

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ

Библиотека
УЏБЕНИЦИ

СТЕВАН ЛИЛИЋ

УПРАВНО ПРАВО
УПРАВНО
ПРОЦЕСНО ПРАВО

Осмо издање

БЕОГРАД • 2014

Проф. др СТЕВАН ЛИЛИЋ
(www.slilic.com)

УПРАВНО ПРАВО
УПРАВНО ПРОЦЕСНО ПРАВО
ОСМО ИЗДАЊЕ

Издавач

Правни факултет Универзитета у Београду
Центар за издаваштво и информисање

За издавача

Проф. др Сима Аврамовић, декан

Уредник

проф. др Драган Митровић
управник Центра за издаваштво и информисање

© Правни факултет Универзитета у Београду, 2014.

Сва права задржана. Није дозвољено да било који део ове књиге буде снимљен, емитован или репродукован на било који начин, укључујући, али не ограничавајући се на фотокопирање, фотографију, магнетни упис или било који други вид записа, без претходне сагласности аутора и издавача.

www.ius.bg.ac.rs

САДРЖАЈ

ПРЕДГОВОР ОСМОМ ИЗДАЊУ	21
------------------------------	----

УПРАВНО ПРАВО

ГЛАВА I

ТЕОРИЈСКЕ ОСНОВЕ УПРАВНОГ ПРАВА	25
---------------------------------------	----

I. ПОЈАМ УПРАВЕ	25
-----------------------	----

A. Теоријски појам управе	25
---------------------------------	----

1. Уводне напомене	25
--------------------------	----

2. Правно-политичке концепције	27
--------------------------------------	----

а) Управа и подела власти	27
---------------------------------	----

б) Управа и извршна власт	28
---------------------------------	----

в) Правна држава, легалитет и легитимитет управног деловања	29
--	----

г) Теоријски појам државне управе	31
---	----

д) Теоријски појам управе као јавне службе	32
--	----

3. Социотехнолошке концепције	33
-------------------------------------	----

а) Управна прагматика	33
-----------------------------	----

б) Научна организација рада	33
-----------------------------------	----

в) Функције управљања	34
-----------------------------	----

4. Управа као систем за социјалну регулацију	35
--	----

а) Савремени теоријски појам управе	35
---	----

б) Системски приступ	36
----------------------------	----

в) Кибернетска моделистика	38
----------------------------------	----

г) Социјална регулација	39
-------------------------------	----

Б. Функционални појам управе	41
------------------------------------	----

1. Уводне напомене	41
--------------------------	----

2. Функционални појам управе у материјалном смислу	42
--	----

а) Управна функција – управа као власт	43
--	----

б) Управна делатност – управа као јавна служба	45
--	----

3. Функционални појам управе у формалном смислу	47
---	----

В. Организациони појам управе	49
-------------------------------------	----

1. Уводне напомене	49
--------------------------	----

2. Појам и елементи организације	49
--	----

а) Појам организације	49
-----------------------------	----

б)	Елементи организације	50
1)	Нормативни елемент организације (циљ)	50
2)	Субјективни елемент организације (људи)	51
3)	Материјални елемент организације (средства)	55
4)	Структурални елемент организације (организациона структура)	58
5)	Статусни елемент организације (аутономија)	65
3.	Вршиоци управе	66
а)	Субјекти овлашћени за вршење управне делатности	66
б)	Органски појам управе	67
в)	Јавна управа	68
г)	Јавна овлашћења	69
д)	Врсте управних организација	70
Г.	Теоријски појам управе – закључак	71
Д.	Позитивноправни појам управе	73
1.	Уводне напомене	73
2.	Позитивноправни појам управе у функционалном смислу	73
3.	Позитивноправни појам управе у организационом смислу	73
4.	Позитивноправни појам управе – закључак	77
II.	УПРАВНО ПРАВО	78
A.	Предмет управног права	78
1.	Концепције предмета управног права	78
а)	Уводне напомене	78
б)	Традиционална (ужа) концепција предмета управног права	79
в)	Савремена (шира) концепција предмета управног права	81
г)	Негативно одређивање предмета управног права	83
д)	Предмет управног права – закључак	84
2.	Упоредно управно право	86
а)	Европскоконтинентални систем управног права	86
б)	Англосаксонски систем управног права	88
в)	Остали системи управног права	89
г)	Међународно управно право	94
д)	Управно право Европске уније	95
1)	Право Европске уније	95
2)	Начела управног права Европске уније	98
3)	Улога Европског суда правде у стварању управног права Европске уније	100
3.	Управно право и правни систем	107

а) Управно право као део правног система	107
б) Однос управног права према другим гранама права	108
4. Институти управног права	111
а) Управноправни однос	111
б) Управноправна норма	112
в) Основни институти управног права	113
5. Значај управног права и реформа управног система	115
Б. Наука управног права	117
1. Наука и систем управног права	117
а) Опште напомене	117
б) Опште и посебно управно право	119
1) Појам и садржина посебног управног права	119
2) Посебно управно материјално право и посебно управно процесно право	120
3) Општи и посебни управни поступци (<i>clausula: lex specialis derogat legi generali</i>)	124
в) Настанак и развој науке управног права	125
г) Наука управног права у Србији	129
д) Наука управног права у бившој Југославији	137
ђ) Савремене тенденције развоја науке управног права	137
2. Метод научног проучавања управног права	139
Ш. ИЗВОРИ УПРАВНОГ ПРАВА	140
1. Општа обележја извора управног права	140
2. Врсте извора управног права	142
а) Устав као извор управног права	142
б) Закон као извор управног права	144
в) Подзаконски општи акти као извори управног права	146
1) Подзаконски општи акти скупштина као извори управног права	146
2) Акти председника републике као извори управног права	148
3) Подзаконски општи акти владе као извори управног права	148
4) Подзаконски општи акти органа управе као извори управног права	149
5) Подзаконски општи акти општина (града) као извори управног права	150
г) Општи акти недржавних субјеката као извори управног права	150
3. Судске одлуке као извори управног права	151

а) Судске одлуке и стварање права	151
б) Пример из наше судске праксе	156
в) Судске одлуке и право Европске уније	157
4. Обичајно право као извор управног права	161
5. Техничка правила и стандарди као извори управног права	162
Глава II	
ОРГАНИЗАЦИЈА УПРАВЕ	165
I. ОРГАНИЗАЦИЈА И РАД УПРАВЕ	165
1. Опште напомене	165
2. Јавна, државна и недржавна управа	165
3. Послови државне управе	167
4. Положај и улога управе	167
5. Управна јавна овлашћења	168
6. Министарства, други органи управе и посебне организације	169
7. Локална самоуправа	169
II. ОРГАНИЗАЦИЈА УПРАВЕ У СРБИЈИ	172
1. Нормативни оквири	172
2. Послови државне управе у Србији	172
3. Положај и улога управе у Србији	173
4. Државни службеници и намештеници	175
а) Уводне напомене	175
б) Службеници и управа	176
1) Значај кадрова у управи	176
2) Пријем (запошљавање) службеника	179
3) Права и дужности службеника	181
4) Одговорност службеника	186
5) Престанак службе	188
в) Службенички систем	188
г) Управни службеници у новим условима	191
1) Општи осврт	191
2) Селекција и напредовање јавних службеника	194
3) Перманентно образовање	198
4) Службеничка етика	205
5) <i>Whistle blowers</i>	208
д) Државни службеници и сукоб интереса	210
1) Уводне напомене	210
2) Спречавање сукоба интереса у државној управи	212
5. Органи управе и посебне организације у Србији	214
6. Покрајинска управа	216

а) Управа у Војводини	216
б) Управа на Косову и Метохији	218
7. Локална самоуправа	219
а) Општинска и градска управа	219
б) Општина и град (Београд) као територијална јединица и јединица локалне самоуправе у Србији	219
в) Организација власти и управе на локалном нивоу	220
г) Заштита локалне самоуправе	223
д) Улога и значај локалне самоуправе у заштити животне средине	224
III. НЕДРЖАВНА УПРАВА, ЈАВНЕ СЛУЖБЕ И ЈАВНЕ АГЕНЦИЈЕ	226
1. Јавни сектор	226
2. Јавне службе	227
3. Јавне агенције	228
а) Појам и правна природа јавних агенција	228
1) Агенције у неким развијеним европским земљама	229
2) Јавне агенције у Србији	230
3) Јавне агенције и јавна овлашћења	230
4) Организационе карактеристике и класификација јавних агенција	231
5) Функционална својства јавних агенција	233
б) Контрола рада и одговорност јавних агенција	234
1) Неопходност диференцирања облика правне контроле и облика одговорности агенција	234
2) Правна контрола рада јавних агенција	234
(а) Правна контрола рада агенција као посебних организација у саставу државне управе	235
(б) Правна контрола рада јавних агенција као организација ван државне управе са повереним јавним овлашћењима	236
3) Одговорност јавних агенција	237
4. Независна тела	238
а) Независни државни органи и тела у праву Србије	238
1) Омбудсман	238
2) Повереник за информације од јавног значаја (и заштиту података о личности)	241
3) Агенција за борбу против корупције	243
4) Државна ревизорска институција	246
5) Комисија за заштиту конкуренције	248
б) Контрола независних државних органа и тела од стране Парламента у Србији	250

IV. ЕЛЕКТРОНСКА УПРАВА (Е-УПРАВА).....	255
1. Основна питања и правни оквири Европске уније	255
2. Е-управа у региону	260
ГЛАВА III	
УПРАВНА ДЕЛАТНОСТ	265
I. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ	265
1. Управна делатност и улога управе	265
2. Управна делатност према Уставу Републике Србије из 1990. и Закону о државној управи из 1992. године.....	266
3. Управна делатност и стратегија реформе државне управе у Републици Србији из 2004. године.....	267
4. Управна делатност и закон о државној управи из 2005. године.....	268
5. Управна делатност према Уставу Републике Србије из 2006. године.....	269
6. Врсте и облици управне делатности	271
II. Акти управе.....	272
1. Појам и врсте аката управе.....	272
2. Управни прописи.....	273
3. Управни акти	274
а) Појам и обележја управног акта.....	274
1) Конкретност	275
2) Ауторитативност	275
3) Једностраност	277
4) Правно дејство	278
5) Заснованост на закону	278
6) Извршност.....	279
7) Управна ствар.....	279
(а) Управна ствар у теорији	279
(б) Законско дефинисање управне ствари	281
8) Доносилац управног акта	283
9) Дефиниција управног акта	283
б) Врсте управних аката	283
1) Позитивни и негативни управни акти.....	284
2) Конститутивни и декларативни управни акти	285
3) Везани и слободни (дискрециони) управни акти.....	286
(а) Појам везаних и слободних (дискреционих) управних аката.....	286
(б) Овлашћење за одлучивање по дискреционој оцени у Европском управном праву	288

4) Једноставни и збирни управни акти	289
5) Формални и неформални управни акти	290
6) Управни акти са трајним временским дејством и управни акти са ограниченим временским дејством.	291
7) Управни акти који се доносе по захтеву странке и управни акти који се доносе по службеној дужности.	291
8) Решења и закључци.	292
9) Погрешни управни акти	292
(a) Неисправни и противправни управни акти	293
(b) Незаконити и нецелисходни управни акти.	294
(v) Рушљиви и ништави управни акти	295
(г) Уклањање погрешних управних аката	296
в) Правно дејство управног акта.	298
1) Законитост управног акта.	298
2) Почетак и престанак правног дејства управног акта.	299
3) Правоснажност управног акта.	300
г) Додаци управном акту	303
д) Управни акти и компјутерска технологија	304
1) Употреба компјутера и доношење управних аката.	304
2) Правна питања у вези са управним актима донетим средствима компјутерске технологије	306
4. Материјални акти управе (управне радње)	307
a) Документовање	308
б) Саопштавање.	309
в) Примање изјава.	310
г) Принудне радње	310
5. Управни уговори	312
a) Појам управног уговора	312
б) Настанак и развој управних уговора	313
в) Управни уговори и наше право	315
III. УПРАВНИ НАДЗОР	317
1. Појам и обележја управног надзора.	317
2. Врсте управног надзора.	318
a) Надзор над законитошћу рада	318
б) Надзор над законитошћу аката	319
в) Инспекцијски надзор	319
1) Опште напомене	319
2) Инспектор	320
3) Инспекцијски поступак	320
4) Поверавање инспекцијских послова	322

5) Еколошка инспекција	323
3. Управна инспекција	329
ГЛАВА IV	
КОНТРОЛА УПРАВЕ	335
I. ПОЈАМ И ВРСТЕ КОНТРОЛЕ УПРАВЕ.....	335
II. ПОЛИТИЧКА КОНТРОЛА УПРАВЕ.....	336
III. ПРАВНА КОНТРОЛА УПРАВЕ.....	336
IV. УПРАВНА КОНТРОЛА УПРАВЕ	338
1. Појам и врсте управне контроле управе.....	338
2. Унутрашња административна контрола.....	340
а) Опште напомене.....	340
б) Инстанциона контрола.....	341
в) Службени надзор.....	342
3. Спољна административна контрола	343
V. СУДСКА КОНТРОЛА УПРАВЕ	345
VI. ПОСЕБНИ ОБЛИЦИ КОНТРОЛЕ УПРАВЕ	347
1. Јавно тужилаштво и контрола управе.....	347
2. Омбудсман	349
а) Идеја људских права	349
б) Омбудсман – заштитник права грађана.....	352
в) Омбудсман у нашем праву.....	355
1) Заштитник грађана (омбудсман) у Србији.....	355
2) Заштитник грађана (омбудсман) у јединици локалне самоуправе у Србији.....	356
3) Покрајински омбудсман у Војводини	357
3. Уставна жалба	358
а) Уставна жалба и жалба Уставном суду.....	358
б) Уставна жалба као правно средство заштите људских и мањинских права и слобода у Србији	360
в) Повод за увођење уставне жалбе због повреде права на суђење у разумном року у Србији	363
г) Правни основ за увођење уставне жалбе због повреде права на суђење у разумном року у Србији	366
д) Закон о Уставном суду Србије и уставна жалба	367
е) Уставна тужба у Хрватској.....	369
ГЛАВА V	
ОДГОВОРНОСТ УПРАВЕ	373
I. УПРАВНА ДЕЛАТНОСТ И ОДГОВОРНОСТ УПРАВЕ.....	373
1. Опште напомене	373

2. Врсте правне одговорности управе	377
3. Системи одговорности управе.	379
4. Правна природа (основ) одговорности управе.	382
II. ОДГОВОРНОСТ ЗА ШТЕТУ ПРИЧИЊЕНУ РАДОМ УПРАВЕ. . .	384
III. „ЋУТАЊЕ УПРАВЕ“	387
1. Појам и врсте „ћутања управе“	387
2. Управни поступак и „ћутање управе“	388
3. Управни спор и „ћутање управе“	391
4. Модели правне регулације „ћутања управе“	395
ГЛАВА VI	
ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА.	401
1. Појам информације од јавног значаја	401
2. Садржина права на слободни приступ информацијама од јавног значаја.	402
3. Поступак за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја.	403
4. Поступак пред повереником за информације од јавног значаја.	405
5. Шематски приказ поступка за приступ информацијама од јавног значаја.	407
ГЛАВА VII	
ДРЖАВНА ПОМОЋ	411
1. Појам државне помоћи	411
2. Законско регулисање државне помоћи	411
3. Поступак контроле државне помоћи.	412
4. Пријављивање државне помоћи	413
5. Поступак претходне контроле.	414
6. Поступак накнадне контроле.	414
7. Повраћај државне помоћи	415
8. Коначност решења комисије за контролу државне помоћи и могућност покретања управног спора.	415

УПРАВНО ПРОЦЕСНО ПРАВО

ГЛАВА I	
ПРЕДМЕТ И ИЗВОРИ УПРАВНОГ ПРОЦЕСНОГ ПРАВА	419
I. МАТЕРИЈАЛНО И ПРОЦЕСНО ПРАВО	419
II. ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ ПРОЦЕСНОГ ПРАВА	421
1. Појам и предмет управног процесног права	421
2. Систематизација предмета управног процесног права.	423

III. УПРАВНО ПРОЦЕСНО ПРАВО И ДРУГА ПРОЦЕСНА ПРАВА . . .	423
1. Однос управног процесног права и управног материјалног права	421
2. Однос управног процесног права и других процесних права	424
IV. ИЗВОРИ УПРАВНОГ ПРОЦЕСНОГ ПРАВА.	424
ГЛАВА II	
ПОСТУПАК ДОНОШЕЊА УПРАВНИХ ПРОПИСА	429
1. Поступак доношења управних прописа у ширем смислу (управни закони).	429
2. Поступак доношења управних прописа у ужем смислу (управни прописи)	432
ГЛАВА III	
УПРАВНИ ПОСТУПАК.	435
I. ОПШТИ УПРАВНИ ПОСТУПАК.	435
A. Управни поступак	435
1. Развој управног поступка	435
2. Појам управног поступка	438
3. Врсте управног поступка	441
4. Закони о општем управном поступку у нашем праву	442
B. Општи управни поступак према ЗУП-у	445
1. Опште напомене	445
2. Основна начела општег управног поступка.	446
а) Важење закона.	446
б) Неопходна одступања и значење појединих израза	446
в) Начела општег управног поступка	447
1) Начело законитости	447
2) Начело заштите права грађана и заштите јавног интереса.	448
3) Начело ефикасности	448
4) Начело истине.	449
5) Начело саслушања странке	449
6) Начело (слободне) оцене доказа	450
7) Начело самосталности у решавању	450
8) Начело двостепености у решавању (право на жалбу)	451
9) Начело правоснажности	452
10) Начело економичности поступка	453
11) Начело пружања помоћи странци	453
12) Употреба језика и писма у поступку	454

3. Надлежност у управном поступку	454
а) Појам и врсте надлежности	454
б) Одређивање стварне надлежности по ЗУП-у	458
в) Одређивање месне надлежности по ЗУП-у	458
г) Просторно ограничење надлежности	459
д) Службено лице овлашћено за вођење управног поступка и службено лице овлашћено за решавање	460
ђ) Правна помоћ	460
е) Изузеће службеног лица	461
4. Странка у управном поступку и њено заступање	463
а) Учесници у управном поступку	463
б) Странка у управном поступку	464
в) Својства странке	465
г) Заступници и пуномоћници странке	466
1) Законски заступник странке	466
2) Привремени заступник странке	467
3) Заједнички представник више странака	467
4) Пуномоћник странке	468
5) Стручни помагач странке	469
д) Странке са дипломатским имунитетом	469
5. Општење органа са странком и другим учесницима у управном поступку	470
а) Поднесци	470
б) Позивање	472
в) Записник	473
г) Разгледање и преписивање списка и обавештавање о току поступка	475
д) Достављање	476
1) Начин достављања	477
2) Посредно достављање	477
3) Обавезно лично достављање	478
4) Посебни случајеви достављања	478
(а) Достављање законском заступнику и пуномоћнику	478
(б) Достављање пуномоћнику за примање писмена	479
(в) Достављање државним органима, предузећима и другим правним лицима	480
(г) Достављање лицима у иностранству, лицима са дипломатским имунитетом, лицима у војним јединицама и установама и лицима на издржавању казне затвора	480
(д) Достављање јавним саопштењем	481

5) Одбијање пријема	481
6) Промена пребивалишта, боравишта или седишта	481
7) Доставница	481
8) Грешке у достављању	482
6. Рокови и повраћај у пређашње стање	482
а) Рокови	482
1) Појам и рачунање рокова у управном поступку	482
2) Врсте рокова у управном поступку	484
3) Утицај процесних рокова на рад органа управе	486
4) Право на правну заштиту у разумном року	488
(а) Појам разумног рока	488
(б) Извршење одлуке у разумном року	491
б) Повраћај у пређашње стање (реститутио ин интегрум)	491
7. Одржавање реда у току поступка	493
8. Трошкови управног поступка	494
а) Трошкови органа и странака	494
б) Ослобађање од плаћања трошкова	496
В. Првостепени управни поступак	496
1. Фазе управног поступка	496
2. Покретање поступка	497
а) Официјелна и страначка максима	497
б) Спајање више ствари у један поступак	498
в) Измена захтева	499
г) Одустанак од захтева	499
д) Поравнање	500
3. Испитни поступак	500
а) Опште карактеристике	500
б) Скраћени (испитни) поступак	502
в) Посебан испитни поступак	502
4. Претходно питање у управном поступку	503
5. Усмена расправа	505
6. Доказни поступак	507
а) Доказивање и доказна средства	507
б) Исправе	509
1) Јавне и приватне исправе	509
2) Уверења	511
в) Сведоци	513
г) Изјава странке	515
д) Вештаци	515

ђ) Увиђај	517
е) Обезбеђење доказа	518
7. Решење	519
а) Орган који доноси решење	519
б) Облик и саставни делови решења	520
в) Делимично, допунско и привремено решење	523
г) Рок за издавање решења	524
д) Исправљање грешака у решењу	524
8. Закључак	524
Г. Другостепени управни поступак	525
1. Право на жалбу	525
2. Надлежност органа за решавање по жалби	527
3. Рок за жалбу	528
4. Садржај и предавање жалбе	529
5. Поступак по жалби	530
а) Рад првостепеног органа по жалби	530
б) Решавање другостепеног органа по жалби	531
1) Претходни поступак по жалби	531
2) Редовни поступак по жалби	532
в) Жалба када првостепено решење није донето	533
6. Рок за доношење решења по жалби и достављање другостепеног решења	534
Д. Понављање управног поступка	534
1. Опште карактеристике	534
2. Разлози за понављање управног поступка	535
3. Предлог за понављање поступка и рокови	536
4. Одлучивање у вези са понављањем поступка	537
а) Решавање о понављању поступка (<i>iudicium rescindens</i>)	537
б) Одлучивање у поновљеном поступку (<i>iudicium rescissorium</i>)	538
Ђ. Нарочити случајеви поништавања, укидања и мењања решења (ванредна правна средства)	539
1. Мењање и поништавање решења у вези са управним спором	541
2. Захтев за заштиту законитости у управном поступку	542
3. Поништавање и укидање решења по основу службеног надзора	543
4. Укидање и мењање правоснажног решења уз пристанак или по захтеву странке	545
5. Ванредно укидање решења	546

6.	Оглашавање решења ништавим	547
E.	Извршење решења	549
1.	Опште карактеристике извршног поступка	549
2.	Извршност	550
	а) Извршност решења	550
	б) Извршност заључка	551
3.	Спровођење извршења	551
	а) Општи услови	551
	б) Административно и судско извршење	551
	в) Надлежност за спровођење административног извршења	552
	г) Закључак о дозволи извршења и потврда извршности	552
	д) Посебна жалба	553
	ђ) Обустављање и одлагање извршења	553
	е) Извршење новчаних казни у управном поступку	553
	ж) Спровођење судског извршења	553
4.	Извршење неновчаних обавеза (административно извршење)	554
	а) Извршење преко других лица	554
	б) Извршење путем принуде	554
	1) Принудно новчано средство (глоба)	554
	2) Непосредна принуда	554
	в) Поништавање или укидање решења на основу којег је спроведено принудно извршење	554
5.	Извршење ради обезбеђења	555
6.	Привремени закључак о обезбеђењу	555
Ж.	Спровођење ЗУП-а	555
ГЛАВА IV		
УПРАВНОСУДСКИ ПОСТУПАК (УПРАВНИ СПОР)		559
I.	УПРАВНИ СПОР	559
1.	Настанак и развој управног спора	559
	а) Историјски осврт	559
	б) Развој управног судства у свету	560
	в) Настанак и развој управног спора у Србији (и бившој Југославији)	562
	1) Разлози за доношење новог Закона о управним споровима (2009)	564
	2) Основни недостаци новог Закона о управним споровима (2009)	565

г) Управно судство у свету данас	567
2. Појам и врсте управног спора	569
а) Појам управног спора	569
б) Врсте управних спорова	570
1) Објективан и субјективан управни спор	571
2) Спор за поништај управног акта и спор пуне јурисдикције	571
3) Општи и посебни управни спорови.	573
3. Системи одређивања предмета управног спора.	574
II. УПРАВНИ СПОР ПРЕМА ЗАКОНУ О УПРАВНИМ СПОРОВИМА (ЗУС).	575
1. Циљ управног спора	575
2. Право покретања управног спора	576
3. Надлежност за вођење управних спорова	577
4. Предмет управног спора	578
а) Управни (и други појединачни) акт као предмет управног спора	578
б) Предмет управног спора у случају „ћутања управе“	579
5. Разлози за вођење управног спора	580
6. Тужилац и тужени (странке у управном спору).	581
7. Тужба у управном спору	582
а) Дејство тужбе	582
б) Рок и предаја тужбе	583
в) Садржај тужбе (тужбени захтев).	584
г) Поступак по тужби	585
1) Претходни поступак по тужби	585
2) Редовни поступак по тужби	588
8. Управни спор пуне јурисдикције	589
9. Пресуда и решење у управном спору	591
10. Правна средства у управном спору	591
а) Уставно право на правно средство	591
б) Правна средства у управном спору према Закону о управним споровима из 1996. године.	592
1) Жалба против одлуке суда у управном спору	592
2) Захтев за ванредно преиспитивање правоснажне судске одлуке у управном спору	593
3) Захтев за заштиту законитости против судске одлуке у управном спору	594
4) Понављање поступка у управном спору	595

5) Мењање и поништавање решења у вези са управним спором (ЗУП/96)	596
6) „Нова тужба“, „посебан подесак (опомена)“ и „захтев за доношење управног акта од стране суда“ у вези са неизвршењем пресуде у управном спору	597
7) Захтев за повраћај ствари и накнаду штете у управном спору	598
в) Правна средства у управном спору према Закону о управним споровима из 2009. године	598
1) Приговор против решења судије појединца у управном спору (ЗУС/09)	599
2) Ванредна правна средства у управном спору (ЗУС/09)	600
3) Удовољавање тужбеном захтеву од стране туженог (ЗУС/09)	603
4) Правна средства у вези са неизвршењем пресуде у управном спору (ЗУС/09)	603
5) Захтев за повраћај ствари и накнаду штете у управном спору (ЗУС/09)	604
11. Обавезност и извршење пресуда у управном спору	605
12. Допунска правила поступка у управном спору	607
13. Новчано кажњавање	608
14. Трошкови и таксе у управном спору	608
ГЛАВА V	
ПОСТУПАК ЗАКЉУЧИВАЊА УПРАВНИХ УГОВОРА (УГОВОР О КОНЦЕСИЈИ)	611
ГЛАВА VI	
ПОСТУПАК ВРШЕЊА ПРИНУДНИХ РАДЊИ	615
ОДАБРАНА СТРУЧНА ЛИТЕРАТУРА	619
APPENDIX: Contents summery in English	627

ПРЕДГОВОР ОСМОМ ИЗДАЊУ

Најновије, осмо издање уџбеника *Управно љраво и Управно љроцесно љраво*, као и претходна, полази од наставног плана и програма универзитетских академских студија за предмете управно право и управно процесно право. Новим Наставним планом основних академских студија Правног факултета у Београду предвиђено је да предмет *уљравно љраво* буде обавезан предмет у шестом семестру, док је *уљравно љроцесно љраво* обавезан предмет правосудно-управне наставне групе у шестом семестру. Осим тога, силабусом мастер и докторских студија, у оквиру управноправне научне области, обухваћени су предмети управно право и управно процесно право. Уџбеник је првенствено намењен као обавезна литература студентима основних студија, али и као основана и допунска литература на мастер и докторским студија.

Имајући у виду потребу да се студенти упознају не само са важећим нормативним оквиром управне легислативе, већ и савременим концептуалним моделима управе и управних система, посебно њихове организационе, функционалне и вредносне трансформације од „инструмента власти“ у „сервис грађана“ и управном процедуром, иако садржински одвојене, материје управног и управног процесног права спојене су у један текстуални оквир.

Осмо издање уџбеника *Управно љраво и уљравно љроцесно љраво* прати најновије промене прописа, као и тенденције фундаменталних промена у управном и управнопроцесном праву. Уџбеник је усклађен са новим прописима у области организације управе (Закон о министарствима) и управне делатности (Закон о управној инспекцији). Поглавље о покрајинској управи усклађено је са одлуком Уставног суда Србије о неуставности неких одредби Закона о утврђивању надлежности АП Војводине и Статута АП Војводине. Најзад, с обзиром на предстојеће промене у управно процесном праву дат је и осврт на најновији Предлога Закона о општем управном поступку.

И овом приликом се захваљујемо студентима који су нам указали велико академско поверење тиме што су се користећи овај уџбеник определили да озбиљно и савесно приступе припремању и полагању испита из управног права и управног процесног права.

УПРАВНО ПРАВО

ГЛАВА I ТЕОРИЈСКЕ ОСНОВЕ УПРАВНОГ ПРАВА

- I. ПОЈАМ УПРАВЕ
 - A. ТЕОРИЈСКИ ПОЈАМ УПРАВЕ
 - Б. ФУНКЦИОНАЛНИ ПОЈАМ УПРАВЕ
 - В. ОРГАНИЗАЦИОНИ ПОЈАМ УПРАВЕ
 - Г. ТЕОРИЈСКИ ПОЈАМ УПРАВЕ – ЗАКЉУЧАК
 - Д. ПОЗИТИВНОПРАВНИ ПОЈАМ УПРАВЕ
- II. УПРАВНО ПРАВО
 - A. ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ ПРАВА
 - Б. НАУКА УПРАВНОГ ПРАВА
- III. ИЗВОРИ УПРАВНОГ ПРАВА

Глава I

ТЕОРИЈСКЕ ОСНОВЕ УПРАВНОГ ПРАВА

I. ПОЈАМ УПРАВЕ

A. Теоријски појам управе

1. Уводне напомене

Појам управе је веома сложен. Због тога је и његово одређивање веома сложено. С обзиром на то да се појам управе може одредити и у теоријском и у позитивноправном смислу, треба одредити посебно теоријски, а посебно позитивноправни појам управе. Теоријски појам управе одређује се полазећи од одређених теоријских претпоставки, док се позитивноправни појам одређује полазећи од дефиниције управе која је одређена важећим правним прописима (нпр. уставом и законом). Међутим, понекад се теоријски и позитивноправни појам управе не поклапају, што значи да при њиховом изучавању о томе треба водити посебно рачуна.

Теоријски посматрано, **управа** је комплексан појам који обухвата најмање два основна значења: **а) управљање стварима**, тј. обављање активности технолошке регулације радног процеса на основу специјализованог искуства и знања (нпр. индустријске производње), и **б) владање људима**, тј. вршење ауторитативних активности на основу политичке власти и силе (нпр. издавање општих или појединачних заповести и вршење радњи принуде).

Модерна мисао о потреби **раздвајања управљања од владања** јавља се почетком 19. века са идејом да „владање људима треба да буде замењено управљањем стварима“.¹ Управљање стварима подразумева доношење одлука поводом одређеног „предмета“ одлучивања. Идеја да **управљање треба да замени владање**, посебно је уобличено у солидаристичким концепцијама социјалфункционалиста почетком 20. века о управи као вршиоцу управне делатности и јавних служби. Према том становишту, из којег је произишла и савремена концепција о управи као инструменту социјалне регулације, управа више није (и не може бити) део државе као организације са тзв. монополом физичке силе и принуде у рукама владајуће класе, како се то донедавно и код нас истицало.²

У поступку одређивања теоријског појма управе, међутим, треба се осврнути и на нека претходна питања која се односе на порекло и значење речи „управа“. **Етимолошки и термилошки**, тј. према пореклу (корену)

1 Claude-Henri de Saint-Simon, *Katekizam industrijalaca*, Izbor iz djela, Zagreb 1979, стр. 206–231.

2 Упореди: Стеван Лилић, „Administration as a System of Social Regulation“, зборник *Democracy to Come* (ур. М. Дамјановић, С. Врачар, Љ. Маџар), Београд 1997, стр. 149–160.

значења речи и израза који се користи, садржина појма **управа** у нашем језику везује се за и изводи се од именице **управљање** која, између осталог, означава усмеравање, владање, вођење и координирање, као и глагола **управљати**, који, између осталог, има значење спроводити, усклађивати, упућивати, руководити и контролисати.

Садржински, изрази **управа** и **управљање** везују се за новолатинске изразе **администрација** и **администрирати**, односно за латинску именицу **administratio** која, између осталог, означава спровођење, помагање, усмеравање и вођење, као и за латински глагол **administrare** који, између осталог, значи управљати, извршавати, одлучивати, помагати и вршити службу.

Када ће се у **нашем језику** употребљавати израз *управа* а када израз *администрација*, не зависи само од њихове садржине, већ и од разних других околности, као што су уобичајеност употребе израза у одређеном периоду, коришћење појединих израза у законима и прописима, лично опредељење аутора и сл. У том смислу, све до Другог светског рата код нас су се више користили изрази *администрација* и *административно право*, док се данас углавном користе изрази *управа* и *управно право*. Може се рећи да су у нашем језику изрази *управа* и *администрација* **синоними**, тј. да у основи имају исто значење, иако израз *администрација* понекад има и један ужи смисао који се односи на посебне стручне и техничке службе.³ И у другим језицима изрази *управа* и *управљање*, односно *администрација* и *администрирање*, имају слична сложена значења.⁴

Одређивање теоријског појма управе веома је комплексна **методолошка** операција јер се могу идентификовати најмање два основна приступа одређивању теоријског појма управе: **а) правно-политички** и **б) социотехнолошки**. Међутим, да би се одредио савремени теоријски појам управе, мора се разумети и **модеран теоријски концепт сложеног управног система као инструмента социјалне регулације** који је конструисан уз помоћ методологије опште теорије система и тзв. кибернетске моделистике.

3 Иво Крбек, *Управно право ФНРЈ*, Београд 1955, стр. 15.

4 Француски израз *administration*, између осталог, означава вођење послова, вођење јавних служби и вршење управних делатности, док глагол *administrer*, између осталог, значи предвидети, одлучивати, наређивати, организовати и контролисати. Енглески израз *administration*, између осталог, означава управу и управљање и доводи се у везу са изразом *management*, који се односи на вођство, управљање, руковођење, спретност и способност организовања, док глагол *to administrate*, између осталог, означава управљати, дистрибуирати, спроводити, водити и доводи се у везу и са изразом *to manage*, у смислу руководити, водити и уредити. У енглеском језику, посебно у САД, израз *администрација* има, међутим, и једно специфично значење које означава Кабинет председника САД. С обзиром на то да у тзв. председничком систему власти у САД не постоје влада и председник владе у европском смислу речи, за „чланове америчке владе“, тј. за државне и друге секретаре које именује председник САД и који су њему лично одговорни, употребљава се израз „администрација“ (нпр. Кенедијева администрација, Реганова администрација и сл.). Италијански израз *ammistrazione* значи управљање, док се глагол *amministrare* односи на старање о јавној делатности. Немачки израз *Verwaltung*, пре свега, означава управљање, господарење, снабдевање и управу, док се глагол *verwalten* првенствено користи у смислу управљати и руководити. Међутим, као и код нас, и у немачком језику се често користи израз *администрација*, односно *administration*. Руски израз администрација означава управу, пословодство, управљање и руководећи орган, док глагол *администрироваиј* означава вођење, управљање и располагање овлашћењима, посебно извршно-дистрибутивним овлашћењима. (Упореди: Павле Димитријевић, *Јавна управа*, Ниш 1964, стр. 6-7.)

2. Правно-политичке концепције

Полазна основа **правно-политичких концепција** при утврђивању теоријског појма управе јесте **подела власти** која везује управу за државу и одређује је као једну од тзв. **правних функција државне власти**. Према овом становишту, како је делатност државе у вршењу политичке власти регулисана правом, то се и управа, у виду **управне функције**, јавља као једна *йособна функција државне властйи*.

Управа у савременом смислу речи настаје из релативно неиздиференциране државне структуре апсолутистичких држава 17. и 18. века. Реакцију на државу и управу као „лични инструмент власти и владања“ монарха („Држава то сам ја!“)⁵ инспиришу доктрине о подели власти,⁶ а остварују их грађанске револуције крајем 18. века у Европи и Америци. Нове друштвене снаге виде парламент као основно средство ограничавања апсолутистичке власти, док управу (основано) сматрају „сумњивим инструментом монархије“.⁷ Доласком на власт, међутим, мењају овај став и управа све више постаје равноправан партнер у подели власти. Ове друштвене и политичке реалности нарочито изражавају тзв. *орјанске йеорије*, према којима законодавство представља „самоодређивање“ (*die Selbstbestimmung*) државе, док извршна и управна власт представљају „чин“ (*die That*) државе, који се конкретизује *владањем и вршењем уйраве властйи* у ужем смислу.⁸

а) Управа и подела власти

Подела власти је организационо начело на коме почивају савремени правни и политички системи власти. Модерну концепцију о подели власти први је формулисао енглески политички и правни филозоф **Џон Лок** (John Locke, 1632–1704) у делу *Две расйраве о влади* (*Two Treatises on Government*) из 1689–1690. године,⁹ а разрадио француски политички мислилац **Шарл Монтескје** (*Charles Montesquieu*, 1689–1755) у делу *О духу закона* (*De l'Esprit des lois*), које је објављено 1748. године.¹⁰ Према овом становишту, када исто лице (човек или орган) ...*сједини у својим рукама и законодавну властйи и уйравну, слобода је немоућна, йошйио у йраву нико не може биийи ойраничен својом властйиийиом вољом нейо йућом*.¹¹

5 Ова чувена изрека – *L'état c'est moi!* – приписује се француском краљу Лују XIV (1638–1715) и симболише један посебан систем јединства власти, у коме је целокупна власт концентрисана у личности монарха–апсолутисте.

6 Упореди: John Locke, *Second Treatise of Government* (1690), Liberal Arts Press, New York 1952.

7 Упореди: Karl Fridrih, *Консйиийуционализам (орјаничавање и конйирола властйи)*, Подгорица 1996.

8 Упореди: Lorenz von Stein, *Die Verwaltungslehre*, J. G. Cotta, Stuttgart 1869. и др.

9 Упореди: Џон Лок, *Две расйраве о влади*, Београд 1978; Коста Чавошки, „Политичка филозофија Џона Лока“, *Филозофске сйудије*, бр. V, 1974, стр. 107–224.

10 Упореди: Монтескје, *О духу закона*, Београд 1989; Радомир Лукић, „Монтескјеова политичка теорија“, *Архив за йравне и друшйивене науке*, бр. 1–2, 1955, стр. 119–134. и др.

11 Слободан Јовановић, *Основи йравне йеорије о држави*, Београд 1914, стр. 191–192.

У правној и политичкој теорији разликује се више *модалиитетна* организације власти и државних функција који полазе од принципа поделе власти. Тако се, између осталог, разликује дуалистичко, тријалистичко и квадријалистичко схватање о броју и садржини државних функција.¹² Како се начело поделе власти може остваривати на различите начине, може се говорити о различитим системима поделе власти, посебно о **парламентарном** и **председничком**.¹³ Под парламентарним системом подразумева се онај режим у којем власти сарађују и узајамно зависе једна од друге. Кључни елемент међусобних односа законодавне и извршне, односно управне власти представља **министарска одговорност**, тј. политичка одговорност владе пред парламентом.¹⁴ С друге стране, председнички систем се одређује као систем који, обезбеђујући максималну независност власти, остварује њихову најпотпунију поделу. Карактеристика председничког система је *нейосијојање владе* (кабинета), тј. уместо владе као колегијалног органа, у председничком систему постоје само министри (секретари) који се налазе на челу различитих ресора, а с обзиром на то да му је поверена извршна власт, председник је **истовремено и шеф државе и шеф „влада“**.¹⁵

б) Управа и извршна власт

У оквиру концепције о подели власти, као посебно, јавља се и питање **разграничења** између извршне и управне власти. Уопште узев, питања у вези са проблематиком извршне власти су историјски и компаративно многобројна и комплексна.¹⁶

Традиционално се у системима поделе власти подразумева да је **извршна власт** (егзекутива) грана државне власти којој је *йоверена функција извршавања закона* које је донео орган законодавне власти (парламент). Међутим, проблем настаје због тога што, логички посматрано, извршна функција (као активност извршења закона) подразумева како *доношење йодзаконских ойшйих акайа* (нпр. уредбе), тако и *доношење йојединачних акайа*. Појединачни акти могу бити *судски* (пресуде) и *уйравни* (решење), из чега произилази да извршна функција у себи обухвата и судску и управну функцију. Због тога се уводи допунско мерило разграничења, које судску и управну функцију разграничава према органима који их врше. Другим речима, судску функцију врше судови,¹⁷ а управну – органи управе. Оно што,

12 Упореди: Јован Ђорђевић и др. (уредници) *Уйоредни йолийички сисйеми*, Београд 1983; Вучина Васовић, *Савремени йолийички сисйеми*, Београд 1987. и др.

13 Упореди: Јован Ђорђевић, *Усйавно йраво*, Београд 1978; Јован Stefanović, *Усйавно йраво FNR Југославије и компаративно I-II*, Zagreb 1956; Миодраг Јовичић, *Велики усйавни сисйеми*, Београд 1984; Павле Николић, *Усйавно йраво*, Београд 1993. и др.

14 Павле Николић, *Усйавно йраво*, Београд 1993, стр. 249–251.

15 Модификован систем председничког система постојао је у државној заједници Србија и Црна Гора пошто је председник те заједнице истовремено био и председавајући Савета министара (влада).

16 Упореди: Ратко Марковић, *Извршина власй*, Београд 1980; Славољуб Поповић, *Ориани извршне власйи*, Упоредни политички системи, Београд 1983, стр. 290–295. и др.

17 Упореди: Martin Shapiro, *Courts – A Comparative Political Analysis*, Chicago 1981.

међутим, *остјаје неразйраничено* јесте разлика између извршне и управне функције. Заправо, према овом традиционалном становишту, **није могуће утврдити** суштинску разлику између извршне и управне функције, па се узима да разлика и не постоји. Типична илустрација овог приступа јесте становиште чувеног аустријског правног теоретичара, творца тзв. чисте теорије права, **Ханса Келзена** (1881–1973), који истиче да *...законодавство (оно шйо се у римском йраву зове legis latio) йредсйавља сйварање закона (leges). Међушйим, када се йовори о „извршењу“, мора се йачно знати шйа се извршава, йошйо ойшйе йравне норме извршава не само извршна власй, већ и судска. Разлика је само у йоме шйо се (...) у једном случају извршење ойшйих йравних норми йоверава судовима, а у друћом, йзв. извршним, од- носно уйравним (админисйрайивним) орйанима...*¹⁸

Међутим, за разлику од овог традиционалног става, данас се посебно истиче да се функције извршне и управне власти **не могу садржински изједначити**, будући да се извршна власт данас не бави само извршавањем закона, него и *формулисањем йолийике*,¹⁹ односно доношењем најважнијих, тзв. стратегијских политичких одлука. То значи да извршна власт није више само функција извршења закона, већ и посебан центар политичке моћи и одлучивања.²⁰ Ово је становиште и неких наших аутора, који полазе од тзв. *класне сушйине државе и йрава* при одређивању теоријског појма **извршне власти** (посебно Р. Марковић), који истичу да је: „Извршна власт главна полуа државне власти. (...) Њено политичко првенство над другим властима заснива се не само на њеним унутрашњим својствима, чак не ни претежно на овим својствима, већ на чињеници концентрације класних интереса владајуће класе у друштвеном носиоцу извршне власти. Отуда извршна власт служи као моћно оружје за очување класног поретка, за учвршћење владавине владајуће класе.“²¹

Полазећи од ових околности, извршну и управну функцију могуће је и садржински разграничити, с обзиром на то да извршна функција све више подразумева *вођење йолийике* (посебно изражено у овлашћењу владе да парламенту предлаже законе), док управна функција обухвата доношење управних одлука чији је циљ *свакодневно ойерайивно извршавање* конкретних задатака који се постављају пред државу.²²

в) Правна држава, легалитет и легитимитет управног деловања

Концепт **правне државе** (*Rechtsstaat*) и принцип **владавине права** (*Rule of Law*) велике су тековине европске и светске цивилизације.²³ У односу на управу, посебан значај правне државе је у томе што обезбеђује *лејалишйет*

18 Ханс Келзен, *Ойшйа йеорија йрава и државе*, Београд 1951, стр. 138.

19 Упореди: Слободан Јовановић, *Порайна држава*, Београд 1936. и др.

20 Енциклопедија политичке културе, *Извршина власй*, Београд 1993, стр. 451.

21 Ратко Марковић, *Извршина власй*, Београд 1980, стр. 233, 243.

22 Ivo Krbeќ, *Osnovi upravnog prava FNRJ*, Zagreb 1950, стр. 78. и др.

23 Упореди: Lord Lloyd of Hampstead, M.D.A. Freedman, *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, Лондон 1985.

(законитост) управних одлука. Без правне државе незамислив је и сваки савремени управни систем.²⁴

Као творевина 19. века, концепт правне државе подразумева **нормативистички модел** уређења друштвених односа, према којем се правним нормама, оличеним у законима и другим општим подзаконским актима (нпр. уредбама, наредбама и правилницима) прописују правила друштвеног понашања. На основу општих правних норми, доносе се појединачне правне норме оличене у појединачним правним актима (нпр. пресудама судова и решењима органа управе), које непосредно утичу на понашање људи.

Међутим, концепт правне државе у свом изворном виду, који подразумева да је неки *поступак власти оправдан самим тим што је легалан, иј. у складу са неким прописом*, данас не би могао бити остварен без велике опасности по опште демократске тековине.²⁵ Из тих разлога, довољно је само споменути нацистичке и расистичке режиме. Остваривање концепта правне државе данас не може представљати **циљ**, већ само **нужну претпоставку** за владавину права, остваривање уставности и законитости, правде и правичности.²⁶ За разлику од тог првобитног концепта правне државе, савремене концепције полазе од тога да је у вршењу власти држави, осим легалитета, неопходан и **легитимитет**, тј. **оправданост** њеног деловања у сваком конкретном случају. Према томе, неки поступак (нпр. доношење закона, уредбе или појединачног акта) не постаје легитиман самим тим што га је спровела држава или неки њен орган, већ се оправданост сваког конкретног поступка или акта мора процењивати и на основу оправданости његове садржине.²⁷

У односу на управу, то значи да и делатност управе не постаје легитимна (оправдана) самим тим што је управа врши на легалан начин. Из тих разлога, данас се сматра да концепт легалитета управне власти мора уступити место концепту **легитимитета (оправданости) управног деловања**. Како се истиче, легитимитет власти не може се више тражити у њеном настанку, већ у њеном делању. Овај обрнути ред посматрања не само да ставља под велику сумњу традиционална правна становишта о односу права и управе, већ у значајној мери мења општи поглед на управу. У том смислу *...управа престаје бити само слушкиња унапред остављеној правној пореци и постаје покретач друштвених шокова, у оквиру којих заузима значајно, ако не и најзначајније место...*²⁸

24 Упореди: Стеван Лилић, „Легитимитет управног деловања“, зборник *Law in Transition: Serbia-Slovakia*, Правни факултет, Београд 1999.

25 Упореди: *Темељи модерне демократије – Избор декларација и повеља о људским правима (1215–1989)*, Београд 1989. и др.

26 Упореди: Миливоје Марковић, *Правна држава*, Београд 1939; Данило Баста, Дитер Милер, *Правна држава – порекло и будућност једне идеје*, Београд 1991; Владан Василијевић (уредник), *Правна држава*, Београд 1990. и др.

27 Упореди: Џон Ролс, *Теорија правде*, Београд–Подгорица 1998.

28 Serge Alain Mescheriakoff, „The Vagaries of Administrative Legitimacy“, *International Review of Administrative Science*, vol. 56, no. 2, 1990, стр. 309.

г) Теоријски појам државне управе

Теоријски појам **државне управе**, који је настао у Немачкој у другој половини 19. века, полази од затворене и апстрактне мисаоне конструкције на основама легалистичког позитивизма и нормативистичке догматике. Овај приступ појму управе у теоријском смислу, управну делатност конструише као тзв. **функцију државне управе** која се своди на ауторитативно извршавање закона путем доношења „управних аката“ као појединачних аката власти и вршењем „управних радњи“ као материјалних радњи принуде. Творац овог становишта је познати немачки правни мислилац **Георг Јелинек** (1851–1911).²⁹

Теоријски концепт државне управе (у Немачкој и другим развијеним европским земљама напуштен је као превазиђен још пре више од једног века) стављен у контекст тзв. **класне суштине** државе и права, међутим, нарочито долази до изражаја крајем тридесетих, а пуни замах добија током четрдесетих и педесетих година 20. века у Совјетском Савезу и другим социјалистичким земљама.³⁰ Према овом становишту, које су код нас више деценија упорно заступали академик професор **Радомир Д. Лукић** и његови следбеници, држава је „...**организација владајуће класе за заштиту класних интереса путем монопола физичке силе...**“;³¹ док се вршење управе своди, како су то истицали совјетски аутори, чији су се уџбеници и код нас користили, на „...*љрикуљњање љореза, љолиљичку рејресију (љројонсљива и изљнансљива, хайшења), уљрављање војском и орљанизацију шљиљјунаже и конљирашљиљјунаже, зашљиљиљу друшљивеној љоретљка и државне безбедносљи и шљсл.*“³² Од теоријског становишта у одређивању појма управе као вршења ауторитативних активности заповедања и принуде полазе и поједини наши аутори управног права, посебно **Павле Димитријевић** и **Ратко Марковић**,³³ **Зоран Томић**³⁴ и други.³⁵

Слободан Јовановић (1869–1958), међутим, показао је још почетком овог века да се држава не може свести на организацију за примену физичке силе и принуде. Тако, ...теорија која државу узима као силу, полази од тога да сваки има онолико права колико и силе. Уместо да решава проблем о оправдању државе, ова га теорија просто одриче, пошто узима да употреби силе не треба никаквог оправдања, ако је само употребљена сила довољно велика. С једне стране, држави не треба никакво право на употребу силе,

29 Упореди: Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 1914.

30 Упореди: Hugh Collins, *Marxism and Law*, Oxford 1982; J. Stalin, *Foundations of Leninism* (1924), London 1940.

31 Радомир Лукић, *Теорија државе и љрава*, Београд 1973, стр. 56. Осим тога, упореди: Радомир Лукић, *Теорија државе и љрава I*, Београд 1956, стр. 127: „Држава је организација с монополем физичког насиља.“ и Радомир Лукић, *Увод у љраво*, Београд 1993, стр. 43: „Зато државу можемо најкраће да дефинишемо као организацију која има најјачи апарат за физичку принуду у датом друштву, или краће, као организацију с монополом за физичку принуду.“

32 А. I. Denisov, „Основи марксистичко-лењинистичке теорије државе и права“, *Архив за љравне и друшљивене науке*, Београд 1949, стр. 165

33 Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Уљравно љраво*, Београд 1986.

34 Зоран Томић, *Уљравно љраво*, Београд 1991.

35 Упореди: Драган Милков, *Уљравно љраво (уљравна делалљносљ)*, Београд 1988; Невенка Бачанин, *Теорија уљравној љрава*, Београд 1994. и др.

пошто је држава јача од оних над којима врши принуду. С друге стране, баш зато што је јача, она има право на употребу силе. На основу своје силе, држава би имала право заповедања својим поданицима само догле, докле би била у стању покорност својих поданика, и без икаква права, простом силом изнудити. Теорија о праву јачег немоћна је да докаже претварање силе у право, пошто и по тој теорији сила не може имати трајнијег дејства од онога који би и иначе, лишена правног обележја, имала...³⁶

д) Теоријски појам управе као јавне службе

Насупрот „државном“ и „класном“ моделу управе, модели управе који данас преовлађују у развијеним земљама (посебно европским) произилазе из концепције **социјалне функције** државе и управе и њихове улоге у остваривању општег интереса и друштвене добробити (*bono publico*). Концепт социјалне функције, односно друштвене улоге управе, полази од тога да се вршење управних активности државе не може свести искључиво на вршење државне власти (у смислу издавања заповести и вршења радњи принуде према својим поданицима), већ да вршење управних активности, пре свега, подразумева вршење **јавних служби**, као активности којима се стварају и обезбеђују услови који су грађанима неопходни за њихов свакодневни живот и рад и које доприносе општем развоју и напретку друштва као целине.

Према овом становишту, чији је творац чувени француски правни мислилац **Леон Диги** (1859–1928), у условима савременог материјалног и културног друштвеног развоја, државна јавна власт се **трансформише** у јавну службу, са задатком да обезбеди услове који су неопходни за развој и напредак друштва у области образовања, социјалне политике, здравствене заштите, научних истраживања, заштите природе, привредног развоја и др.³⁷

Полазећи од тога, у теорији и пракси развијених земаља данас се посебно истиче да је савремени концепт управе која пружа **јавне услуге** проистекао из схватања државе као организације чија је социјална функција вршење јавних служби. Тако, *...савремени уставни и управни системи почивају на концепцији државе као организације која пружа јавне услуге...*³⁸ Од овог теоријског ставновишта у одређивању појма управе полазе и наши аутори који се баве управним правом, посебно **Михаило Илић** (1919–1944),³⁹ **Никола Стјепановић** (1907–1987),⁴⁰ **Драгаш Денковић**,⁴¹ **Славољуб Поповић**⁴² и други.⁴³

36 Слободан Јовановић, *Основи управне теорије о држави*, Београд 1914, стр. 25–25.

37 Упореди: Leon Digi, *Преображаји јавног права* (1913), Београд 1929.

38 David Rosenbloom, *Public Administration and Law*, New York – Basel 1982, стр. 3–4.

39 Упореди: Михаило Илић, *Административно право – теоријски гео*, Београд 1928.

40 Упореди: Никола Стјепановић, *Основи административног права*, Суботица 1940; *Управно право ФНРЈ*, Београд 1958; *Управно право СФРЈ I-II*, Београд 1964; *Управно право СФРЈ I-II*, Београд 1973; *Управно право у СФРЈ*, Београд 1978; Н. Стјепановић, С. Лилић, *Управно право*, Београд 1991.

41 Драгаш Денковић, „Управно право као научна дисциплина“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1, 1969; „Преображај предмета управног права...“, *Зборник за друштвене науке*, бр. 67, Матица српска, Нови Сад 1979.

42 Упореди: Славољуб Поповић, *Управно право – оштини гео*, Београд 1989. и др.

43 *Nota bene*: И у овом раду се полази од теоријске концепције социјалне функције државе и савременог модела управе као система људске сарадње, а не од тзв. државноправног модела

3. Социотехнолошке концепције

За разлику од правно-политичких концепција, **социотехнолошке концепције о управи** везују теоријски појам управе за тзв. *орјанизовани људски рад*. Према овом становишту, управна делатност није делатност којом се искључиво бави држава (власт), већ је она својствена **сваком облику организованог рада**. У том смислу, и управне активности које обавља држава, односно државна управа, подлежу истим принципима једне посебне *технолоије радној љроцеса* која се означава као *ујрављање*.

а) Управна прагматика

Историјски посматрано, социополитичке теорије воде порекло од тзв. **правне прагматике**, као скупа бројних *ујравних љтехника, искуѕава и мељодга* прагматског и апликативног карактера.

Камералисти, рани средњоевропски представници правца управне технике, користили су и развијали технике и методе тзв. *чиѕтој ујравној искуѕава* у вођењу државних, односно полицијских послова (како су се тада називали послови управе). У касном средњем веку, посебно у Француској, Немачкој и Аустрији, израз *љолиција* је имао шире значање него данас и означавао је управу у целини.⁴⁴ Зато треба бити обазрив и радове из тог времена који, рецимо, имају назив **полицијске науке** треба схватити као дела која се великим делом односе на управу у целини, а не искључиво на полицију у данашњем смислу речи.⁴⁵ Камералисти верно и без критике бележе све послове које као краљевски или царски чиновници обављају (према начелу да је подједнако значајан сваки задатак на коме се ради) и на основу уопштавања тих искуѕава стварају читаве системе са *љрескрипцијима* (рецептима) за „добро управљање“. Своје ставове излажу у практикумима и уцбеницима за нове генерације лојалних владаревих чиновника и, између осталог, препоручују да се снаге грађана у односу на снаге владара морају увек налазити у таквом односу *...ga снаје љрађана у сваком случају буду мање од мере љпринудних снаја државе...*⁴⁶

б) Научна организација рада

Нове концепције, технике и методе управљања јављају се, међутим, нарочито почетком и средином 20. века као одговори на проблеме упра-

управе као инструмента за вршење управне власти или апарата са монополем принуде за остварење класне доминације. С друге стране, конкретне институције нашег позитивног управног права (нпр. управноправни однос, управни акт, управни поступак, управни надзор и сл.) биће изложене онако како су у законима и другим прописима дате *de lege lata*.

- 44 Старогрчка реч полис, која је означавала тадашњи *љраг-државу* (Атину, Спарту и др.), задржала се и до данашњег дана у говото свим језицима света, мада у једном знатно ужем смислу. Тако *polis*, односно *љолиција*, данас, по правилу, означава један специјализовани, „лако наоружани“ подсистем управе чији је задатак да одржава свакодневни „јавни ред и мир“.
- 45 Упореди: Nicolas de la Mare, *Traite de la police*, 1705; Gotlieb von Justi, *Grundgesetze der Polizeiwissenschaft*, 1765; Joseph von Sonnenfels, *Grundgesetze der Polizei, Handlung und Finanzwissenschaft*, 1770–1776. итд. (Eugen Pusić, *Upravni sistemi I*, Zagreb 1985, стр. 257; Славољуб Поповић, *Ујравно љправо*, Београд 1989, стр. 120–121. и др.).
- 46 Joseph von Sonnenfels, *Grundsätze der Polizei, Handlung und Finanzwissenschaft*, Band I, Wien 1796, стр. 42; (Eugen Pusić, *Problemi upravljanja*, Zagreb 1971, стр. 13).

вљања везане за *комплексне индустријске и економске системе*. Осим политичара и правника, проблемима управе почињу да се баве и економисти, техничари и инжењери. Истиче се да у великим и сложеним технолошким системима (нпр. у индустријским заводима) свака радна операција има свој *технички оптимум*, тј. једну теоријски одредиву тачку у којој је однос између уложених средстава, времена, рада и других фактора, с једне, и највећег ефекта, односно резултата, с друге стране, најповољнији. На тим основама настале су и концепције тзв. **научне организације рада** које проблематику управљања виде превасходно као питања *менаџменџа*, односно селекције оптималних техника и метода организовања.⁴⁷

Првобитне концепције научне организације рада, међутим, бивају изложене *аргументираној критики* као сувише апстрактне и недовољно реалне, с обзиром на то да, инсистирајући само на питањима организације, не уочавају нити уважавају два веома битна реална елемента, тј. *људе* са својим сложеним психичким структурама, с једне, и *групи*во као социјално окружење организације, с друге стране.⁴⁸ *Психолошка критика* научне организације рада истиче да се код управљања организацијом мора узети у обзир и „психолошка реалност“, тј. мотиви, реаговања и понашања појединаца који у радном процесу остварују тзв. **друштвене улоге** и ступају у **међуљудске односе**.⁴⁹ С друге стране, *социолошка критика* истиче да се мора узети у обзир и **социјална реалност**, тј. утицај, ограничења и стимулације који делују на организацију и долазе из њеног друштвеног окружења.⁵⁰

в) Функције управљања

Социотехнолошке концепције одређују теоријски појам управе као **континуирану делатност** која обухвата посебне функције – *йланирање, усмеравање, контролисање, оцењивање и йоновно усмеравање*. У настојању да се повећа степен рационализације, ефикасности и економичности управе, сачињена је и једна посебна „листа“ управних послова који су **типични** за сваки облик управљања, било да се обавља у оквиру привредне корпорације или у оквиру државе. Та листа управних активности сумирана је у познатој (енглеској) скраћеници **POSDCORB** која обухвата: **планирање, организовање, селекцију кадрова, усмеравање, координацију, извешта-**

47 Упореди: Frederick Taylor, *Principles of Scientific Management* (1911), New York 1967; Henri Fayol, *Administration Industrielle et Genenerale – Prevoyance, Organisation, Commandement, Coordination, Controle* (1916), Paris 1941; Павле Димитријевић, *Организација и мејоги paga јавне уйраве*, Београд 1959. и др.

48 Упореди: Don Martindale, *Institutions, Organizations and Mass Society*, Бостон 1966; Мијат Дамјановић, *Организација и уйрављање*, Београд 1982. и др.

49 Упореди: Elton Mayo, *The Human Problem of An Industrial Civilization*, New York 1933; Robert Merton, *Bureaucratic Structure and Personality*, 1940; Chris Argyris, *Personality and Organization*, New York 1957. и др.

50 Упореди: Philip Selznick, *Foundations of the Theory of Organization*, 1948; Talcot Parsons, *Structure and Process in Modern Societies*, Glencoe 1960; Michel Crozier, *Le Phenomene Bureaucratique*, Paris 1963; Herbert Simon, „On The Concept of Organization Goal“, *American Science Quarterly*, June 1964; Fred Emery, Eric Trist, „The Causal Texture of Organizational Environments“, *Human Relations*, no. 1, 1965. и др.

вање и финансирање.⁵¹ Резултати савременог социотехнолошког приступа проблемима управљања показали су да се и у оквиру државе управне активности **не могу** више посматрати искључиво као једна функција вршења државне власти већ као **комплекс активности** које служе остваривању постављеног циља. Због тога се и државна управа мора посматрати у ширем друштвеном контексту, а не искључиво у контексту вршења власти. Полазећи од тога, и тзв. управна функција државе, схваћена као посебна правна функција власти, мора се редефинисати у смислу да представља само једну од бројних **функција управљања** које остварује држава.⁵²

Теорија и пракса управљања у организацијама уопште, а у оквиру управе посебно, у последњих двадесетак година добијају посебну динамику због новог развоја стандарда **управне ефикасности**⁵³ и **технологије управљања**.⁵⁴ Комплексне технике и методе управљања данас су нарочито развијене, пошто су своју првобитну прагматску оријентацију **оплемениле** не само елементима психолошких и социолошких истраживања већ и методологијом опште теорије система, с једне, и најсавременијом информатичком технологијом, с друге стране.⁵⁵

Савремене социотехнолошке концепције у одређивању теоријског појма управе полазе, дакле, од становишта да се управне активности државе не могу свести само на једну од функција државне власти, већ да се оне морају посматрати и са становишта вршења бројних и сложених **функција управљања**.

4. Управа као систем за социјалну регулацију

а) Савремени теоријски појам управе

На основу изложеног, може се констатовати да традиционалне правно-политичке, као и савремене социотехнолошке концепције одређивања појма управе, међутим, имају један инхерентан („урођени“) недостатак. Наиме, и једна и друга концепција методолошки су немоћне да својим теоријским виђењем садржине појма управе изразе целовитост управе као сложене друштвене појаве која се, између осталог, манифестује у разним политичким („власт“), правним („функције“), психолошким („људи“), социјалним („организација“), технолошким („радни процес“) и другим елементима.

51 Упореди: Luther Gulick, Lyndal Urwick, *Papers on the Science of Administration*, New York 1937.

52 Упореди: Herbert Simon, *The New Science of Management*, New York, 1960; Eugen Pusić, *Uprava* (1961) 9. изд., Zagreb 1989; Драгољуб Кавран, *Организација, кадрови, руковођење (Наука о ујрављању)*, Београд 1991, Стеван Лилић, Милан И. Марковић, Предраг Димитријевић, *Наука о ујрављању са елементима йравне информатике*, Београд 2001. и др.

53 Упореди: James March, Herbert Simon, *Organizations*, New York 1958; Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration*, Novato 1980. и др.

54 Упореди: James Emery, *Organizational Planning and Control Systems – Theory and Technology*, New York 1969.

55 Упореди: А. Melezinek, А. Kornhauser, L. Šturm, *Technick und Informationsgesellschaft*, Alsbach 1987; Klaus Grimmer, *The Use Of Information Technology In Qualitative Administration Work – Organizational, Economic and Service-Related Aspects*, European Center For Research and Documentation in Social Sciences, Vienna 1987. и др.

Због тога су се настојања у одређивању модерног теоријског појма управе *окренула* најновијим методолошким и научноистраживачким достигнућима оличеним у **општој теорији система**. Као резултат тога, створене су теоријске и методолошке претпоставке на основу којих је могуће одредити један **савремени (модеран) теоријски појам управе**, полазећи од премисе да је управа **сложен управни систем за социјалну (друштвену) регулацију**.

За разлику од традиционалних и новијих правно-политичких и социо-технолошких концепција управе, *савремени теоријски појам управе* полази од управе као **сложеног управног система људске сарадње за социјалну регулацију**.

Савремени теоријски приступ при одређивању појма управе полази од становишта да управа представља један сложен и динамички **систем**, односно, прецизније, **управни систем**. Израз *систем* у најопштијем смислу може се дефинисати као целина састављена из делова, с једне, и као целина која се разликује од своје околине, с друге стране. У том смислу, *...уйравни системи су системи људске сарадње, а системи људске сарадње врста система...*⁵⁶

Под **системом људске сарадње** подразумевају се *разни облици понашања људи ради остваривања њихових међусобних односа у процесу рада са циљем остваривања некој ефекта* (нпр. производња, културни развој, заштита природе и др.). Будући да су облици понашања људи мотивисани жељом (или нуждом) да се успостави сарадња са другим људима, понашање једног човека увек је оријентисано ка одговарајућем понашању другог.⁵⁷

Концепт **социјалне регулације** произилази из околности да људи у друштву остварују своје интересе како у односима међусобне сарадње, тако и у међусобним сукобима. Међусобна конкуренција појединаца и друштвених група за релативно оскудна материјална и друштвена добра испољава се било као *доминација* (када се интереси једних остварују на рачун других), било као *компромис* (када се интереси остварују само једним делом и никада у потпуности). У том смислу, концепт социјалне регулације полази од становишта да је циљ управног система, као система људске сарадње, **неутралисање контингентности**,⁵⁸ *неајивних ефеката неизвесности* који произилазе из могућег нелегитимног понашања других људи у друштвеној интеракцији.⁵⁹

б) Системски приступ

Модерни теоријски појам управе као система за социјалну регулацију полази од резултата до којих је дошла **општа теорија система**⁶⁰ и од

56 Eugen Pusić, *Upravni sistemi I*, Zagreb 1985, стр. 9, 11.

57 Eugen Pusić, *Upravni sistemi I*, Zagreb 1985, стр. 33.

58 Упореди: Eugen Pusić, *Upravni sistemi I*, Zagreb 1985; Herbert Werlin, „Contingency Theory: The Wrong Door“, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 55, no. 1, 1989. и др.

59 Еуген Пусић, *Друштвена регулација*, Загреб 1989, стр. 339–340.

60 Упореди: A. Angyl, *A Logic of Systems* (1941), F. Emery (ed.), *Systems Thinking*, Harmondsworth 1969; Ludvig von Bertalanffy, *General Systems Theory*, D. Singer (ed.), *Human Behavior and International Politics*, Chicago 1965; John Dorsey, „A Communication Model for Administration“,

тзв. *системској љрисџиуи* у одређивању сложених природних и, посебно, друштвених појава.⁶¹

Карактеристична за науку, посебно за област друштвених наука, била је њена **превасходно позитивистичка оријентација**, усмерена ка утврђивању чињеница и одређивању елемената по којима се једна појава разликује од друге (*differentia specifica*). Иако је овим приступом својевремено дат велики допринос развоју знања о детаљима у оквиру специфичних и ограничених подручја (на пример, број, врста и значење правних норми у оквиру једног закона), у условима непрекидног нарастања опште друштвене сложености, позитивистички приступ је све више „отказивао“, уз карактеристичну констатацију да долази до очигледног раскорака између теоријских концепција и модела, с једне, и друштвене реалности, с друге стране. У области права, као типичан пример немоћи правног позитивизма да се ухвати укоштац са друштвеним реалностима наводи се тзв. *раскорак љрава и сџварносџи*, метафорично изражен као „побуна факта против права“.⁶²

Традиционални позитивистички приступ почива на концепту да целину која се проучава треба *расџавиџи* на тзв. *саставне делове* јер се полазило од тога да је *целина једнака механичком збиру својих делова* (нпр. да право представља „скуп“ правних норми и сл.). **Системски приступ**, међутим, полази од тога да целина настаје као **интеракција** делова целине међу собом и да *целина има вредносџи која је вишеј реда* у односу на вредност збира њених делова (на пример, правни систем је вредност вишег реда од простог збира правних норми садржаних у законима и другим правним актима). Због тога целина има карактер *система* у којем постоји међусобно дејство његових делова и који је изложен утицајима свог окружења. Систем је, дакле, у **сталној динамичкој интеракцији** са својим окружењем како би се прилагодио и осигурао свој опстанак. У методолошком смислу, *...џеорџија система означила је велику љромену оџџиџе, инџелекџиуалне љерсџеџиџиве из које се џосмаџира реалносџи...*⁶³

У том контексту, системски приступ је *одлучујућа џеорџијска љреџџиосџавка* за савремено проучавање комплексних социјалних система, посебно управе, јер су карактеристике комплексних система другачије од оних које важе за једноставне целине.⁶⁴ Системи високог степена сложености и са великим бројем међусобних веза своју стабилност постижу стварањем посебних, тзв. *модуларних* подсистема унутар себе, који омогућавају прилагођавање система на промене у околини и у њему самом. У супротном, долази до *сџаџнаџије*, па чак и *колаџса* система.⁶⁵

American Science Quarterly, December 1957; Stafford Beer, *Decision and Control – The Meaning of Operational Research and Management Cybernetics*, New York 1959. и др.

61 Упореди: Niklas Luhmann, *Теорија система, сврховџиосџи и рационалносџи* (1961), Загреб 1981.

62 Упореди: Слободан Перовић, „Криза правног система“, *Правни живоиџ*, бр. 11, 1987.

63 Мирослав Печујлић, *Меџодолоџија друџивених наука*, Београд 1982, стр. 45–46.

64 Упореди: Рајко Томовић, Радивој Петровић, *Модерни џоџлеџи на уџрављање система*, Београд 1970.

65 Lovro Šturm, „Značenje sistemskog upravljanja za javnu upravu“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, br. 3–4, 1987, стр. 429.

в) Кибернетска моделистика

Прекретница у методологији проучавања управе, као и технологији управљања, наступа средином, а нарочито се развија у другој половини 20. века, појавом **кибернетске моделистике** засноване на егзактним *математичким моделима* управљања и организовања сложених регулационих процеса применом *информатичке технологије*.⁶⁶ У трансдисциплинарним методолошким и технолошким оквирима кибернетике као **опште науке о управљању**, чији је предмет *комуникација и контрола у сложеним динамичким системима*,⁶⁷ настаје и развија се читав спектар регулационих концепција, управљачких техника и нових технологија, као што су системска анализа, линеарно и динамичко програмирање, операциона истраживања, пројект менаџмент, пословна логистика, теорија игара, тзв. *cost-benefit* анализа, формулација стратегије, аутоматска обрада података итд.⁶⁸ Кибернетска моделистика управи прилази првенствено са аспекта улоге **информација** у процесу остварења управних активности, постављајући тако *функцију уйрављања* у контекст *рејулације система*.⁶⁹ Најопштије посматрано, кибернетски модел полази од тога да се сваки систем састоји од два подсистема: **а)** оног који **управља** (управљачки систем) и **б)** оног **којим се управља**. Информације чине **супстрат** (суштину) управљања и могу бити: *директне* (које теку од управљачког подсистема ка систему којим се управља) и *повратне* (које теку од подсистема којим се управља ка управљачком подсистему). Повратне информације, односно **повратна веза** (тзв. *feed-back*), као облик регулације, односно контроле активности система, користе резултате остварених активности система ради кориговања његових будућих активности и тако *зативарају* тзв. комуникациони круг.

За одређивање теоријског појма управе са становишта кибернетске моделистике, посебно је значајан тзв. **кибернетски модел управе**, који је сачинио француски стручњак за управу **Лисјен Мел** (*Lucien Mehl*). Према том моделу, управа је феномен који се јавља код сложених система у оквиру људске заједнице. Према Мелу, **организације**, као **комплексни и динамички социјални системи са финалитетом**, представљају сложене друштвене целине које се образују ради постизања неког циља (тзв. *finalitet*).⁷⁰ У оквиру једне организације (нпр. државе), активности људи могу се посматрати било као **регулаторске** (*уйрављачке*) **активности**, било као **ефекторске** (*реализаторске*) **активности**. Регулаторске активности даље могу

66 Упореди: Lee Loevinger, „Jurimetrics – The Next Step Forward“, *Minnesota Law Review*, no. 5, 1949; Стеван Лилић, „Кибернетска моделистика и одређивање управне функције“, *Правни живот*, бр. 11, 1985.

67 Упореди: Norbert Wiener, *Cybernetics: or Control and Communication in The Animal and The Machine* (1948), Cambridge 1968.

68 Упореди: William House, *The Impact of Information Technology on Management Operations*, Princeton 1971.

69 Упореди: Ross Ashby, *Self-Regulation and Requisite Variety* (1956), F. Emery (ed.), *Systems Thinking*, Harmondsworth 1969; Ross Ashby, *An Introduction to Cybernetics*, Лондон 1956. и др.

70 Упореди: Lucien Mehl, *Za kibernetски teoriju upravnog delovanja* (E. Pusić, *Problemi upravljanja*, Zagreb 1971, стр. 115–174); Lucien Mehl, „La cybernetique et l'administration“, *La Revue Administrative*, no. XII, Paris 1959, стр. 542–567 и др.

бити **селекторске активности** (*активностии одређивања циља*) и **трансдукторске активности** (*активностии сйровођења циља у извршење*). Осим тога, постоје и **контролне активности** (*активностии конйроле реализације осйалих активностии*) у виду **feed-back** активности.

На основу тога, у оквиру кибернетског модела државе као *социјалној сисйема са финалиийейом*, могу се разликовати следећи „нивои активности“ система:

- 1) **ниво регулаторских активности** – ниво *леислаийивне функције*, односно ниво „стварања“ права, као активности нормирања општих правила понашања (доношењем закона), који се даље диференцира на ниво селекторских и ниво трансдукторских активности;
 - а) **ниво селекторских активности** – ниво *ејзекуийивне функције*, односно ниво „старања о примени права“, као активност одређивања општих правила ради извршења права (доношењем подзаконских општих аката) са циљем извршења закона;
 - б) **ниво трансдукторских активности** – ниво *ујравне функције*, односно ниво „непосредног извршења закона“, као активност доношења појединачних управних аката и обављања материјалних радњи;
- 2) **ниво ефекторских активности** – ниво *факийичкој осйварења закона*, односно *материјализација* права (људским радњама);
- 3) **ниво контролних (feed-back) активности** – ниво *судске функције*, као активности контроле примене закона и решавања спорних ситуација (доношењем судских аката).

Полазећи са становишта кибернетске моделистике, садржина теоријског појма управе може се одредити као **вршење трансдукторских активности**, тј. као скуп активности којима се циљеви непосредно спроводе у материјалну реализацију (ефекат). Посебан **допринос** кибернетске моделистике у одређивању теоријског појма управе огледа се у садржинском одређивању управних активности као активности „трансдукторског карактера“ којима се општи циљеви система спроводе у непосредно извршење. У том смислу, доношење управних аката од стране органа управе и других овлашћених субјеката била би **типична трансдукторска активност** којом се општи циљ (утврђен у закону) спроводи у реализацију ради постизања одговарајућег ефекта (понашање људи).

г) Социјална регулација

Општи привредни и друштвени развој,⁷¹ уз велики обим државне интервенције и нормативну регулативу, указују на околност да се социјална регулација у вођењу јавних послова не може више посматрати као *маргинална* активност у односу на основне друштвене процесе. Социјална регу-

71 Упореди: John Naisbitt, *Megatrendovi – Deset novih smjerova razvoja koji mijenjaju naš život*, Zagreb 1985.

лација коју спроводи управа и сама сада постаје **основни друштвени процес** и чини битну претпоставку економске ефикасности, културног развоја и општег друштвеног напретка у условима развијеног индустријског и урбанизованог друштва.⁷²

Крајем 19. и почетком 20. века управа се јавља као иницијатор и координатор друштвено неопходних и корисних послова (у здравству, просвети, саобраћају, комуникацијама, комуналним службама и сл.), а атрибути власти, иако нису сасвим нестали, више не представљају основну садржину управне активности државе. Функције управе не само да постају све бројније, већ и све сложеније и теже. Једва да постоји неки посао у раду државне управе или у производњи који је некада био једноставан, да сада није постао изузетно сложен. Као класичан пример успешне интервенције државе у процесе социјалне регулације наводи се корист, економичност и успешност државне поштанске службе САД крајем 19. века.⁷³ Ове околности указују и на то да проблеми управљања у привреди и јавним службама постају све сложенији и бројнији, као и да општи принципи и технологија управљања државом и привредом међусобно све више конвергирају.⁷⁴

У 20. веку јављају се и прве комплексне анализе управе у савременом индустријском друштву које комбинују политичко и технолошко становиште и које као средишње питање постављају **однос управе и политичке власти**. Полазећи од садржинског јединства технологије обављања управних активности као бројних и сложених функција управљања, како у „јавном“ (државном), тако и у „приватном“ (пословном) сектору, уместо дотадашњег теоријског појма *државнојравне* управе, настаје тзв. **циљно-рационални** (*zweckrational*) концепт модерне управне организације.⁷⁵ Тим моделом наглашава се двострука улога управе: с једне стране, управа се може посматрати као **инструмент за вршење политичке власти** („управа као власт“), а с друге, као **организација за вршење јавних служби** („управа као служба“).

Резултати ових проучавања, посебно тзв. великих управних система (нпр. здравствене службе, државне управе, индустријске корпорације, саобраћајне мреже, урбани конгломерати и сл.), показују да се у сложеним савременим условима живота управљање не може одвијати произвољно, већ према одређеним правилима. У том смислу, управну делатност, као стручну, рационалну и континуирану делатност, могу обављати само **професионални и деполитизовани** управни службеници. С друге стране, како постављање политичких циљева није ствар стручности већ политике, управни службеници не треба да се баве политиком јер је то посао политичара.

У оваквим околностима, управа остварује своју социјалну функцију не као **инструмент власти**, већ првенствено као **регулатор друштвених про-**

72 Упореди: Eugen Pusić, *Društvena regulacija*, Zagreb 1989.

73 Упореди: Woodrow Wilson, *The Study of Public Administration* (1887), Washington D. C. 1955.

74 Упореди: *The Administrative Implications of Regional Economic Integration: The Case of the European Community*, ISAA, Bruxelles 1990; Стеван Лилић, „Полазне основе технолошке трансформације управног система“, *Правни живоић*, бр. 1–2, 1991. и др.

75 Упореди: Макс Вебер, *Привреда и друштво* (1921), Београд 1976.

цеса. У сложеним и динамичним условима савременог живота, управа је та организација која располаже великим стручним знањем, људским потенцијалом и материјалним ресурсима за **ефикасну** социјалну регулацију. Истовремено, порастом улоге управе као инструмента социјалне регулације, опада њена улога као вршиоца политичке власти и принуде.

Теоријски концепт управе као система социјалне регулације подразумева, дакле, да се активностима управе у регулацији друштвених процеса **не приступа као владању људима**, већ као процесу **легитимног утицаја на понашање људи према унапред постављеним стандардима**. Као што је истакнуто, циљ концепта управе као система за социјалну регулацију полази од становишта да управа, као систем људске сарадње, јесте да неутралише негативне ефекте неизвесности (контингентности) која произилази из могућег нелегитимног понашања других људи у друштвеној интеракцији, а не из успостављања доминације државе над људима применом ауторитативних средстава и метода власти.

Полазећи од изнетог, може се рећи да је основна социјална функција и друштвена улога управе, односно државе у томе да својим активностима оствари **опште благостање друштва** (*welfare*). Другим речима, опште циљеве друштва држава реализује остваривањем општих, односно јавних интереса (*bono publico*) као оних интереса који стоје изнад појединачних (личних или групних) интереса. Уосталом, управо се према овом мерилу могу јасно разликовати демократске од ауторитативних држава, посебно раније социјалистичке од савремених социјалних држава. Тако, док се у социјалистичким државама општи циљеви друштва првенствено реализују ауторитативним путем и вршењем власти (нпр. како је то тврдио А. И. Денисов), дотле се у социјалним државама јавни интереси првенствено реализују неауторитативним путем и обављањем јавних служби (нпр. како то тврди Леон Диги).

Б. ФУНКЦИОНАЛНИ ПОЈАМ УПРАВЕ

1. Уводне напомене

Теоријски посматрано, разликовање управе у смислу делатности од управе у смислу организације има за последицу **разликовање** тзв. **функционалног појма управе** (*ујравна функција, ујравна делатност*) од тзв. **организационог појма управе** (*ујравна организација, ујравни органи*).

Са функционалног становишта, управа се одређује као **посебна делатност**, тј. као *рационална (сврсисходна и свесна) активност људи* када индивидуалне и заједничке потребе треба задовољити организованим радом већег броја људи. **Организован рад** је онај рад који се обавља на основу поделе рада и поновне координације појединачних напора свих учесника у радном процесу ради постизања одређеног циља (ефекта). У том смислу, теоријско одређивање функционалног појма управе као **посебне делатности коју обавља управа** своди се на одређивање садржине и карак-

теристика оних активности управе које се означавају као **управа**, у смислу *управне делатности*.⁷⁶

Са организационог становишта, управа се одређује као **посебна организација**, тј. као посебан систем организационих целина у оквиру организационе структуре државе који као своју основну и трајну делатност има обављање управних активности. Управа као организациони (под)систем државне организационе структуре јавља се као сложена **управна организација** састављена од **бројних и разноврсних органа и организационих облика** који успостављају међусобну комуникацију на основу унапред утврђених правила и прописа. Управа као организациони систем, међутим, може обухватити и организационе целине других државних организационих (под)система, као и целине које се налазе изван организационе структуре државе. У том смислу, теоријско одређивање организационог појма управе као **посебне организације која обавља управне активности** своди се на одређивање врсте, облика и карактеристика оних организационих целина које као своју основну или допунску активност обављају **управну делатност**.⁷⁷

Теоријски одредити **функционални појам управе**, односно теоријски одредити **појам управе у функционалном смислу**, значи теоријски дефинисати **основне активности** којима управа (као организација) остварује своје задатке и послове, односно путем којих управа реализује своју социјалну функцију у друштву. Како управа своје задатке и послове остварује различитим активностима, треба **издвојити** оне активности које имају обележја управних активности од осталих државних активности. У том смислу, активности управе могу се разликовати према различитим мерилима.

Тако се управне активности **могу разликовати** према **материјалним**, тј. *унутрашњим*, односно *садржинским* обележјима. На овај начин могуће је теоријски одредити тзв. **материјални појам управе**, односно *материјални појам управе у функционалном смислу*.

С друге стране, управне активности **могу се разликовати** и према **формалним**, односно *сиољним* обележјима. На овај начин могуће је теоријски одредити тзв. **формални појам управе**, односно *формални појам управе у функционалном смислу*.

Може се рећи да одређивање материјалног, односно формалног појма управе представља одређивање *две стране једне исте појаве*, тј. њене унутрашње садржине и њене спољне форме.

2. Функционални појам управе у материјалном смислу

У теоријском одређивању **функционалног појма управе у материјалном смислу** треба одредити активности којима управа остварује своје основне задатке и послове полазећи од садржинских, односно унутрашњих каракте-

76 Павле Димитријевић, *Јавна управа*, Ниш 1964, стр. 13–14.

77 Павле Димитријевић, *Јавна управа*, Ниш 1964, стр. 55–56.

ристика ове управне делатности. У том смислу, треба разликовати активности којима управа остварује своје **основне** задатке и послове од активности којима она остварује **остале** задатке и послове. Разликовање „основних“ и „осталих“ управних активности играло је велику улогу у изградњи политичких система европских континенталних држава крајем 19. и почетком 20. века.

Активности којима управа остварује своје основне задатке и послове **прво** су се манифестовале као један посебан облик **вршења власти**. Вршење управних активности представљало је вршење **ауторитативних активности**, што је значило вршење једног облика државне власти. Међутим, с тим у вези, јављају се и *два различита њедања* на садржину државних управних активности. Према једном схватању, управне активности које обавља држава односе се само на **један посебан облик вршења власти** (тзв. *ујравна функција*), док према другом, осим вршења власти, управне активности државе обухватају и **друге активности управе које не значе вршење власти** (тзв. *ујравна делатности*).

а) Управна функција – управа као власт

Схватање функционалног појма управе у материјалном смислу као **уравне функције**, *тј. као једне од йравних функција државне власти*, **старије** је схватање које је настало крајем 18. и почетком 19. века. Концепција о управној функцији као **правно регулисаном вршењу управне власти** јавља се са настанком правне државе.

Према овом схватању, управна функција **разликује** се од других облика власти по **начину** њеног вршења. Главни задаци државе у апсолутистичкој монархији и полицијској држави тог времена остваривани су издавањем заповести, тј. наређењима и забранама, давањем дозвола и одобрења, као и вршењем радњи примењивања принуде према грађанима и њиховим колективитетима. Односи државе и грађана имали су карактер **односа неравноправних субјеката** у којима је држава иступала као **носилац власти**, тј. као субјект који је *нагређен*, док су грађани били у позицији поданика, тј. субјекта који је *йојичињен* држави. У таквој ситуацији, активности управе, дакле, јављају се као **ауторитативне активности изрицања заповести и ограничења, односно примене принуде**.

У оквиру општег правног режима вршења државне власти издвајају се **посебни правни режими**, којима је подвргнуто вршење појединих функција државне власти, међу којима се **посебно издваја правни режим вршења управне власти**. У том смислу, у одређивању посебног правног режима вршења управне власти полази се од специфичних **правних** карактеристика активности које чине садржину управне функције, чиме се, у теоријском смислу, осигуравају јединственост и хомогеност материјалног појма управе у функционалном смислу.

Одређивање функционалног појма управе у материјалном смислу као **уравне функције**, тј. као правом регулисаном вршења управне власти, карактеристично је за континенталне државе у Европи крајем прошлог и почетком овог века. То је посебно важило за **Француску** (иако је ово стано-

виште данас у Европи,⁷⁸ посебно у Француској⁷⁹ и Италији,⁸⁰ напуштено), као и за **бивше земље тзв. реалног социјализма**. Међутим, и у тим се земљама оваква гледишта напуштају, што се може уочити упоређивањем ранијих и новијих радова у **Совјетском Савезу**,⁸¹ односно **Русији**,⁸² **Украјини**,⁸³ затим **Бугарској**,⁸⁴ **Румунији**,⁸⁵ **Македонији**,⁸⁶ **Босни и Херценовини**,⁸⁷ **Републици Српској**⁸⁸ и тако даље. У **англосаксонским земљама**, пре свега у Великој Британији, схватања о постојању посебног правног режима на основу којег се издваја управна функција од других функција државне власти углавном **нису дошла до изражаја**, посебно због тога што у овим земљама преовлађује становиште да се правни режим вршења функција државе не разликује од „општер“ правног режима *common law*.⁸⁹

Поједини наши аутори, међутим, и данас ригидно заступају теоријско становиште о функционалном појму управе као вршењу управне функције у смислу једног посебног облика вршења државне власти.

Тако, ови наши аутори, пре свега **проф. Павле Димитријевић**, теоријски одређују функционални појам управе у материјалном смислу на сле-

- 78 Упореди: Фелићано Бенвенути, „Наука управног права у Италији“, *Анали Правној факултету* у Београду, бр. 1, 1985, стр. 10–21; Драгаш Денковић, „Економски и друштвени преображај и његов утицај на савремени развој управе (једно француско гледиште)“, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 1, 1982, Београд стр. 157–162; Мијат Дамјановић, „Управа – испред или иза свог времена?“, *Ойшћина*, бр. 1–2, Београд 1980; Eugen Pusić, „Blіže perspektive razvoja uprave“, *Naša zakonitost*, br. 9, Zagreb 1979 и др.
- 79 Упореди: Charles Debbasch, *Institutions et droit administratif – l’action et le contrôle de l’administration*, Paris 1978; Г. Vedel, P. Devolve, *Droit administratif*, Paris 1984; Жерар Тимсит, „Француски модел управе и његови недавни преображаји“, *Анали Правној факултету* у Београду, бр. 2, 1985. и др.
- 80 Упореди: Paolo Mormile, Fabio Costa, *Corso di diritto amministrativo*, Piacenza 1999.
- 81 Упореди: В. П. Т. Василенков (редактор), *Совейское административное право*, Москва 1981; М. Козлов (редактор), *Государственное управление и административное право*, Москва 1978; А. Е. Лунев (редактор), *Совейское административное право*, Москва 1977; С. С. Студењикин, *Совейско административное право*, Београд 1947. и др.
- 82 А. П. Алехин, М. Козлов, *Административное право Российской Федерации*, Москва 1995; Д. Н. Бахрах, *Административное право*, Москва 1997, А. Н. Козрин, *Административное право зарубежных стран*, Москва 1996. и др.
- 83 Л. В. Ковал, *Административное право*, Киев, 1998. и др..
- 84 Стаинов-Ангелов, *Административное право на Народна Република Булгарија*, Софија, 1957; Добри Димитров, *Административное право*, Софија 1994. и др.
- 85 Упореди: Antonie Iorgovan, *Drept administrativ si stiinta administratiei*, Bukuresti, 1989; Valentin Prisacuru, *Tratat de Drept administrativ Roman*, Bucuresti, 1993.
- 86 Н. Гризо, С. Гелевски, Б. Давитковски, А. Павлова Данева, *Административное право*, Скопје, 2008.
- 87 Мустафа Камарић, Ибрахим Фестић, *Уйравно йраво - ойшћии гео*, 3. издање, Сарајево, 2004; Сеад Дедић, *Уйравно йправо Босне и Херцеговине*, Сарајево, 2001; Сеад Дедић, *Уйравно йроцесно йраво*, Сарајево 2001.
- 88 Петар Кунић, *Уйравно йраво*, Бања Лука 2010; Мирјана Рађеновић, *Право ойшћиеј уйравној йосйуйка*, Бања Лука 2009; Мирјана Рађеновић, *Право уйравној сйора*, Бања Лука 2010.
- 89 Упореди: A. W. Bradley, K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 13th ed., London 2003; Peter Cane, *An Introduction to Administrative Law*, 3rd ed., Oxford 1996; J. D. Galligan (ed.), *A Reader on Administrative Law*, Oxford 1996; John Alder, *Constitutional and Administrative Law*, London – New York 1993; P. P. Craig, *Administrative Law*, London 1989; W. H. R. Wade, *Administrative Law*, Oxford 1986; J. A. G. Griffith, H. Street, *Principles of Administrative Law*, London 1973; Bernard Schwartz, „A Common Lawyer Looks at Droit Administratif“, *The Canadian Bar Review*, February 1951; Bernard Schwartz, *American Administrative Law*, London 1950. и др.

дећи начин: Управу чине искључиво активности вршења власти на одређени начин (...) и те активности су регулисане особеним правним нормама које се не примењују на друге делатности. Активности које не представљају вршење власти не спадају у управу и нису регулисане нормама које уређују вршење власти у друштву.⁹⁰ Слично закључује и **проф. Ратко Марковић**: „Управа је посебна грана државне власти. (...) Управа је власт решавања прерогативима државне власти (...). Како извршење права укључује као *ultima ratio* (крајње средство) и примену физичке принуде, то појам управне власти обухвата и примену физичке принуде у конкретним ситуацијама изостајања добровољног извршавања права, тј. потчињавања праву.“⁹¹ У том смислу констатује и **проф. Зоран Томић**: „Конструисање материјалног појма управе помоћу идеје „јавне власти“ јесте класична поставка која одолева времену. Суштина је у схватању управне делатности као скупа искључиво државно-ауторитативних активности. (...) Упрошћено, управа, тј. управни рад се квалификује једним од огранака („функција“) државне власти, чиме се жели истаћи да се у његовом обављању (...) користе, у првом реду, ауторитативна овлашћења.“⁹²

б) Управна делатност – управа као јавна служба

Како је у другој половини 19. века **проширена улога државе у друштву** и повећане њене активности, теоријска схватања према којима се активност државе своди на вршење власти **нису више одговарала** стварним животним условима. Јављају се нови облици активности државе који **нису** били ауторитативног карактера и који нису представљали вршење власти. Тако, у теоријском смислу, долази се до сазнања да **треба проширити појам управне функције елементима који нису ауторитативног карактера**.

Будући да су законодавство и судство као функције власти биле већ одређене, нове активности које је почела да обавља држава, између осталог, у области привреде, здравства, саобраћаја и просвете, **сврстане су у правне оквире вршења управне функције**. То је проузроковало промену у карактеру садржине активности које чине управну функцију и њено проширивање на неауторитативне активности. У том смислу, садржина теоријског појма *ујравна функција* све се мање одређује искључиво као функција власти, а све више као делатност која обухвата **укупност активности управе** којима она **непосредно извршава своје свакодневне задатке и послове**. Управа се почиње посматрати **као једна од бројних делатности државе**, а не само као једна од три „правне функције“ државне власти. Упоредо са тим, и термин **управна функција**, који је служио за означавање правног режима и начина вршења управне власти, све се више **заменује** изразом **управна делатност**. Сходно томе, и теоријски појам управе у материјалном смислу не одређује се више као „управна функција“, већ као „управна делатност“, тј. као укупност свих активности (ауторитативних и неауторитативних) којима држава непосредно остварује своје социјалне циљеве. Ове промене у теоријском приступу одређивања материјалног појма управе последица су, између осталог, превазилажења првобитног концепта

90 Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Ујравно љраво*, Београд 1986, стр. 48.

91 Ратко Марковић, *Ујравно љраво*, Београд 2002, стр. 76.

92 Зоран Томић, *Ујравно љраво*, Београд 1991, стр. 12.

правне државе (у смислу да је правна држава она у којој је вршење власти регулисано правом) и појаве концепта „социјалне државе“ (државе благостања), према којем држава превасходно има улогу да се стара о општем благостању својих грађана и напретку друштва као целине.

Ширење улоге државе у друштву и умножавање активности управе у великој мери су, дакле, утицали на схватања о **управи као делатности којом држава остварује своје друштвене циљеве**, вршећи како ауторитативне, тако и неауторитативне активности, било да су оне регулисане посебним правним режимом или не. То становиште је, између осталог, заступано и у **Немачкој** после Првог светског рата и основ је многих савремених концепција. У Немачкој је већ почетком 20. века почела **аргументована критика претераног нормативизма**, као и истицање става да су класична концепција поделе власти и модел „правне државе“ из 19. века концептуално превазиђени. Према тим схватањима, постојање правне државе није само по себи довољно да осигура демократију и друштвени развој (јер се, на пример, могу донети закони о ропству или другом облику дискриминације на сасвим „легалан“ начин), већ је тај концепт морао бити **допуњен** и другим елементима улоге државе која остварује **социјалне циљеве** и која ће, осим примене права, обезбеђивати правичност и социјалну правду. У том смислу, **социјална држава (welfare state)** не дефинише се као „инструмент власти“, већ као држава која се стара о добробити грађана, општем друштвеном и културном напретку, развоју производње и услуга и социјалном благостању уопште. Полазећи од тих ставова, указује се на то да вршење власти у таквим условима више **не може бити једина и основна државна активност**.

Промена у теоријској концепцији у улози државе у друштву посебно је уочљива **унутар управе**, чија делатност сада обухвата скуп различитих активности у оквиру којих се прожимају елементи како ауторитативног, тако и неауторитативног карактера. У том смислу, **функционални појам управе** се теоријски одређује као делатност којом управа остварује своје свакодневне задатке и послове, а која садржински представља **мешавину** ауторитативних и неауторитативних, правних и неправних елемената. Полазећи од тога, **функционални појам управе** не може се свести на ауторитативну функцију извршавања закона, већ се мора одредити као **делатност обављања свакодневних задатака и послова управе са циљем повећања општег благостања друштва**.

За теоријско одређивање функционалног појма управе као **управне делатности** карактеристично је, такође, и **напуштање строгог легалистичког становишта** према којем управне активности морају бити подвргнуте посебном правном режиму административног права. Тако, према овој концепцији, извршавање закона више **није основни циљ** управе, већ само **оквир** њеног деловања. Тако се у савременој немачкој и аустријској теорији управе и управног права говори о улози управе у *демократској и социјалној йравној држави* и истиче да *...уйрава има задатак да обликује друштво у йраницама йрава и на основу закона...*⁹³

93 Е. Forsthoff, *Traite de droit administratif allemand*, Bruxelles 1969, стр. 37–44; (3. Томић, *Уйравно йраво*, Београд 1991, стр. 15).

За одређивање теоријског појма управе од посебног је значаја и **теорија јавних служби** која је настала у Француској крајем 19. и почетком 20. века. Већ у другој половини 19. века **Државни савет** у Француској је, решавајући спорна питања у вези са радом управе, **почео да проширује** појам управне функције и да у оквиру њеног вршења **укључује и неауторитативне активности** државе које су добиле обележја тзв. **јавних служби**. Појам управе у Француској на овај начин је проширен, тако да се под њим, осим управне функције (као правно регулисано вршење управне власти), подразумевало и вршење јавних служби. Под утицајем праксе Државног савета, посебно једне одлуке из 1903. године, учење о јавним службама било је прихваћено и у француској правној теорији и послужило је као *теоријски основ* проширивања садржине материјалног појма управе. Највећи допринос формирању теорије јавних служби дао је **Леон Диги**, оснивач **школе социјалне функције** државе и **теорије јавних служби** у француској и европској правној науци. Полазећи од тзв. **солидаристичких концепција** о држави и праву, тј. од тога да држава и право нису искључиво „инструменти у рукама владајуће класе“, већ организација која има циљ да оствари интересе друштва као целине, Диги заступа схватање да се основни задатак државе у новим условима (тј. почетком 20. века), *йроменио* (тј. трансформисао) и да, уместо вршења јавне власти, држава има задатак да врши јавне службе. Диги констатује: „*Оно шйио је йавно, йио више није йраво зайоведања, већ обавеза да се йрактично ради (...). Они који владају немају субјективну йраво на јавну властй, већ имају дужности да уйишребе своју властй ради орйанизовања јавних служби (...)* Држава није више суверена властй која зайоведа: она је йруйа йојединаца која расйолаже силом, и који су дужни ову силу уйишребишйи ради сйварања и уйрављања јавним службама.“⁹⁴

Дигијева концепција јавних служби послужила је као **основ за проширивање теоријског појма управе у материјалном смислу** који сада обухвата и оне активности управе које представљају **вршење јавних служби**. Под утицајем теорије јавних служби, теоријски концепт **управне функције** уступа место концепту **управне делатности као вршењу јавних служби**.⁹⁵

3. Функционални појам управе у формалном смислу

Функционални појам управе у формалном смислу утврђује се на основу **спољашњих**, односно **формалних** обележја управе. Та становишта најчешће настају као *реакција* на настојања да се утврди материјални појам управе. Тако се полази од околности да правне појаве **није могуће** утврдити по материјалном основу (по основу садржине), већ само по основу неких спољних обележја, као што су „вршилац“, „поступак“, „форма акта“ и слично.

94 Леон Диги, *Преображаји јавној йрава*, Београд 1929, стр. XIX–XX.

95 Упореди: Gerard Timsit, Janusz Letowski, *Les fonctions publiques en Europe de l'est et de l'ouest*, Paris 1986.

Према тим схватањима, како појам управе није могуће утврдити према садржинским (материјалним) елементима, мора се поћи од **формалних елемената** који су специфични за управу. Како су формални елементи у праву **одређени важећим прописима**, пре свега законом, то се и формални појам управе утврђује према елементима који су **прописани законом**. Одређивање формалног појма управе подразумева обраду и анализу важећих правних норми и њихово тумачење у смислу изналагања оних мерила на основу којих се управа разликује од других правних института.

Схватање према којем се државне правне функције могу одредити искључиво према њиховим формалним обележјима заступали су у првом реду припадници тзв. (**бечке**) **нормативистичке школе** на челу са **Хансом Келзеном**.⁹⁶ Према тим, данас напуштеним схватањима, формална обележја управне делатности обухватају следеће **специфичности**: **а) Органи управе** су организовани као **инокосни органи** (јер управне активности захтевају брзо и ефикасно одлучивање). **б) Управни поступак** према коме се обављају управне активности у основи је **неформалног карактера** (јер правила управног поступка морају бити довољно општа да омогуће слободно одлучивање органа управе у складу са конкретним околностима случаја). **в) Управни акти** који се доносе као резултат предузетих управних акција (за разлику од судског акта) одликују се **слободном формом** (јер се често не предвиђа посебно образложење за донету одлуку). **г) Контролу органа** који врше управу могу обављати само органи из управног система власти – нпр. **виши органи управе или посебни управни трибунали** (јер контролу не могу обављати органи неке друге власти).

Како је одређивање управних активности на овај начин ипак прешироко (јер, рецимо, обухвата и активности органа управе на доношењу подзаконских општих аката), то се схватање коригује тзв. **негативним критеријумом**, према којем се као управне активности сматрају све оне активности органа управе које нису законодавство и судство. Типично формално становиште у одређивању појма управе, кориговано негативним критеријумом, нарочито су почетком 20. века заступали немачки правни теоретичар **Ото Мајер (Otto Mayer)**,⁹⁷ а код нас **Лазо Костић**, према којем је управа државна делатност која је упућена на задовољавање својих циљева која стоји под правним поретком, по изузимању судства.⁹⁸

Како су се наведене формалне карактеристике управе у међувремену великим делом *промениле* (нпр. управни поступак углавном више није неформалан, прописана је одговарајућа форма и за акте управе итд.), у одређивању појма управе на основу формалних елемената јављају се и **одређене тешкоће** које доводе у питање оправданост и употребљивост ових концепција. То је утицало да се схватања о формалном појму управе **данас напуштају**, а да се формални елементи своде само на један, тзв. **органски елемент**, према којем се појам управе одређује као *укујносѝ акѝвносѝи оних државних орѝана који су ѝројисима означени као орѝани уѝраве*.

96 Упореди: Hans Kelzen, *Оишиѝа ѝеориѝа ѝрава и државе*, Београд 1956. и др.

97 Упореди: Otto Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Berlin 1924.

98 Лазо Костић, *Админисѝраѝивно ѝраво Краљевине Јуѝославије I*, Београд 1933, стр. 2–3.

В. Организациони појам управе

1. Уводне напомене

У теоријском одређивању **организационог појма управе** управу треба одредити као **посебну организацију**, тј. као посебан систем организационих целина чија је основна и трајна активност обављање управне делатности.

У **организационом смислу**, управа се јавља као сложена **управна организација** састављена од **бројних и разноврсних органа и организационих облика** који успостављају међусобну комуникацију на основу унапред утврђених правила и прописа. У ширем смислу, систем управе у оквиру државне организационе структуре, међутим, осим организационих целина посебне организационе структуре управе, може обухватати и организационе целине у оквиру **других** државних организационих подсистема (нпр. судова), па чак и целине које се налазе изван организационе структуре државе (нпр. јавне установе и јавне агенције). У том смислу, теоријско одређивање организационог појма управе подразумева одређивање **посебног организационог система** који обавља управне активности, како у оквиру државне организационе структуре, тако и изван ње.⁹⁹ Треба, међутим, истаћи да је одређивање организационог појма управе првенствено предмет сродних управних дисциплина, као што су јавна управа, наука о управљању (наука о управи), јавни менаџмент и сл. Ово из разлога што та питања спадају у оквир управног права у оној мери у којој је то неопходно ради разумевања општег контекста рада и улоге управе.

2. Појам и елементи организације

а) Појам организације

Сматра се да је организација **један од највећих људских изума** и да је појава организовања колективног обављања рада на остварењу постављеног циља **стара** колико и само људско друштво.¹⁰⁰ Организација је произашла из **нужности поделе и повезивања** заједничког рада, пошто без тога човек ни својим индивидуалним напором ни простим збиром рада више људи није био у стању да обезбеди свој егзистенцијални и социјални опстанак.¹⁰¹

Сам термин **организација**, међутим, релативно је новијег датума. Како се наводи, израз *орјанизација* у данашњем значењу први пут је употребљен почетком 19. века у једном историјском делу о Наполеону, у којем се говорило о организацији његове војске. У свом савременом смислу и садржини,

99 Павле Димитријевић, *Јавна ујрава*, Ниш, 1964, стр. 55–56.

100 Упореди: Inge Perko-Šeparović, *Теорија организације*, Zagreb 1975, стр. 5; Никола Стјепановић, *Ујравно љраво I*, Београд 1973; Мијат Дамјановић, *Орјанизација и ујрављање*, Београд 1982. и др.

101 Павле Димитријевић, *Орјанизација и методи рада јавне ујраве*, Београд 1959, стр. 64–72. и др.

израз „организација“ почео је да се употребљава нарочито у вези са организацијом државне управе после појаве дела *Административна организација* Белгијанца **Жирона** (Giron) 1884. године. Након тога, употреба израза организација, осим у односу на државну администрацију, **проширила се** и на друга подручја (нпр. на област привредних предузећа, индустријских корпорација и финансијских институција, правосуђа, јавне и недржавне управе, јавних служби итд.).¹⁰²

У стручној литератури се истиче да је наше доба – **доба организације**: ниједан значајан друштвени подухват не може да се оствари ако није прикладно организован, ако не постоје утврђени циљеви, прикладно припремљени и образовани људи, средства за рад и, пре свега, одговарајући облик организационог повезивања.¹⁰³ **Савремена организација има сложјену структуру, вишеструке функције и поље је разноврсних облика координисања, повезивања у процесу рада, који почивају на некој од научно утврђених метода и техника, а карактеришу је плуралитет и хијерархија циљева**, што значи да организација, по правилу, има више циљева чија је реализација утврђена према одређеном приоритету.¹⁰⁴

У одређивању **појма организације у теоријском смислу** полази се, дакле, од **циљева, људи, средстава и облика повезивања ради постизања одређеног резултата**, односно од *...адекватно, целисходно и истрајно њезане групе људи која је формирана да као самостјална целина са њошребним средствима ради на остваривању одређеној циља...*¹⁰⁵

б) Елементи организације

У теорији се, осим појма, одређују и тзв. **елементи организације**. На основу елемената организације утврђује се да ли једна људска скупина има карактер организације или не. Тако се, по правилу, као **елементи организације** јављају: **1) нормативни** (циљ), **2) субјективни** (људи), **3) материјални** (средства), **4) структурални** (*орјанизациона сјруктура*) и **5) статусни** (*самостјалност* у односу на групе) елемент организације.¹⁰⁶

1) Нормативни елемент организације (циљ)

Организације се стварају ради постизања одређених **циљева**. Свака организација има одговарајуће циљеве, чије остваривање представља сврху њеног постојања. Традиционално, циљ или сврха организације је **жељена ситуација** коју организација тежи да постигне одговарајућом акцијом.¹⁰⁷

102 Славољуб Поповић, Бранислав Марковић, Рајко Кузмановић, *Основи науке о управљању*, Београд 1994, стр. 47.

103 Драгољуб Кавран, *Орјанизација, кадрови, руковођење* (*Наука о управљању*), Београд 1991, стр. 1.

104 Драгољуб Кавран, *Орјанизација, кадрови, руковођење* (*Наука о управљању*), Београд 1991, стр. 201; Павле Димитријевић, *Основи управној права*, Београд 1983, стр. 135–147. и др.

105 Павле Димитријевић, *Јавна управа*, Ниш 1964, стр. 60.

106 Упореди: Eugen Pusić, *Наука о управи*, Zagreb 1973; Павле Димитријевић, *Орјанизација и метод рада јавне управе*, Београд 1959; Никола Стјепановић, *Управно право I*, Београд 1973. и др.

107 Драгољуб Кавран, *Орјанизација, кадрови, руковођење* (*Наука о управљању*), Београд 1991, стр. 132.

Циљеви су **идеје**, односно **пројекције будућих резултата**, који, будући да представљају „*оно што йтреба да буде*“, у смислу „*оној што йтреба да се оствари*“, представљају елемент **нормативног карактера**. Да би се остварили, циљеви се у процесу поделе рада морају рашчланити на уже конкретније целине, тј. на **задатке**, задаци на **послове**, а послови на **људске радње**.

Са становишта организације, рашчлањавање циљева на уже целине представља одређивање **задатака**. Задатак представља конкретизацију циља. Под **задатком** се подразумева она **група повезаних радних операција** коју један човек није у стању сам да изврши. Све док су у питању радне операције које може обавити једно лице, организација као таква није потребна. Тек када су у питању радне операције које захтевају **усклађеност рада већег броја лица**, јавља се потреба за организацијом. У том смислу, **задаци** представљају минимум повезаних радних операција потребних за остварење циља организације.

Задаци се даље рашчлањују на **послове**. Са становишта људи који те задатке треба да реализују, конкретне радне операције представљају **послове**, тако да различити послови могу спадати у оквир истог задатка. Постоји тзв. *доња йраница* рашчлањавања задатака на поједине послове, у смислу да минимум радних операција које обухвата један задатак треба да превазилази радне могућности једног човека. У том смислу, задатак обухвата послове за чије је извршење нужан рад бар тројице људи. Задатак се може остварити тек извршењем свих послова у саставу истог задатка.

Да би један задатак био остварен, тј. да би један конкретан посао био извршен, треба га даље рашчланити на одређени број **радњи** и **телесних покрета** људи који обављају конкретне послове. Даље рашчлањавање радњи, као телесних покрета људи, овом приликом није од непосредног интереса јер се тиме баве дисциплине као што су научна организација рада, која има за предмет остваривање рационализације, аутоматизације, ефикасности и аутоматизације радног процеса.

Дакле, и управне организације имају своје циљеве (задатке и послове). **Циљ управних организација** је остварење **управних циљева** обављањем *ујравних йослова*. Под **управним циљевима** подразумевају се циљеви који се остварују обављањем **управне делатности**.¹⁰⁸

2) Субјективни елемент организације (људи)

Организацију чине **људи** који остварују циљеве организације. Људи, као субјективни елемент организације, представљају основни фактор од којег зависи успешно деловање неке организације. Проблематиком одабира људи (*кадрова*) за остварење задатака и обављања конкретних послова у организацији баве се посебне дисциплине чији су предмет кадровски процеси и структуре.¹⁰⁹

Одабирање људи, њихово распоређивање на одговарајућа радна места и одређивање њихових дужности и овлашћења у процесу рада представља

108 Павле Димитријевић, *Јавна уйрава*, Ниш 1964, стр. 61.

109 Упореди: Драгољуб Кавран, *Динамика кадровских стйрукйура*, Београд 1973. и др.

вођење **кадровске политике** у организацији, чија је суштина сумирана у геслу „**прави човек на правом месту**“.¹¹⁰ Добра организација без одговарајућих кадрова не значи много. Снага сваке организације почива на људима, њиховој увежбаности, спреми, умешности и моралним квалитетима. Осим тога, за успех у остваривању циљева организације посебно је значајно и **распоређивање људи** на радна места у оквиру организације која им највише одговарају и на којима они могу дати свој највећи радни допринос. Кадровска политика, између осталог, обухвата и питања **планирања кадрова** у смислу обучавања, стручног усавршавања, разврставања и награђивања људи који раде у оквиру неке организације.¹¹¹

У односу на **управне организације**, питање људи, односно **управних кадрова** који у оквиру њих раде, такође је посебно значајно за остваривање управних циљева. Како се истиче, управна организација не може бити боља од људи који је чине и који је персонификују јер квалитет управне организације у великој мери зависи од преданости, способности и поштења њених кадрова. Најозбиљнији недостаци често произилазе из незадовољавајуће политике одабирања и уздизања управних кадрова. Насупрот томе, повећање стручног нивоа и људских квалитета управних кадрова је пут ка постизању крајњих позитивних резултата управне организације. Због тога се посебно и указује на околност да питање управних кадрова има огроман значај за управну организацију.¹¹²

О **улози и положају кадрова** у управним организацијама, историјски посматрано, постоје **три основна приступа**. Према најстаријем схватању, вршење управних активности изједначава се са **вршењем политичке власти**, а управни службеник сматра се *личним носиоцем овлашћења* за вршење власти. Према другом схватању, вршење управних активности је посебна **бенефиција (овласћеница)** која свом носиоцу пружа одређене користи и ставља га у повољнији положај према другим члановима заједнице. Екстремни случајеви су били закупљивање или куповање управних служби у Француској у 18. веку, односно додељивање служби као награда за политичке и друге услуге на основу породичних или пријатељских веза. Један од новијих система те врсте био је амерички „*систем њлена*“ (тзв. *spoils system*), који је владао у САД од 1829. до 1883. године, према којем је свака политичка странка, долазећи након избора на власт, мењала све управне кадрове и постављала своје политички лојалне људе. Према трећем схватању, вршење управних активности везује се за обављање **јавне службе**. Ова концепција подвлачи значај појединачне способности као одлучног мерила у одабиру управних кадрова, њиховог разврставања и награђивања и доприноси остварењу одговорности за рад и поштовања правила професионалне етике управних кадрова.¹¹³

110 Павле Димитријевић, *Организација и методи рада јавне управе*, Београд 1959, стр. 83–84; Бранислав Марковић, *Кадровска њолишка и друштвене њрошљивречности*, Београд 1989; Бранислав Марковић, „Негативна селекција кадрова и владавина права“, *Правни живој*, бр. 9, 1997, стр. 773–784. и др.

111 Упореди: Драгољуб Кавран, Стане Можина, Јоже Флоријанчич, *Планирање кадрова*, Београд 1980. и др.

112 Упореди: Драгољуб Кавран, *Динамика кадровских стуркујура*, Београд 1973.

113 Еуген Пусић, *Наука о љурави*, Загреб 1973, стр. 176–179.

Са становишта **врсте управних кадрова**, постоје две основне групације лица која раде у управним организацијама. Прву чине тзв. **управни службеници** (*ујравни радници*), као људи који обављају рад у управној организацији као своје стално занимање, тј. трајно, професионално и плаћено. Другу чине тзв. **политички функционери** (*министри*), који су укључени у рад управне организације на основу своје политичке функције. Политички функционери рад у управној организацији не обављају трајно и професионално већ као представници политичке организације (странке) која је на изборима добила мандат да формира владу и одреди министре који руководе појединим управним ресорима.

У теорији и законодавству, у зависности од периода и конкретних ситуација, статус управних кадрова, као лица којима је било поверено вршење управних активности, био је различито одређиван. Према старијим схватањима и законодавству, ова лица означавања су као **државни чиновници**, односно **државни службеници**, да би касније били одређивани као **јавни службеници, радници у органима управе** или **лица запослена у државним органима**.¹¹⁴ За разлику од **ранијих схватања**, према којима се службенички однос дефинише као *врста јавнојравној ујвора* који држава закључује са лицем које се прима у службу, према **новијим схватањима**, службенички однос је у суштини дефинисан као *радни однос*. Тако, *...службенички однос је радни однос, а службеничко йраво йријада системајски у администрајивно йраво, које се у вези са овим йишањима йрема радном йраву односи као сйецијално йраво йрема ойиштем...*¹¹⁵

Остваривање циљева организације и вођење кадровске политике, пре свега, зависе од **руковођења** организацијом и људима који је чине.¹¹⁶ Руковођење подразумева **координацију рада** појединих учесника радног процеса у остваривању задатака организације на основу **одговорности** за остваривање постигнутих резултата и добијених **овлашћења**. У том смислу, руковођење значи извршење задатака организације преко других.¹¹⁷ Руковођење може бити **индивидуално**, када га врши једно лице (функционер), и **колективно**, када га врши неко колегијално тело (колегијум).

У оквиру дисциплина које се баве овом проблематиком, посебно се постављају питања **метода руковођења**, с једне, и **својстава руководиоца**, с друге стране. У односу на **метод руковођења**, може се говорити о **три** основна модалитета руковођења (односно три категорије руководиоца): **а) аутократско, б) демократско и в) либерално руковођење**.¹¹⁸

Аутократско руковођење спроводи *аутокрајски руководиоца*, у смислу да га спроводи руководиоца који не жели и не прима савете сарадника.

114 Упореди: Александар Балтић, *Ойиша теорија о йојму јавној службеника*, Београд 1939; Стеван Лилић, Олга Даниловић, *Права и обавезе из радној односа лица у државним органима*, Београд 1991; Чедомир Божић, Ђорђе Блажић, *Основи йравној йоложаја државних службеника*, Подгорица 1993.

115 Ivo Krbeč, *Lica u državnoj službi*, Zagreb 1948, стр. 38.

116 Упореди: Драгољуб Кавран, *Руковођење и међуљудски односи*, Београд 1970.

117 Упореди: Никола Стјепановић, *Ујравно йраво I*, Београд 1973, стр. 134.

118 Драгољуб Кавран, *Организација, кадрови, руковођење (Наука о ујрављању)*, Београд 1991, стр. 162–164; Никола Стјепановић, *Ујравно йраво I*, 1973, стр. 145–146.

Аутократско руковођење, односно аутократски руководилац захтева потпуно спровођење својих наређења, без икаквог уважавања сугестија сарадника. Код аутократског руковођења важнија је воља руководиоца од иницијативе и успеха сарадника. Аутократско руковођење је карактеристично за бирократизоване организације кад сарадници извршавају задатке по принципу „без њојовора“ (нпр. војска, полиција, државна безбедност и сл.).

Либерално руковођење спроводи *либерални руководилац* тако што се не саветује са својим сарадницима, већ само пред њих поставља задатак који треба извршити. За разлику од аутократског руковођења, либерално руковођење, односно либерални руководилац својим сарадницима даје „одрешене руке“ у погледу избора пута и начина остварења постављеног задатка. Либерално руковођење карактеристично је за стручне организације у којима сарадник извршава задатке по принципу „*добрио си задатак, обави га како знаш и умеи*“ (нпр. научне институције, стручне службе и сл.).

Демократско руковођење спроводи *демократски руководилац* тако што се пре доношења одлуке саветује са својим сарадницима, тражећи од њих предлоге за најбољи начин извршења постављених задатака. Након саслушања предлога сарадника, демократски руководилац те предлоге разматра, а одлуку доноси после тога. Демократско руковођење карактеристично је за високостручне организације у којима сарадник извршава задатак по принципу „*имамо заједнички задатак, како да га на најбољи начин заједно остваримо*“ (нпр. лекарски конзилијум, експертска група, кризни штаб и сл.).

У процесу руковођења посебан значај имају и тзв. **лична својства руководиоца**. Да би једно лице могло да координише рад других, оно мора, осим **општих својстава**, да располаже и одређеним **посебним својствима**. У стручној литератури наглашава се да добар руководилац, осим општих (нпр. физичко и психичко здравље), мора да има и следећа лична својства: 1) познавање посла, 2) способност руковођења, 3) смисао за вођење политике организације, 4) поверење према људима, 5) смисао за педагошки рад и бригу о људима, 6) енергичност, 7) личну храброст, 8) иницијативност, 9) објективност и 10) одлучност.¹¹⁹

Професионална етика. Професионална етика подразумева личне и стручне стандарде понашања једног лица у односу на организацију у оквиру које ради.¹²⁰ Професионална, односно *радна* етика обухвата стандарде понашања једног лица **према послу који професионално обавља** (*савесности на раду*), **према људима** са којима ради и сарађује (*колегијалности и кооперативности*), **према организацији** у оквиру које ради као целини (*лојалности*), као и према лицима са којима у обављању свог посла **долази у контакт** (*ојхођење према сјранкама*).¹²¹

119 Павле Димитријевић, *Организација и метод рада јавне управе*, Београд 1959, стр. 115–120 и др.

120 Упореди: Милан И. Марковић, „Етика у управи“, *Правни животи*, бр. 9, 1996, стр. 707–716.

121 Kenneth Kernaghan, O. P. Dwivedi, *Ethics in The Public Services: Comparative Perspectives*, Bruxelles 1983.

У оквиру **управне организације**, може се говорити о посебној **етици управних кадрова**.¹²² У односу на задатке које извршава, управни службеник је дужан да **савесно, одговорно и стручно** обавља послове који су му поверени. Управни службеник је дужан да се **колегијално** односи према људима са којима ради и да буде **кооперативан** када са њима сарађује. Такође, управни службеник је дужан да исказује **оданост и лојалност** према остваривању циљева организације у којој ради (до границе која не угрожава његов лични и професионални интегритет). У односу на лица изван организације са којима ступа у контакт, управни службеник је дужан да **поштује достојанство њихове личности** и да се према њима опходи у складу са општим нормама друштвеног понашања.¹²³

3) Материјални елемент организације (средства)

У остваривању циљева организације, људи који обављају одређене задатке и послове користе се одговарајућим средствима. **Средства** представљају *материјални елементи* организације. Средства која свака организација употребљава прилагођена су појединим задацима или радним операцијама. Сматра се да успех у остваривању циљева организације и у руковођењу организацијом зависи од избора и **рационалне, економичне и ефикасне** употребе адекватних средстава. Умешност да се употребе најподеснија средства представља значајан фактор у способности руководиоца и људи који обављају послове у једној организацији.¹²⁴

Средства, као материјални елемент организације, могу бити **техничка** и **финансијска**. Осим тога, данас посебну улогу у остваривању циљева организације играју и савремена средства **информатичке технологије**, као техничка средства за обраду података.

И у оквиру **управне организације** средства представљају значајан фактор у остваривању њених управних циљева. И управне организације морају располагати одговарајућим материјалним средствима ради успешног обављања управне делатности. Према својој природи, материјална средства управне организације деле се на *техничка* и *финансијска* средства. Значајну улогу данас имају и средства информатичке технологије.

Техничка средства управне организације обухватају материјална добра којима она располаже ради остваривања својих циљева. У техничка средства управне организације, пре свега, спадају: службене и друге **просторије** (нпр. зграде, канцеларије, шалтер-сале, просторије за стручне и техничке службе), **намештај** (нпр. столови, столице, полице), **прибор** (нпр. писаћи прибор, фасцикле, регистратори), **средства за комуникацију** (нпр. телефони, телефакси, телепринтери), **уређаји** (нпр. писаће машине, фотокопирни апарати, компјутери) итд.¹²⁵

122 Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb 1973, стр. 218–226; Никола Стјепановић, *Ујравно йраво I*, Београд 1973, стр. 113; „Етика управних радника“, *Наша законитост*, бр. 6, Zagreb 1981. и др.

123 Упореди: „Етика управних радника“, *Наша законитост*, бр. 6, Zagreb 1981. и др.

124 Павле Димитријевић, *Организација и методи рада јавне ујраве*, Београд 1959, стр. 127. и др.

125 Павле Димитријевић, *Организација и методи рада јавне ујраве*, Београд 1959, стр. 129–161.

Финансијска средства управне организације су **новац** и **друга средства финансијског карактера** (нпр. вирмани, налози, барирани чекови) којима она располаже ради остваривања својих циљева. Управна организација не може да ради без финансијских средстава. Рад управних организација своди се великим делом на прибављање и трошење одређене суме новца ради остваривања својих задатака. Проблематика финансијских средстава управе садржи два основна питања: **прибављање** финансијских средстава и начин **трошења** финансијских средстава. С тим у вези, поставља се и питање **контроле утрошка** новца и финансијских средстава од стране управних организација.

По правилу, финансијска средства управних организација (нпр. органа управе) обезбеђују се у оквиру **буџета**, тј. плана употребе новчаних средстава остварених на основу државних прихода од пореза, такса и доприноса. Међутим, новчана средства појединих управних организација (нпр. недржавних организација са јавним овлашћењима) обезбеђују се и на основу наплате одговарајуће цене за **услуге** које се пружају вршењем разних стручних делатности, као што су прегледи, експертизе и елаборати.¹²⁶

Буџет је инструмент финансирања оних организација које нису образоване да својим приходима подмире своје расходе. У оквиру буџета, задаци који се морају остварити, као и количина средстава која се за те потребе издвајају (дезигнирају), одређују се за период од **годину дана**. Средства предвиђена буџетом утврђују се на основу тзв. **плана прихода и расхода** (који обухвата *саспав, одобрење, извршење* и *контролу* средстава) и реализују се на основу **предрачуна** и **завршног рачуна**.

Посебан начин обезбеђивања новчаних средстава за управне организације представља тзв. **финансирање из фондова**. Финансирање из фондова слично је буџетском финансирању, али има и неких специфичности, посебно у томе што реализација ових средстава није формализована као код буџета и што прибављање и трошење средстава фондова, по правилу, није строго временски одређено (нпр. на годину дана) као код буџета.¹²⁷

Информатичка технологија. Од почетка педесетих година 20. века, када су се појавили први електронски дигитални рачунари, **технолошке иновације** се сваким даном и у сваком погледу све више развијају. У време појаве првих компјутера, сложеност и трошкови електронске обраде података ограничавали су њихову примену првенствено на експериментална научна и војна истраживања. У међувремену, **информатичка технологија**, чији је неприкосновени симбол **компјутер**, толико је унапредовала да је изазвала драматичан преокрет у развоју технологије не само током шездесетих и седамдесетих година (појавом тзв. друге и треће генерације компјутера), већ и током осамдесетих и деведесетих година (појавом личних компјутера и тзв. суперкомпјутера пете генерације).

126 Упореди: *Market-Competition-Contract – Management and Financial Methods in Municipal Communal Services*, Local Government Know-How Programme, University of Birmingham.

127 Павле Димитријевић, *Организација и методи рада јавне управе*, Београд 1959, стр. 161–168.

Основна карактеристика компјутера је његова **меморија**, тј. могућност **памћења, обраде и чувања података**, која га одваја од свих досадашњих људских изума и творевина. Како се истиче, током четврт века од појаве првих комерцијалних дигиталних калкулатора, постоји рапидна и стална понуда уређаја за обраду података. Компјутери су већ одавно *прерасли* своју првобитну улогу електронских калкулатора за обављање компликованих научних задатака и постали основа распрострањених вишенаменских и мултимедијалних пословних, државних и образовних информационих система.¹²⁸

У вези са компјутером, почеле су се развијати и потпуно нове области **примене информатичке технологије у праву**:¹²⁹ од релативно лако манипулативних персоналних компјутера (PC) за **обраду текстова** и вођења **база података** за канцеларијске и кућне потребе, до комплексних (националних и транснационалних) *правних информационих система* (нпр. Credoc, Quic/Law, Iretij, Juris, Ital-Giure, Eurolex, Lexis, Westlaw, Euronet, Interdoc, Pravo-1 и др.).¹³⁰ Најновија достигнућа на подручју правне информатике крећу се у правцу конструисања **интелигентних**, тј. високософистицираних правних експертних информационих система (*legal expert systems*) применом метода тзв. **вештачке интелигенције** (*artificial intelligence* – „AI“)¹³¹ и коришћења **интернета** у раду правника.¹³²

Коришћење **информатичке технологије у управној организацији** може се односити практично на све облике активности које се обављају: од **електронске обраде текста** и **аутоматске обраде података**, до **пројектовања** унутрашње организационе структуре.¹³³ Велики део управних послова такве је природе да се њихово обављање може *стандардизовати*, односно у условима апликације информатичке технологије и *аутоматизовати*. У сваком случају, примена информатичке технологије и коришћење високотехнолошких организационих метода и средстава у раду управе *зависиће од* учесталости обављања рутинских послова, односно од потребне количине и врста информација за доношење одговарајућих управних одлука, као и од обављања управних послова.¹³⁴

128 Arthur R. Miller, *The Assault On Privacy – Computers, Data Banks and Dossiers*, Ann Arbor, 1971, стр. 10.

129 Упореди: I. Snellen *et alia*, *Information Technology and The Law*, Lelystad 1991.

130 Упореди: Jon Bing, *Handbook of Legal Information Retrieval*, Amsterdam – New York – Oxford 1984; *Informatique et droit en Europe*, Bruxelles 1984; A. Flory, H. Corze, *Informatique Juridique*, Paris 1984; Stevan Lilić, *Pravna informatika*, Београд 1991. и др.

131 Упореди: Giovanni Sartor, *Artificial Intelligence and Law*, Oslo 1993; Richard Susskind, *Legal Expert Systems*, Oxford 1989; Stevan Lilić, *Expert Systems and Citizens in Public Administration, Organization and Information Systems*, Volume 2, Bled 1989, стр. 771–776 и др.

132 Драган Прља, Стеван Лилић, Миодраг Савовић, *Инџернеј водич за управнике*, Београд 2006.

133 Упореди: Klaus Grimmer, *Informationstechnik in öffentlichen Verwaltungen*, Basel – Boston – Stuttgart 1986; Стеван Лилић, *Правна информатика*, 2. издање, Београд 2006. и др.

134 Jean-Paul Baquias, „Nouvelles technologies et reforme administrative“, *Revue Française d'Administration Publique*, no. 37, Paris 1986, стр. 9–16.

4) Структурални елемент организације (организациона структура)

Организационо повезивање. Теоријски посматрано, **организациона структура** једне организације представља њен **структурални елемент** који се испољава као **организационо повезивање** циљева, људи и средстава ради остварења жељеног ефекта. У том смислу, успостављање организационе структуре путем организационог повезивања представља „**организовање**“ у ужем смислу речи, тј. у смислу процеса **сталне** поделе рада и **трајног повезивања** распоређених послова.

Организациона структура организације успоставља се **организационим повезивањем** свих осталих елемената организације у систем **трајних односа и веза** између њих. Без организационог повезивања ради успостављања организационе структуре организација би била *ипсості скуй људи* који раде свако за себе и *механички збир* индивидуалних напора који се не би могли повезати у један заједнички укупни резултат који превазилази појединачне ефекте.

Организационо повезивање остварује се на различите начине и зависи од природе задатака и врсте организације. Успостављање организационе структуре постиже се одговарајућом **координацијом** процеса поделе рада, с једне, и истовременим систематским и трајним повезивањем ефеката појединих радних операција ради остварења постављеног циља, с друге стране. Осим тога, успешно организовање подразумева и **сталну контролу** постигнутих резултата и предузимање одговарајућих интервенција да се негативни ефекти отклоне. Посматрано у овом смислу, може се рећи да организовање **значи успостављање организационе структуре**, као *...ітрајної сисітема веза и односа између іпојединих делова и елемената організације ради іпсостізања іпсостіавленої циља, уз адекватно и целісходно аніажовање расіоложівих кадрова и средстава и ссталне коніроле остівареної резулііата*.¹³⁵

Успостављање организационе структуре може се односити на организационо повезивање **организације** као целине, на **орган** као дело организације (који дела „у име и за рачун“ шире целине), као и на **унутрашње организационе јединице** као посебне организационе целине у оквиру органа. Организација, орган и организациона јединица могу се посматрати у **субјективном смислу**, тј. као *људи* (појединац или група) који су овлашћени да извршавају задатке и обављају поверене послове и, у **објективном смислу**, тј. као *...укуйності људи и средстава аніажованих на остіваривању циљева који су іовезани у організациону целіну*.¹³⁶

Принципи формирања органа. У теорији и пракси формирања организација долазе до изражаја поједини **принципи** организационог повезивања и успостављања организационе структуре, познати и као **принципи формирања органа**. Принципи организационог повезивања међусобно се не искључују, већ се, напротив, допуњују, тако да се, у зависности од

135 Павле Димитријевић, *Организација и методи рада јавне управе*, Београд 1959, стр. 167–169 и др.

136 Никола Стјепановић, *Управно право I*, Београд 1973, стр. 108–109.

конкретних потреба и услова, у пракси они међусобно **комбинују**. Општи принципи организационог повезивања такође **важе** како за формирање управних организација као таквих, тако и за формирање појединих ужих организационих целина у оквиру њих.

Реални, територијални и персонални принцип. Успостављање организационе структуре и организационо повезивање може се остварити на **реалном, територијалном и персоналном** принципу.¹³⁷ Успостављање организационе структуре полазећи од **реалног принципа** значи повезивање једне организационе целине према *сйварној садржини, врсйи и сродносйи љослова* који се обављају. У оквиру управне организације реални принцип формирања органа долази до изражаја при одређивању **делокруга и стварне надлежности** за обављање одређених послова који су по својој **садржини** (материји) исти или сродни. У том смислу, формирање се посебни органи (нпр. министарства, секретаријати, комитети) за иностране, односно унутрашње послове, одбрану, финансије, просвету, информисање, војне послове, привредне послове, рударске послове, санитарне послове итд. Савремена управна теорија, међутим, даље разликује **две подврсте** реалног принципа: **ресорни** и **функционални** принцип организовања. **Ресорни** принцип формирања једне организационе целине произилази из тзв. реалности друштвеног живота и полази од тога да је најрационалније формирање органа за обављање задатака и послова то што се групишу према сличности њихове **материје** и **садржине** (нпр. унутрашњи послови, привредни послови и сл.). **Функционални** принцип формирања једне организационе целине такође произилази из тзв. реалности друштвеног живота и полази од тога да је најрационалније формирање органа за обављање задатака и послова то што се групишу према сличности **радних операција** („*функција*“), и то независно од садржине (материје) тих послова. У том смислу, применом функционалног принципа организовања послови се групишу у нормативне, аналитичке, оперативне, инспекцијске итд. Због постојања одређених предности и недостатака како ресорног, тако и функционалног принципа организовања, најчешће се приступа **комбиновању** ресорног и функционалног принципа у смислу да се ресорни принцип узима као основни принцип организовања (нпр. формирање министарства привреде), који се, међутим, коригује применом функционалног принципа (нпр. формирање унутрашњих организационих јединица у оквиру министарства привреде). Успостављање организационе структуре полазећи од **територијалног принципа** значи формирање једне организационе целине према *љериторији (љодручју) на којој обавља одређену врсйу љослова*. У оквиру управне организације, територијални принцип формирања органа долази до изражаја приликом одређивања **подручја** и **месне надлежности** за обављање одређених послова. Успостављање организационе структуре полазећи од **персоналног принципа** значи повезивање једне организационе целине према пословима који се обављају у односу на одређену карактеристичну *љруу лица на коју се љи љослови односе*. Међутим, у теорији се

137 Никола Стјепановић, *Ујравно љраво I*, Београд 1973, стр. 121–122; Eugen Pusić, *Наука о иррави*, Zagreb 1973, стр. 158–160 и др.

често не разликују јасно територијални и персонални принцип.¹³⁸ Будући да је примена персоналног принципа *релативно комбинована* и *досија скуиа*, јер се формира посебна организациона целина која се искључиво бави пословима који су везани за одређену групу лица (нпр. инвалиди, пензионери, студенти и сл.), персонални принцип се *ређе* користи као организациони принцип у организацији управе.

Инокосни и колегијални принцип. Успостављање организационе структуре и организационо повезивање може се остварити полазећи и од **инокосног** и **колегијалног** принципа формирања органа. Инокосни принцип назива се још и **монократски** принцип. У овом случају, при формирању органа и организационих целина полази се од **овлашћења** за одлучивање и доношење аката.¹³⁹ Успостављање организационог повезивања полазећи од **инокосног принципа** значи повезивање једне организационе целине на основу овлашћења *једног лица*. Код инокосног (монократског) принципа на челу органа стоји **старешина** (нпр. министар, директор, функционер, руководилац), који не само што *представља* тај орган него располаже и *свим овлашћењима и одговорностима* у вези са радом тог органа. У органима и организационим целинама формираним према инокосном принципу, воља старешине је одлучујућа. У том смислу, све акте доноси он сам или се доносе по његовом овлашћењу и наређењу. Међутим, осим старешине, у органима формираним према инокосном принципу раде и друга лица, тзв. **помагачи старешине** (нпр. заменици, помоћници, посебно овлашћена лица и сл.), којима старешина поверава одређене послове и који њему одговарају за извршење тих послова. Помагачи старешине често припремају одлуке и израђују нацрте аката које старешина доноси. **Предности** инокосног система су у томе што је једноставан и што омогућава брзо и ефикасно реаговање. Међутим, инокосни систем има и **недостатке**, посебно због тога што рад зависи од способности (неспособности) само једног лица и што у сложеним организационим целинама један човек, по правилу, не располаже потребним знањем и способностима за успешно вођење таквог система. Формирање органа по инокосном принципу карактеристично је за државне органе управе и централизоване хијерархијске организације (нпр. за војску, министарства, инспекције и сл.). Може се догодити да у оквиру органа формираног према инокосном принципу постоји и неко колегијално тело (нпр. стручни колегијум, стручни савет и сл.), али у овом случају та тела имају само саветодавни карактер у односу на старешину. Успостављање организационог повезивања полазећи од **колегијалног принципа** значи повезивање једне организационе целине на основу овлашћења *више лица*. Код колегијалног (колективног) принципа, на челу органа стоји **колегијум** састављен од више људи (нпр. савет, одбор, веће), који располаже *свим овлашћењима и одговорностима* у вези са радом тог органа. У органима и организационим целинама формираним по колегијалном принципу, воља једног лица није одлучујућа. У том смислу, све акте који се доносе доноси колегијум или по овлашћењу и наређењу колегијума. И код органа фор-

138 Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb 1973, стр. 159.

139 Никола Стјепановић, *Управно право I*, Београд 1973, стр. 122–124.

мираних према колегијалном принципу раде и друга лица, тзв. **помагачи колегијума** (нпр. шефови одељења, посебно овлашћена лица и сл.), који-ма колегијум може поверити одређене послове и који му за извршење тих послова одговарају. **Предности** колегијалног система су управо недостаци инокосног система и, обрнуто, недостаци колегијалног система су предности инокосног. Другим речима, предност колегијалног система је у томе што рад зависи од способности и знања више лица и што у сложеним организационим целинама више људи, по правилу, располаже квалитетнијим знањем и способностима за успешно вођење таквог система. Недостаци колегијалног система су у томе што се рад одвија по одређеној, релативно компликованој процедури и што не омогућава брзо и ефикасно реаговање. **Карактеристично** за органе формиране по колегијалном принципу је то да се акти доносе равноправним учешћем **више лица**. Пошто код колегијума више лица учествује у доношењу аката, акт донет већином гласова чланова колегијума сматра се **актом колегијума**, а не актом који су донели поједини његови чланови. Осим тога, карактеристично за колегијум је и то да промене у личном саставу колегијума не утичу на колегијални орган као такав, а лице које руководи колегијумом није инокосни старешина колегијума, већ његов **председник** или **председавајући** („први међу једнакима“). Чланом колегијума постаје се на разне начине (нпр. избором, постављењем, именовањем, делегирањем, по положају), али и по основу кооптирања (тј. избором од стране самог колегијума чији се члан постаје). Основни начин рада колегијума је на **седницама**. Седницама руководи председник (сазива, одређује дан и место, утврђује кворум и дневни ред, формулише нацрт одлука итд.). Седница која је унапред утврђена назива се *редовна*, а седница која се заказује због посебних разлога назива се *ванредна*. Скуп седница код већих колегијума у одређеном периоду назива се **заседање**, које такође може бити редовно и ванредно. Број чланова који је потребан да би колегијум као тело постојао зове се **кворум**.

Хијерархијски принцип и субординација. Успостављање организационе структуре и организационо повезивање може се остварити полазећи и од **хијерархијског** принципа формирања органа. Друга страна хијерархијског принципа подразумева постојање **субординације**.

Хијерархијски принцип организационог повезивања полази од система **надређености** и **подређености** у оквиру којег су унапред утврђена строга правила хијерархијских овлашћења старешина, с једне, и субординираних одговорности потчињених, с друге стране. Хијерархијски принцип првобитно је настао *на йодручју релиије* и означавао је владавину духовног над световним.¹⁴⁰ У организационом смислу, међутим, хијерархијски принцип подразумева **систем старешинства** чија је суштина у обавези подређеног субјекта (појединац или орган) да се повинује наредбама и захтевима надређеног (старешине) у једном строго формализованом систему међусобних односа и веза које настају у вези са извршењем задатака и послова у оквиру неке организације.¹⁴¹ Историјски посматрано, хијерар-

140 Упореди: *Енциклопедија йолиитичке кулйуре*, Београд 1993, стр. 359–363.

141 Eugen Pusić, *Наука о цправи*, Zagreb 1973, стр. 140–145.

хијски принцип је *најстарији* принцип формирања управних организација, тако да неки писци (нпр. Келзен) у њему виде битно обележје управе као организације.¹⁴² Као друга страна хијерархијског принципа јавља се **субординација**, која представља *обавезу* и *дужности* потчињеног да извршава конкретна наређења претпостављеног старешине. Према старијем схватању, субординација подразумева обавезу и дужност потчињеног да извршава *свако* наређење претпостављеног, па чак и оно које је очигледно незаконито (нпр. да фалсификује службену исправу). Међутим, према савременијим схватањима која су настала увођењем правне државе, постоји тзв. **граница субординације**, тј. правно утврђена граница до које старешина може издавати конкретне налоге потчињеном. У том смислу, граница субординације подразумева да старешина потчињеном **не може** издавати налоге који су незаконити. Односно, уколико претпостављени изда незаконит налог потчињеном, потчињени има право да уложи тзв. **приговор незаконитости**. Приговор незаконитости може да се односи на *надлежности* (да ли је старешина према прописима надлежан да такав налог изда и да ли је потчињени надлежан да такав налог изврши), на *форму налога* (да ли је налог издат у прописаној форми) и *садржину налога* (да ли је налог по својој садржини законит). У теорији и законодавству разликују се **општи и посебни режим субординације**. Док *општи режим субординације* генерално важи за све управне органе у вршењу управне делатности (нпр. у органима управе), дотле *посебни режими субординације* важе за поједине управне органе који обављају специфичне задатке и послове (нпр. полиција, инспекторати и сл.). Према **општем режиму субординације**, потчињени је дужан да извршава *само законите* налоге и наређења. У случају да је старешина потчињеном издао незаконит или неправилан налог, потчињени је дужан да на то *ујозори* старешину, након чега може да обустави извршење таквог налога. Међутим, по поновљеном *йисменом налогу* старешине, потчињени је обавезан да такав налог изврши, али ће бити ослобођен одговорности због извршења незаконитог или неправилног налога. Према **посебним режимима субординације**, потчињени је дужан да извршава *све* налоге старешине који су издати са циљем вршења службе, без обзира на то да ли су налози законити или не. Посебан режим субординације прописује се посебним законима и правилима службе (нпр. у полицији и војсци) и правда се специфичним задацима и пословима које треба остварити. Међутим, и у оквиру општег и у оквиру посебних режима субординације, **апсолутна граница субординације** постоји у случају да извршење налога представља *кривично дело*. У случају да извршење налога представља кривично дело, потчињени је дужан да обустави налог од извршења и да обавести претпостављеног старешину. Међутим, ако потчињени ипак изврши налог који представља кривично дело, неће бити ослобођен одговорности за његово извршење, већ ће, заједно са старешином који је такав налог издао, кривично одговорати.

Принцип централизације и децентрализације (деконцентрација). У успостављању организационе структуре, **принцип централизације** и

142 Упореди: Никола Стјепановић, *Уйравно йраво I*, Београд 1973, стр. 302.

принцип децентрализације представљају два значајна основна принципа организационог повезивања.¹⁴³ Принципе централизације и децентрализације, међутим, **не треба посматрати** као два супротна и узајамно искључујућа облика успостављања организационе структуре и организационог повезивања. Како се у савременим организацијама јављају многи елементи централизације, али исто тако и многи елементи децентрализације, централизација и децентрализација као принципи организовања не могу се посматрати као алтернативе које се међусобно искључују већ се морају тражити њихове **оптималне комбинације**.¹⁴⁴ Уместо дилеме да ли организациону структуру устројити на централизован или на децентрализован начин, треба поставити питање које елементе организације централизовати („*ишћа центрирализовати*“), а које елементе организације децентрализовати („*ишћа децентрирализовати*“).¹⁴⁵

У организационом смислу, **централизација** значи управљање организацијом из **једног центра**. Централизација подразумева систем у којем сви налози за извршење задатака и послова долазе из једног центра, који истовремено контролише како су ти налози извршени. Централизација може имати различите **модалитете**, у смислу да може постојати слабији или јачи степен централизације. Организациона структура успостављена на основу најјачег степена централизације назива се **крути (бирократски) централизам** и карактеристична је за релативно једноставне организације (нпр. војска, полиција, велике корпорације, јавна предузећа и сл.). У систему крутог централизма, нецентрални подручни органи јављају се као **прости извршиоци** налога централног органа, који у свако доба неке задатке и послове може на њих пренети или их од њих преузети.¹⁴⁶ Блажи облик централизације назива се **деконцентрација** и подразумева систем у којем се извршење одређених задатака и послова **трајно преноси** на организационе целине нижег и средњег нивоа, чиме се центар ослобађа вршења превеликог броја послова. Како се истиче (Михаило Илић), *...деконцентрација обухвата све мере које иду на то да се локалним органима централне власти йрошири круј рада и обезбеди већа слобода решавања и одлучивања. Све се ове мере изводе у крују центрилизоване администрације и у ствари йредстављају ублажавање централизације...*¹⁴⁷

С друге стране, **децентрализација** у организационом смислу значи управљање организацијом из **више центара**. Централизација подразумева систем у којем се одређеним организационим целинама и овлашћеним лицима препушта да релативно самостално извршавају одређени круг задатака и послова. У том смислу, децентрализација означава преношење овлашћења на ниже јединице које уживају одређени степен самосталности

143 Упореди: Eugen Pusić, *Centralizacija i decentralizacija*, Zagreb 1956; Milan Ramljak, „Aktuelni problemi centralizacije i decentralizacije“, *Законик*, бр. 11–12, 1990.

144 Упореди: Dwight Waldo, *The Administrative State: Centralization vs. Decentralization*, New York 1948.

145 Павле Димитријевић, *Организација и метод рада јавне управе*, Београд 1959, стр. 179–186; Eugen Pusić, *Наука о управи*, Zagreb 1973, стр. 145–148 и др.

146 Никола Стјепановић, *Ујравно йраво I*, Београд 1973, стр. 301–302.

147 Никола Стјепановић, *Ујравно йраво I*, Београд 1973, стр. 301–302.

како у погледу избора када ће приступити извршењу неког посла, тако и у погледу начина на који ће се посао обавити. Као и код централизације, и код децентрализације се могу јавити различити **модалитети** који подразумевају већи или мањи степен самосталности организационих целина у извршењу својих задатака и послова. Најважнији облик децентрализације је тзв. **локална самоуправа**, мада се јављају и други облици (регионална, општинска и сл.).¹⁴⁸ У локалној самоуправи, осим тога што се овлашћења и послови преносе на ниже организационе целине (тзв. *йренетийи делокруї*), може доћи и до потпуног осамостаљивања ових организационих целина у смислу да овлашћења за извршење одређених задатака и послова изворно потичу из устава или закона (тзв. *изворни делокруї*) и нису последица преношења овлашћења од стране виших инстанци.¹⁴⁹ С друге стране, **потпуна децентрализација** у ствари би значила престанак утицаја и контроле центра у односу на децентрализоване делове организације. Ако локални органи имају оба овлашћења, тј. и пренета и изворна, каже се да су формиран по принципу **дуплог колосека**.¹⁵⁰ Принципи централизације и децентрализације долазе посебно до изражаја и при формирању организационе структуре и организационог повезивања **управних организација**. У том смислу, поједине управне организације могу бити формиране полазећи од централизације и њених модалитета као основног принципа организовања (нпр. полиција), али исто тако могу бити формиране полазећи од децентрализације и њених модалитета као претежног принципа организовања (нпр. заводи за запошљавање, локална самоуправа и сл.).

Принцип контроле. Формирање организационе структуре и остварење организационог повезивања није могуће ефикасно реализовати без одговарајуће **контроле**. Под **контролом** се у најширем смислу подразумева **оцена постигнутог резултата**. У ужем смислу, под контролом се подразумева **посебна активност ...йрајної йраћења реализације йосйављених задатка и йослова и ййоређивање остварених резултата са йосйављеним циљем, уз моїућносії корективної уйицаја у случају одсйуїања**.¹⁵¹ **Циљ контроле** је да укаже на недостатке и грешке које се могу јавити у раду организације и да их отклони. Због тога контролу не треба схватати као знак неповерења већ као знак одговорности. Контрола је веома значајан фактор у организацији и раду **управних организација**, посебно органа управе и посебних управних организација. Историјски, садржински и организационо, **контрола управе** је имала различите модалитете, а остваривала се на различите начине и применом различитих средстава.¹⁵²

148 Упореди: Jacques Moreau, *Administration régionale, local et municipal*, Paris 1980; Pavle Dimitrijević, „Les rapports des organes de l'administration communale et des organes de l'administration des communautés socio-politique plus large“, *Revue d'études comparatives est-ouest*, no. 2, Paris 1982.

149 Упореди: Milan Ramljak, *Centralna i lokalna samouprava u razvoju*, Zagreb 1982; Добросав Миловановић, *Правно устйојсїво локалне самоуправе*, Београд 1994. и др.

150 Eugen Pusić, *Наука о управи*, Zagreb 1973, стр. 146.

151 Eugen Pusić, *Наука о управи*, Zagreb 1973, стр. 310–321.

152 Упореди: Зоран Томић, *Уйравна конїрола уйраве*, Београд 1989.

Према врсти контролних овлашћења и вршиоцу контроле, разликују се: **а) политичка контрола управе** (контрола управе од политичких субјеката – парламента, владе, политичких странака и јавног мњења); **б) управна контрола управе** (контрола управе од стране ње саме: *инстѿанциона конѿирола*, тј. контрола рада и одлука нижег органа од вишег органа на основу уложене жалбе незадовољног субјекта; *службени надзор*, тј. контрола рада и одлука нижег органа од вишег органа на основу хијераријских овлашћења; *конѿирола над самоујравом*, тј. контрола законитости рада и одлука органа локалне самоуправе); **в) судска контрола управе** (општа контрола управе од судова, нарочито контрола законитости рада управе од *редовних судова* и посебна контрола законитости управних одлука од *посебних ујравних судова у ујравном сѿору*); **г) посебни облици контроле управе** (контрола управе од *омбудсмана* као тзв. заштитника права грађана).

5) Статусни елемент организације (аутономија)

Осим циљева, људи, средстава и организационог повезивања, као елемент организације јавља се и њен **статус**. Статус једне организације, односно њена **аутономија** (*самосѿалности*) онај је елемент који *одваја* једну организацију од других. Без утврђивања посебног статуса и аутономије једне организације **не би било могуће правно разликовати** ту организацију као посебну организациону целину од других сличних организација, као ни организацију као самосталну целину у односу на друге организационе структуре унутар ње саме. Међутим, самосталност организације је појам који се може схватити на различите начине. Због тога ни све организације са становишта статусног елемента нису исте. Има организација које имају висок степен самосталности и организација које практично ту самосталност немају. Отуда **није увек лако** одредити која све својства једна организациона целина треба да има да би била самостална. Због тога се говори о тзв. **минимуму самосталности** коју одређена организација мора да има да би се могла идентификовати као посебна организација.¹⁵³

Статусни елемент организације одређује се полазећи од аутономије, тј. *сѿијеена самосѿалности* неке организације у одређивању својих циљева. У теорији се аутономија узима као основ разликовања појединих организационих целина; организација дела „у своје име и за свој рачун“, док орган дела „у име и за рачун организације“.

Израз **орган** је старогрчког порекла (*орѿанон*) и значи *средсѿиво* или *оруђе*, а данас се користи за означавање **дела неке шире целине** (нпр. део људског организма). Организационо посматрано, орган се може одредити у **субјективном** (нпр. конкретни појединци који обављају задатке и послове у оквиру једне организације), **објективном** (нпр. укупност људи и средстава повезаних међусобно ради остварења постављеног циља) и **правном** смислу (нпр. носиоци одређених овлашћења и дужности, односно надлежности).

153 Павле Димитријевић, *Организација и метод рада јавне ујраве*, Београд 1959, стр. 191–193 и др.

Разликовање организације од органа значајно је и за организациона питања везана за **управне организације**, посебно у вези са одређивањем обележја **управних органа** у оквиру државне организационе структуре.

3. Вршиоци управе

а) Субјекти овлашћени за вршење управне делатности

У одређивању теоријског појма управе у организационом смислу полази се од одређивања **субјеката** који врше управну делатност.

Пре свега, вршиоци управне делатности могу бити **субјекти** који се **налазе** у оквиру посебне државне организационе подструктуре **управних органа**. Код нас су то **органи управе** и **посебне управне организације** које располажу *изворним овлашћењима* за вршење управних активности. Разлог томе је што је вршење управних активности *основна делатност* управних органа. Организациона структура управних органа је, по правилу, веома сложена, а њихови организациони облици бројни и разноврсни (нпр. министарства, управе, секретаријати, заводи, дирекције и сл.).

Овлашћења за вршење управне делатности, међутим, могу имати и субјекти који се, такође, налазе у државној организационој структури, али који се **не налазе у саставу организационе подструктуре управних органа**, већ у организационој подструктури других државних органа. Такви субјекти су, рецимо, посебни органи који се налазе у организационом оквиру судских или законодавних органа, али који не обављају судске или законодавне, већ управне активности – на пример, тзв. **судска управа** или **стручна служба скупштине**.

Најзад, одређена овлашћења за вршење управне делатности могу се поверити и субјектима који се **не налазе** у државној организационој структури. Како ови субјекти, будући да се не налазе у саставу државе, **немају изворна овлашћења** за вршење управних активности, та им се овлашћења морају посебно законом поверити. Субјекти који се **не налазе** у државној организационој структури и којима је на основу закона поверено овлашћење за вршење управних активности називају се **недржавни субјекти са јавним овлашћењима**. Карактеристично је да недржавни субјекти као своју основну делатност не врше управне активности, већ неке друге послове због којих су образовани (нпр. школе у области образовања, болнице у области здравства, предузећа у области привреде, удружења у области остварења циљева својих чланова итд.). Међутим, ако држава (нпр. парламент или влада) оцени да је ради ефикаснијег и рационалнијег обављања основних делатности неких недржавних субјеката корисно да им се повере и јавна овлашћења за вршење управне делатности, то се може учинити законом. Недржавни субјекти којима се поверавају јавна овлашћења су нарочито тзв. **јавне установе** (нпр. универзитет – који има управна овлашћења да одлучује о статусним питањима студената), **јавна предузећа** (нпр. електродистрибуција – која има управна овлашћења да одлучује о укључивању

и искључивању електричне енергије корисницима) и **удружења грађана** (нпр. удружење новинара – које има управна овлашћења да одлучује о питањима радног и пензијског стажа својих чланова).

Као вршиоци управне делатности могу се, осим наведених, појавити тзв. **административне агенције** као субјекти са специфичним правним статусом и овлашћењима. Административне агенције су субјекти који, с једне стране, имају потпуну самосталност у односу на државу која их је образовала, али, с друге стране, они нису самостални недржавни субјекти у смислу установа и предузећа. Карактеристично је да, **осим управних овлашћења**, административне агенције располажу и одређеним **овлашћењима судског карактера** (тзв. *овлашћењима за адјудикацију*), као и **одређеним овлашћењима законодавног карактера** (тзв. *делегирана лејислативна овлашћења*).¹⁵⁴ Административне агенције као вршиоци управних активности карактеристичне су, пре свега, за правни систем САД (нпр. *Transit Authority*, као административна агенција за питања саобраћаја), али се јављају и у правним системима других земаља као што су Француска (нпр. *CNIL – Commission nationale pour l'informatique et des libertes*, тзв. независно управно тело за информатику и слободе)¹⁵⁵ и Немачка (нпр. Савезна управна агенција за финансијско тржиште).¹⁵⁶

У Србији се законом могу образовати **јавне и друге агенције**. Према **Закону о јавним агенцијама** (2005), јавне агенције су организације које се оснивају за развојне, стручне или регулаторне послове од општег интереса (чл. 1). Јавној агенцији могу се посебним законом, као јавно овлашћење, поверити следећи послови државне управе: доношење прописа за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и Владе; решавање у првом степену у управним стварима; издавање јавних исправа и вођење евиденција (чл. 3). Агенције могу бити: а) јавне агенције (нпр. Агенција за приватизацију, Агенција за дуван и др.); б) тзв. државне агенције, тј. посебне управне организације (нпр. Агенција за заштиту животне средине или Агенција за развој инфраструктуре локалне самоуправе) и посебне агенције (Безбедносно-информативна агенција – БИА). Међутим, код нас не постоје агенције као „посебна административна тела“, која осим управних овлашћења (нпр. доношење управних аката) располажу и одређеним овлашћењима „судског“ (нпр. решавање по притужбама) и „законодавног“ (нпр. доношење подзаконских општих аката) карактера.

б) Органски појам управе

Традиционално, у одређивању теоријског појма управе као организације полазило се од одређивања тзв. **органског појма управе**. За разлику од утврђивања *орјанизационој* појма управе, као сложеног организационог

154 Упореди: Walter Gellhorn, Clark Byse, *Administrative Law – Cases and Comments*, The Foundation Press, Mineola, NY, 1974. и др.

155 Herbert Maisl, „E'tat de la legislation français et tendances da la jurisprudence realtives á la protection des donnés personelles“, *Revue international de droit comparé*, no. 3, 1987.

156 Добросав Миловановић, „Савезна управна агенција на финансијском тржишту Немачке“, *Правни живоић*, бр. 10, 1998, стр. 185–198.

система вршилаца управних активности у управном систему за социјалну регулацију (како је то раније дефинисано), утврђивање *орјанској* појма управе полази од концепције да се вршење управе **своди на вршење управне власти од стране органа државне управе**. Одређивање органског појма управе подразумева утврђивање посебних државних органа којима је поверено вршење тзв. послова **државне управе**, схваћене у смислу вршења управне функције власти. Према том схватању, уместо одређивања управе у смислу организационог система (тј. *орјанизациони појам управе*), појам управе може се одредити само на основу **номенклатуре (сјиска) државних органа** која је наведена у закону, одакле и потиче и назив *орјански појам управе*. Органски појам управе своди се на **скуп државних органа** који су одређени законом и којима је поверено вршење *државне управе* као једног облика државне власти.¹⁵⁷ Са теоријског становишта, према том схватању органски појам управе обухвата само **органа** државне управе, а не и остале вршиоце управе у оквиру државне организационе структуре. У том контексту, када се одређује органски појам управе, често се употребљавају изрази као што су: *уравни ајарай*, *уравна машинерија* и сл.

Иако је теоријско одређивање управе као организације са становишта органског појма **данас превазиђено** и због тога у теорији углавном напуштено, неки наши аутори, посебно Павле Димитријевић и Ратко Марковић, још увек негују овај приступ. Тако, ...управа у органском смислу обухвата органе који припадају **државном апарату**, те се за њихово означавање употребљава термин „државна управа“, тако да управа у органском смислу код нас има значење „државна управа“, док када се одређује који органи спадају у групу која се означава као „управа“, *треба поћи од уставних и друћих одговарајућих појмова*.¹⁵⁸ И други аутори који полазе од ауторитативних схватања о управи (нпр. З. Томић) такође полазе од органског појма управе, у смислу да је ...државни орган управе релативно засебан тип организационе јединице **државне машинерије**, намењен у првом реду предузимању управно-ауторитативних активности.¹⁵⁹

в) Јавна управа

За одређивање теоријског појма управе у организационом смислу данас се, по правилу, користи израз јавна управа.

Док је израз државна управа, као што је изложено, карактеристичан за оне концепције које полазе од становишта да организациони појам управе треба одредити као *орјански појам управе*, у смислу да државна управа обухвата *само орјане државне управе* као вршиоце управне власти, дотле се (нарочито у англосаксонској, француској и немачкој стручној литератури), много чешће користи јавна управа (односно, *јавна администрација*).¹⁶⁰

157 Упореди: Лео Гершковић, *Државна управа Југославије*, Београд 1956.

158 Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Управно право*, Београд 1986, стр. 15–17.

159 Зоран Томић, *Управно право*, Београд 1991, стр. 200.

160 Упореди: Павле Димитријевић, *Јавна управа*, Ниш 1964; Lado Vavretič, *Temeljni pojmi naše javne uprave (I i II)*, Ljubljana 1962–63; Леон Гершковић, *Наука о администрацији*, Београд 1951. и др.

Ово због тога што се у тим земљама вршење управних активности не схвата искључиво као вршење управне власти већ и као обављање других делатности које немају ауторитативна обележја. У тим земљама јавна управа (јавна администрација), у првом реду, означава стручни део државне управне организације (која се разликује од тзв. *йословне уйраве* привредних корпорација), али и недржавне вршиоце управе (јавне установе и јавна предузећа), а често и локалну самоуправу (нпр. општине и друге територијалне заједнице јавног карактера). Тако, „... јавна управа је део шире области управног деловања чији су основни принципи примењиви на све велике организације како државне, тако и приватне (недржавне)“.¹⁶¹

Према томе, у теоријском смислу, појам *јавна уйрава* шири је од појма *државне уйраве* јер означава све вршиоце управне делатности, како у оквиру државне организационе структуре (управне органе и друге државне органе који су овлашћени за вршење управних активности), тако и изван ње (недржавне субјекте са јавним овлашћењима), а не само државне органе управе као вршиоце управних активности.

г) Јавна овлашћења

Као вршиоци управе могу се, осим управних органа државе, под одређеним условима јавити и тзв. недржавни субјекти којима је законом поверено вршење (управних) јавних овлашћења (нпр. установе, јавна предузећа, удружења и др.). Недржавни субјекти као своју основну делатност не обављају управну делатност, већ неку другу одговарајућу основну делатност (нпр. производња, пружање услуга и сл.). Међутим, недржавним субјектима може се на основу закона поверити вршење управне делатности као допунске делатности. Да би један недржавни субјект могао да обавља управну делатност као своју допунску делатност, треба да има законом утврђена јавна овлашћења. Међутим, како је појам јавних овлашћења шири од појма овлашћења за вршење управне делатности, то у сваком конкретном случају треба утврдити да ли поверена јавна овлашћења једном недржавном субјекту садрже и тзв. управна јавна овлашћења, тј. јавна овлашћења да врши активности у оквиру управне делатности. Према томе, недржавни субјекти могу се јавити као вршиоци управне делатности (у смислу допунске делатности у односу на своју основну делатност) у случају када им је законом поверена могућност да врше управна јавна овлашћења.¹⁶²

Поједини наши аутори (нпр. *С. Појовић*) разликују државну управу од недржавне јавне управе. Та схватања су била нарочито заступљена код нас у тзв. *йериогу деейтайизације*, када се из режима административног социјализма прелазило у режим самоуправног социјализма, па се и недржавна управа означавала као *недржавна јавна уйрава*.¹⁶³ Према том схва-

161 Р. Myers, *An Introduction to Public Administration*, London 1970, стр. 1.

162 Упореди: Стеван Лилић, „Недржавни субјекти са јавним овлашћењем као вршиоци управе“, *Правни живои*, бр. 3, 1983; Драган Милков, „Карактер и суштина јавних овлашћења“, *Правни живои*, бр. 3, 1983. и др.

163 Упореди: Славољуб Поповић, *Орианизација и функционисање уйраве у самоујравном сисйему*, Београд 1978.

тању, разликовање државне и недржавне управе не полази од становишта да вршење управних активности представља вршење управне делатности као јавне службе, већ да се ради о вршењу управне функције као посебног облика државне власти, само што се може правити разлика у погледу формалне укључености вршиоца у државну организациону структуру.

д) Врсте управних организација

Управне организације су организације које самостално обављају управну делатност као своју основну или допунску делатност. **Управни органи** су организациони делови управне организације који управну делатност обављају у име и за рачун управне организације као целине.

Управне организације, као и управни органи у оквиру њих, могу се **класификовати** према различитим критеријумима. Тако се, према **циљу**, могу разликовати управне организације које управну делатност обављају као своју основну делатност (нпр. *државна уйрава*) од управних организација које управну делатност обављају као своју допунску делатност (нпр. *недржавна уйрава*). Затим, према **степену самосталности**, могу се делити на управне организације у ужем смислу (нпр. *јавна уйрава*) и управне организације као организационе целине које нису самосталне у одређивању својих циљева (нпр. *уйравни орјани*). Коначно, према **организационој припадности**, управне организације се могу делити на управне организације у саставу државне организационе структуре (нпр. *државна уйрава*) и управне организације изван састава државне организационе структуре (нпр. *недржавна уйрава*). Осим тога, према **величини**, управне организације се могу делити на велике управне системе (нпр. *јавна уйрава*, *државна уйрава* и *недржавна уйрава*), на средње управне организације (нпр. *уйравни орјани*) и на мање управне организације (нпр. *локална самоуйрава*). Велики и средњи управни системи могу се даље делити на поједине **унутрашње организационе јединице** (нпр. *секџори*, *одељења*, *службе* и сл.).

Класификација управних органа и организација, међутим, у великој мери зависи од конкретних организационих облика појединих управних система.

Према томе да ли управну делатност обављају као своју основну делатност или као допунску делатност, **управни органи** у оквиру једне управне организације могу се даље класификовати на *орјане уйраве* и на *йосебне уйравне орјанизације*. **Органи управе** су управни органи који управну делатност обављају као своју основну делатност, док су **посебне управне организације** управни органи који управну делатност обављају као своју допунску делатност. И органи управе и посебне управне организације, осим управне делатности, обављају и одређене **стручне послове**. Међутим, док органи управе стручну делатност обављају као своју допунску делатност (с обзиром на то да као основну обављају управну делатност), дотле посебне управне организације обављају стручну делатност као своју основу делатност (а као допунску обављају управну делатност). Према томе, појам **управни органи** обухвата како **органе управе** (који управну делатност врше као основну

делатност, док стручну делатност врше као допунску делатност), тако и **посебне управне организације** (које стручну делатност врше као основну делатност, док управну делатност врше као допунску делатност).

Органи управе, као посебна врста управних органа, такође се могу даље **разврставати** према различитим критеријумима. Тако се могу разликовати **врсте** и **облици** органа управе. Иако разликовање органа управе према врстама и облицима није увек јасно и доследно, обично се узима да класификација органа управе на **врсте** подразумева поделу органа управе према неким њиховим општим карактеристикама које ови органи имају у већини правних система (нпр. централни и нецентрални, виши и нижи, цивилни и оружани итд.), док класификација органа управе на **облике** подразумева поделу органа управе према неким њиховим посебним карактеристикама које ти органи имају у одређеном правном систему (нпр. министарства, посебне управне организације, инспекторати, дирекције итд.). Међутим, разликовање врста од облика органа управе нема неки посебан теоријски већ у најбољем случају само **практичан значај**. Тако се према различитим критеријумима, између осталог, могу разликовати: а) **централни** органи управе и **нецентрални** (периферни, подручни) органи управе – према територијалном моменту; б) **врховни** (највиши), **средњи** (интермеђијални) и **локални** (најнижи) органи управе – према општем хијерархијском положају; в) **виши** органи управе и **нижи** органи управе – према посебном хијерархијском положају; г) **првостепени** органи управе (органи управе нижега степена) и **другостепени** органи управе (органи управе вишег степена) – према овлашћењу за доношење одлука и решавању по правном средству; д) **инокосни** (монократски) органи управе и **колегијални** (колективни) органи управе – према томе да ли овлашћењима располаже једно лице или колектив; љ) **надзорни** органи управе (који врше надзор) и **надзирани** органи управе – према надзорним овлашћењима); е) **самостални** органи управе и органи управе у **саставу самосталних** – према степену функционалне и организационе самосталности; ж) **оперативни** органи управе, **инспекцијски** органи управе и **егзекутивни** органи управе – према томе да ли су оперативно ангажовани у примени прописа (нпр. доношењу решења у управном поступку); да ли врше инспекцијске послове (нпр. прегледе), да ли непосредно извршавају решења (нпр. принудно исељење из стана) итд.¹⁶⁴

Г. ТЕОРИЈСКИ ПОЈАМ УПРАВЕ ЗАКЉУЧАК

На основу изложеног, може се закључити да **савремени теоријски појам управе** подразумева да је **управа сложен управни систем људске сарадње**. Овај теоријски концепт полази од тога да се управљању друштвеним процесима не приступа као владању људима већ као сложеном про-

164 Упореди: Павле Димитријевић, *Основи ујравној љрава*, Београд 1983. и др.

цесу легитимног утицаја на понашање људи према унапред постављеним стандардима ради неутралисања негативних ефеката неизвесности (контингентности). Употреба савремене технологије у раду управе омогућава да информације којима управа располаже воде ка смањењу политичке неизвесности и доприносе стабилизацији друштвеног система у целини. Системски приступ и кибернетска моделистика омогућавају конструисање **теоријског појма управе као сложеног система социјалне регулације**.

Полазећи од тога, може се одредити и савремени теоријски појам управе у функционалном смислу, тј. **појам управне делатности**, и савремени теоријски појам управе у организационом смислу, тј. **појам управне организације**.

Схватање о функционалном појму управе као **управној власти**, односно као **управној функцији**, које је настало крајем 18. и почетком 19. века, данас је у развијеним земљама напуштено. Ово због тога што је у другој половини 19. века **проширена улога државе у друштву** у смислу да се јављају нови облици активности државе који **нису** ауторитативног карактера и који не представљу вршење власти. Као последица тога, у теоријском смислу, одређује се функционални појам управе као *управне делатности*, чија је садржина вршење јавних служби.

Управна делатност обухвата, дакле, вршење јавних служби као укупност свих активности (ауторитативних и неауторитативних) којима држава непосредно остварује своје социјалне циљеве.

Теоријски посматрано, вршење управних активности добија свој институционални и организациони оквир образовањем **управне организације**. У том смислу, управна организација је таква организација у оквиру које људи обављају управне активности као своје стално занимање на основу унапред одређене и трајне поделе овлашћења и дужности. Као посебна врста *орјанизације*, и код управне организације јављају се колективни рад и сарадња људи ради остваривања постављеног циља. Како је вршење управних активности најважнији разлог образовања управних организација, то се и вршење управне делатности јавља као основна активност управних организација.

Управна организација се може теоријски одредити као она организација која као свој **основни циљ има вршење управне делатности**. Управна организација свој **циљ** остварује обављањем конкретних послова и задатака од стране **људи** са одговарајућим дужностима и овлашћењима, коришћењем одговарајућих **средстава** у оквиру одговарајуће **организационе структуре**, уз одговарајућу **аутономију** у односу на друге организације.

У свом **конкретном облику**, управне организације могу се, пре свега, јавити као *уравни орјани*, тј. као *орјани управе* и *посебне управне орјанизације*, затим као *орјанизационе целине у оквиру других државних орјана*, као *самостални орјани реионалне и локалне самоуправе*. Осим тога, управне организације могу се јавити и као *недржавни субјекти са јавним овлашћењем* за вршење управне делатности.

Д. ПОЗИТИВНОПРАВНИ ПОЈАМ УПРАВЕ

1. Уводне напомене

За разлику од теоријског појма управе, тзв. **позитивноправни појам** управе одређује управу полазећи од **важећих** (позитивних) уставних и законских прописа.¹⁶⁵ Док је одређивање теоријског појма управе значајно за утврђивање опште концепције управе у функционалном и организационом смислу, одређивање позитивноправног појма управе има значаја за практичну примену конкретних правних норми о раду и организацији управе.

У нашем праву, позитивноправни појам управе могуће је конструисати полазећи од одговарајућих **уставних и законских дефиниција управе** које су дате у важећим уставним документима, у одговарајућим законима и другим прописима којима се регулишу послови и организација управе. Пошто уставотворац и законодавац, по правилу, не одређују појам управе на изричит и јединствен начин, при одређивању позитивноправног појма управе треба приступити тумачењу и извршити одговарајућу анализу важећих норми из ове области. Иако теоријски и позитивноправни појмови управе имају одређене заједничке карактеристике, није ретко да се они садржински и терминолошки не подударају у потпуности.

Као и код теоријског појма управе, и код позитивноправног појма управе могуће је утврдити *йозиийвнойравни йојам уйраве у функционалном смислу* и *йозиийвнойравни йојам уйраве у организационом смислу*.

2. Позитивноправни појам управе у функционалном смислу

Позитивноправни појам управе у функционалном смислу подразумева утврђивање конкретних **послова** који су у нашем праву одговарајућим прописима означени као „**послови државне управе**“. У овој области, међутим, важећи **уставни документи и законски прописи** нису уједначени, тако да постоје разлике у одређивању „послова државне управе“.

У дефинисању послова државне управе према Уставу Србије из 1990. године (тзв. Милошевићев устав), односно законима који су на основу њега донети, полазило се од концепције да је управна функција искључиво функција власти. То се може јасно видети на основу сумарне анализе одговарајућих уставних и законских одредаба. С друге стране, у односу на послове државне управе занимљиво је и то да је заправо дошло до усклађивања садржине новог Устава Србије из 2006. године¹⁶⁶ са већ постојећим законодавством у овој области. Другим речима, нови Устав Србије препус-

165 Никола Стјепановић, *Ујравно йраво И*, Београд 1973, стр. 27–31; Славољуб Поповић, *Ујравно йраво – ойийий гео*, Београд 1989, стр. 42–45 и др.

166 Устав Републике Србије, *Службени йласник РС*, бр. 83/2006.

тио је закону да одреди садржину послова државне управе, с тим што је **такав закон већ на снази**.¹⁶⁷

Уставом Републике Србије из 1990. године¹⁶⁸ било је прописано (чл. 94) да министарства: а) примењују законе и друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе, као и опште акте председника Републике; б) решавају у управним стварима; в) врше управни надзор; г) обављају друге управне послове утврђене законом. Одредбе Устава Србије из 1992. године разрађује **Закон о државној управи Србије из 1992. године** (са каснијим изменама и допунама)¹⁶⁹ који „послове органа државне управе“ одређује на следећи начин (чл. 8): а) Министарства **непосредно примењују законе и друге прописе и опште акте** доношењем управних и других аката, предузимањем управних и других мера и вршењем управних и других радњи. Министарства обезбеђују извршавање закона, других прописа и општих аката доношењем прописа, вршењем управног надзора, пружањем стручне помоћи и старањем о њиховом благовременом и законитом извршавању. б) Министарства **решавају у управним стварима** о правима, обавезама и правним интересима грађана, правних лица или других странака. в) Министарства **врше управни надзор**: (а) надзором над законитошћу рада предузећа, установа и других организација, када је то законом утврђено; (б) надзором над законитошћу аката предузећа, установа и других организација кад они на основу закона решавају о правима, обавезама и правним интересима грађана и других правних лица; (в) инспекцијским надзором. г) Министарства **припремају законе и друге прописе и опште акте** из свог делокруга, у складу са својим надлежностима. д) Министарства обављају **друге послове** утврђене законом. Министарства обављају **послове који се односе на развој, програмирање, организацију и унапређење рада** у области за коју су образована.

Међутим, колико су ауторитативни теоријски модел управе, као и уставна и законска решења која из њега произилазе били препрека и сметња Србији на путу социјалног и економског опоравка, веома се јасно види из документа Владе Србије под називом **Стратегија реформе државне управе у Републици Србији** (2004) у којем се, између осталог, истиче да у области управе постоје „**трендови који се не могу избећи**“, а међу које посебно спада и „**промена схватања**“ у смислу да је управа јавни сервис грађана, а не инструмент власти.¹⁷⁰ Према овој Стратегији, „реформа државне управе је сложен и дугорочан процес, посебно у земљама у транзицији, у којима је управа, како на централном, тако и на локалном нивоу, по правилу слаба, оптерећена низом проблема нагомиланих током више

167 Упореди: Милан Влатковић, *Уставно уређење: приручник за полагање државног стручног испита*, књига 4, Службени гласник, 2008.

168 Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 1/1990.

169 Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 20/1992, 48/1993, 53/1993, 67/1993, 48/1994, 49/1999.

170 Упореди: Стеван Лилић, „Послови државне управе у законодавству и новом Уставу Србије“, зборник радова *Развој управног система Србије и хамонизација са правом Европске уније (правни, економски и социолошки аспекти)*, Правни факултет, Београд 2007, стр. 40–50.

деценија. (...) Генерално посматрајући реформске процесе који су у току у другим земљама, уочава се да постоје одређени очигледни трендови који се не могу избећи, а који се тичу следећих процеса: **промена у схватању положаја јавног сектора у друштву** и тражење оптималног нивоа његове регулације са становишта јавног интереса; **схватање државне управе као сервиса грађана, а не као моћног оруђа власти**; децентрација државне управе на централном нивоу, делегација власти са централног ка нижим нивоима и децентрализација, као препуштање дела власти нижим нивоима, све ово управо са циљем да се **јавне услуге** (*public services*) приближе грађанима (...) итд.¹⁷¹

Полазећи од основа за редефинисање положаја и послова државне управе назначених у Стратегији о реформи државне управе, током 2005. године усвојен је и **нов Закон о државној управи Србије**.¹⁷² Тај закон одступа од модела који послове државне управе своди само на вршење власти (тачније на „извршење“ закона и других прописа) који је у себи садржао Устав Србије из 1990. године, као и Закон о државној управи из 1992. године. У новом закону одмах се уочава да „послови државне управе“ обухватају многу шири круг послова, како у квантитативном, тако и у квалитативном смислу. Нарочито треба истаћи да се на првом месту по значају не налазе послови „извршења“ закона и других прописа, већ стручно-политичка функција „учествовање у обликовању политике Владе“.¹⁷³

Како се истиче: „Полазећи од традиционалних схватања државне управе, у Закону од 1992. године акценат се при одређивању послова државне управе ставља на оне послове који представљају ауторитативно извршавање закона путем доношења управних аката и предузимањем управних радњи. Новоустановљени Закон о државној управи не негира нити занемарује овај, и даље битан, аспект управне власти, али **уважава савремене моделе управе који произилазе из концепта социјалне функције државе** у којима се и функција управе унеколико модификује, тако што далеко већи значај добија као **сервис грађана**. Пружањем јавних услуга којима се стварају и омогућавају услови за свакодневни живот грађана, чиме се доприноси укупном развоју друштва, управа постаје значајни регулатор друштвених процеса, а не инструмент власти. Отуда се једна од битних новина у Закону огледа у дефинисању послова државне управе, истицањем улоге њених органа у подршци Влади при креирању и вођењу политике, с једне стране, припремом аката за Владу и, с друге стране, праћењем и утврђивањем стања у областима из свог делокруга, као и предузимањем

171 Влада Србије, *Стратегија реформе државне ујраве у Рейублици Србији* (октобар 2004). Извор: <http://www.prsp.sr.gov.yu/dokumenta.jsp>.

172 Закон о државној управи, *Службени йласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010.

173 Могло би се рећи да су Влада (иако прокламује политичку платформу „легализма“) и Парламент (који је подржава) показали више разумевања за реалност од наше уставне и управне доктрине, која би на ове законодавне иновације у области „послова државне управе“ вероватно ставила приговор да те функције државне управе „нису предвиђене важећим уставним нормама“.

мера, односно предлагањем Влади да донесе одређене прописе, односно да предузме одређене мере из своје надлежности.¹⁷⁴

Према Закону о државној управи Србије (2005), министарства, органи управе у саставу министарства и посебне организације, обављају следеће послове државне управе (чл. 12–21):

- **Учествовање у обликовању политике Владе.** Органи државне управе припремају нацрте закона, друге прописе и опште акте за Владу и предлажу Влади стратегије развоја и друге мере којима се обликује политика Владе. Орган управе у саставу министарства учествује у обликовању политике Владе преко министарства.
- **Праћење стања.** Органи државне управе прате и утврђују стање у областима из свога делокруга, проучавају последице утврђеног стања и, зависно од надлежности, или сами предузимају мере или предлажу Влади да доноси прописе и предузима мере на које је овлашћена.
- **Извршавање закона, других прописа и општих аката.** Органи државне управе извршавају законе, друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе тако што доносе прописе, решавају у управним стварима, воде евиденције, издају јавне исправе и предузимају управне радње (извршни послови).
- **Инспекцијски надзор.** Инспекцијским надзором органи државне управе испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и, зависно од резултата надзора, изричу мере на које су овлашћени.
- **Старање о јавним службама.** Органи државне управе старају се да се рад јавних служби одвија према закону.
- **Развојни послови.** Органи државне управе подстичу и усмеравају развој у областима из свога делокруга, према политици Владе.
- **Остали стручни послови.** Органи државне управе прикупљају и проучавају податке у областима из свога делокруга, сачињавају анализе, извештаје, информације и друге материјале и врше друге стручне послове којима доприносе развоју области из свог делокруга.

3. Позитивноправни појам управе у организационом смислу

Позитивноправни појам управе у организационом смислу подразумева утврђивање тзв. **номенклатуре**, тј. конкретних врста и облика **управних органа**, који су одговарајућим прописима означени као вршиоци „послова државне управе“. У уставним и законским текстовима,

¹⁷⁴ Зоран Лончар, *Закон о државној управи*, Службени гласник, Београд 2005, „Предговор“, стр. 10–11.

међутим, вршиоци државне управе означавају се различитим изразима, а и њихова подела није увек јасна, што ствара тешкоће у разликовању појединих врста и облика ових организационих облика. Према важећим прописима, могу се углавном разликовати следеће врсте и облици вршилаца државне управе: **а) министарства** (као основни вршиоци државне управе); **б) органи управе** (најчешће у саставу министарстава); **в) посебне (управне) организације** (са различитим називима и образоване ради вршења стручних послова из делокруга министарства) и **г) недржавни субјекти** којима су поверена **управна јавна овлашћења** (нпр. јавне агенције и јавне установе).

Према **Закону о државној управи Србије** (2005) и **Закону о министарствима**¹⁷⁵ (2012), послове државне управе обављају **министарства**, с тим што се за обављање одређених управних послова за које су потребни посебно организовање и самосталност у раду могу образовати **органи управе у саставу министарства** (нпр. управе, инспекторати и дирекције), док се за обављање претежно стручних послова могу образовати **посебне организације**, било као самосталне, било у саставу министарства (нпр. заводи, дирекције и агенције). Такође, могу се образовати и **управни окрузи**. Посебним законима, као **недржавни субјекти са јавним управним овлашћењима**, према Закону о јавним агенцијама (СГРС, 18/2005) јављају се **јавне агенције**, а према Закону о јавним службама (СГРС, 42/1991, 71/1994, 79/2005) и **јавне установе** (и јавна предузећа).

4. Позитивноправни појам управе Закључак

На основу изнетог, може се одредити позитивноправни појам управе у нашем праву. У функционалном смислу, позитивноправни појам управе у нашем праву, пре свега, обухвата тзв. **послове државне управе**, тј. вршење **политичких, стручних и развојних послова** (нпр. учествовање у обликовању политике Владе, праћење стања о одређеној области, развојни послови), као управних **послова у вези са извршавањем закона** (и других општих аката), решавањем у управним стварима и вршењем инспекцијског надзора, с тим што се могу обављати и стручно-технички послови (као што је припрема нацрта закона). У организационом смислу, позитивноправни појам управе у нашем праву, обухвата тзв. **вршиоце државне управе**, тј. министарства и органе управе у саставу министарства (као основне вршиоце послова државне управе), с тим што се могу оснивати и посебне (управне) организације за обављање стручних послова у вези са вршењем послова државне управе. Осим тога, вршење појединих управних овлашћења у вези са вршењем одређених послова државне управе може се законом поверити и недржавним субјектима (нпр. јавним агенцијама, јавним установама и другим организацијама).

¹⁷⁵ Закон о министарствима, *Службени гласник РС*, бр. 72/2012.

II. УПРАВНО ПРАВО

A. ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ ПРАВА

1. Концепције предмета управног права

а) Уводне напомене

Управно право представља веома **комплексно** подручје савременог права у оквиру којег, у зависности од развоја или стагнације друштвених односа, непрестано „настају и нестају“ посебни подсистеми управног права, а није редак случај да се временом они претворе у потпуно нове и посебне правне дисциплине (нпр. пореско право, право социјалног осигурања, еколошко право¹⁷⁶ и др.).

У последњих двадесетак година, динамика развоја управе и управног права у развијеним земљама указује на **распрострањен процес дерегулације** бројних подручја друштвених и правних односа која су донедавно била под административним режимом. Тако, у многим бившим социјалистичким земљама централне и источне Европе нестају читави арсенали прописа о „посебним“ условима и управним мерама из периода административне регулације друштвених односа, а у оквиру њих и разна административна органичења, пре свега у области слободе кретања, својине и јавног живота. Све то веома утиче и на предмет управног права. У односу на управно право код нас, ове и друге околности указују на велику потребу *ујозначавања* и *јрилатођавања* наше управне науке и нашег управног законодавства тим променама, пре свега у смислу напуштања превазиђених концепција о управи као функцији власти.

Како се у светској и домаћој литератури истиче, „...за различите људе, управно право означава различите ствари“,¹⁷⁷ односно „...сматра се да има онолико дефиниција управног права (...) колико и његових обрађивача“.¹⁷⁸ Ипак, уопштено говорећи, могуће је разликовати **две типичне концепције** предмета управног права када се оно посматра као правна дисциплина. У том смислу, у зависности од тога да ли се полази од традиционалне или од савремене концепције управног права, може се разликовати тзв. **ужа** и тзв. **шира** концепција предмета управног права.

Ужа концепција полази од становишта да управно право регулише управну функцију, односно вршење управне власти, док **шира концепција** полази од становишта да управно право регулише управну делатност, односно вршење јавних служби. Као последица тога, према ужем схватању, управно право обухвата **само** оне правне норме које управа примењује када врши управну власт, док према ширем схватању, управно право обухвата

176 Упореди: Владан Јолцић, „О појединим елементима управног права од значаја за заштиту животне средине“, *Правни животић*, бр. 10, 1998, стр. 169–184.

177 Walter Gellhorn, Clark Byse, *Administrative Law – Cases and Comments*, The Foundation Press, Mineola, NY, 1974, стр. 1.

178 Никола Стјепановић, *Управно право I*, Београд 1973, стр. 7.

све правне норме које управа примењује. Другим речима, **традиционалне концепције** о предмету управног права почивају на ставу да предмет управног права чини **скуп** правних норми, које регулишу оснивање, укидање и међусобне односе органа који врше управну власт, поступак вршења, као и надзор над њеним вршењем, док **савремене** концепције предмета управног права почивају на ставу да предмет управног права чини један сложен **сисџем** правних норми које регулишу организацију управе и јавних служби, процедуру доношења управних одлука и контролу обављања управне делатности и јавних служби.

Осим уже и шире концепције предмета управног права, поједини аутори заступају и тзв. **негативно одређивање** предмета управног права, које се у суштини своди на то да предмет управног права чине оне правне норме које преостану након што остале гране права утврде своје предмете, као и одређене **комбинације позитивног и негативног одређивања** предмета управног права.

б) Традиционална (ужа) концепција предмета управног права

Уже схватање предмета управног права произилази из традиционалних концепција управе као **државне управе**, како у смислу државне управе као функције државне власти, тако и у смислу државне управе као организационе целине државних органа управе који врше управну власт. Ово схватање, пре свега, проистиче из концепције **државног права** (*Staatsrecht*), коју је, између осталог, заступао и немачки аутор **Георг Јелинек**.¹⁷⁹ Иако се уже схватање управног права данас сматра превазиђеним, то схватање, између осталих, од наших аутора данас заступају професори Радомир Лукић, Павле Димитријевић и Зоран Томић. Према схватају професора **Радомира Лукића**, „...управно право је скуп правних норми које регулишу организацију и делатност државне управе“. У том смислу, „у управно право спадају само односи власти, а не и односи у којима се управа појављује као равна приватним субјектима.“¹⁸⁰

Уже становиште о садржини, односно предмету управног права код нас је посебно разрађивао професор **Павле Димитријевић** (и професор **Ратко Марковић**). Полазећи од става да се под управном функцијом подразумева „посебан начин вршења политичке власти“, професор Павле Димитријевић (1913–1986) посебно заступа став да управно право треба дефинисати „као скуп правних норми које регулишу организовање, вршење и контролу управне власти“ и истиче да „управно право може имати само уже одређену садржину, онако како је одређено наведеном дефиницијом.“¹⁸¹ У том смислу, овај аутор изричито заговара и враћање на концепцију управног права „из времена настанка државног капитализма“, тј. на крај 19. и почетак 20. века.

Становиште професора Павла Димитријевића последица је примене тзв. *нормативистичког модела*, помоћу којег је формалногички констру-

179 Упореди: Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 1914.

180 Радомир Лукић, *Увод у право*, Београд 1969, стр. 418–420.

181 Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Управно право*, Београд 1986, стр. 217.

исана категорија „јединственог правног режима“ као основни критеријум за одређивање предмета управног права. Тако, „...управу у функционалном смислу чине само оне активности које према својим правним обележјима (...) чине једну целину која изражава кохерентност једне правне појаве.“¹⁸² И мада се наведени став на први поглед може учинити јасним и недвосмисленим, веома „збуњује“ констатација овог аутора која се односи на вредност и домаћај нормативистичког, односно правнодогматског метода у проучавању управног права. „Правни метод је настао из практичких потреба да би се омогућило одређивање понашања које се правним нормама захтева од људи. Због тога је овај метод највише и примењиван. Његов циљ је да опише садржину правних норми, онако како је она исказана. (...) Он не објашњава правне норме онакве какве су, не оцењује их, нити предлаже њихову измену или побољшање. (...) Ово открива и ограниченост правног метода за потпуно сазнавање права, па према томе и управног права посебно.“¹⁸³ Из тога произилази да је уже становиште о предмету и садржини управног права које заступа професор Павле Димитријевић (и професор Ратко Марковић), иако се на први поглед може учинити конзистентним и непротивречним, у својој суштини *концепцијално йревазиђено и лоички йројивречно*.¹⁸⁴

Полазећи од ставова професора Павла Димитријевића, ужу концепцију садржине и предмета управног права данас најупорније заступа професор **Зоран Томић**. Разрађујући ове ставове на веома детаљан начин, у одређивању предмета (садржине) управног права професор Зоран Томић полази од сопственог конструисаног појма тзв. **управног рада**. Према том схватању, управни рад (заправо, управну функцију) чине две основне поткатегорије, и то: *уйравно-ојерайивни рад* (тј. решавање у управним стварима) и *уйравно-корективни рад* (тј. вршење управног надзора). Из овог произилази главна садржина (односно предмет) управног рада, коју професор Зоран Томић види у „...оперативно-корективној ауторитативној примени прописа на појединачне ванспорне ситуације грађана и организација“ и закључује да „...садржину управног права (у његовом ужем правном значењу) испуњавају правне норме које регулишу управни рад (...) који се истиче нарочитим ауторитативним правним инструментаријем...“.¹⁸⁵ Према овим ауторима, управно право има уже одређени предмет, чију садржину чине само оне правне норме којима се регулише вршење управног рада, односно управне власти.

У ову групу схватања концепције предмета управног права може се уврстити и тзв. **класна концепција управе**, која полази од политичко-идеолошких ставова Маркса, Енгелса и Лењина. Ову концепцију код нас

182 Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Уйравно йраво*, Београд 1986, стр. 27.

183 Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Уйравно йраво*, Београд 1986, стр. 347.

184 Упореди: Стеван Лилић, „Утицај совјетске правне теорије на нашу теорију о држави и праву“, у зборнику *Правни кайацййей Србије за евройске инййейрацййе*, Правни факултет, Београд, 2006, стр. 38–64; Стеван Лилић, „Предмет и извори управног права (два концептуална питања)“, *Анали Правној факултййейта у Београду*, бр. 1–3, 1991. и др.

185 Зоран Томић, *Уйравно йраво*, Београд 1991, стр. 32–33, 98.

је поставио професор Радомир Лукић, а данас је посебно заступа професорка **Невенка Бачанин**. Ова ауторка, полазећи од категорија као што су „класици марксизма“ и „буржоаске правне теорије о управи“, између осталог, истиче: „Често се сматра да се класици марксизма нису бавили утврђивањем садржине појединих функција управе, а тиме и државе. Тачно је да се у делима ових аутора не могу наћи дефиниције појединих функција државе, нити учења о њиховом броју, али то не значи да управа није била предмет њиховог интересовања. Напротив, основни ставови Маркса, Енгелса и Лењина о управи чврсто су везани за њихова учења о држави и праву. Одређујући државу као организацију једне класе која монопол физичке принуде користи за заштиту интереса баш те класе, првенствено њеног начина производње, Маркс је истицао њену блиску везу са управом. (...) Говорећи о Париској комуни, Маркс је истицао да је први задатак који се поставља пред радничку класу после завршене пролетерске револуције тотално уништење старог управног апарата. (...) Ово Марксово гледиште делио је и Енгелс, само што се он у мањој мери непосредно бавио управом. (...) За разлику од Енгелса, Лењин се много више интересовао за проблем управе. Указујући на чињеницу да се, од стране буржоаских, па и неких социјалистичких теоретичара, често догађа да Марксове идеје везане за управу бивају занемарене, или још чешће погрешно тумачене, Лењин истиче да радничка класа мора разбити наслеђену управну државну машину и да се не сме задовољити само њеним освајањем. То је, како тврди Лењин, први задатак револуционарног апарата коме он мора одмах приступити, јер се чиновнички апарат буржоаске државе не може одмах и свуда уништити. (...) Наведена схватања Маркса, Енгелса и Лењина о управи, нису додуше одговор на то колико функција држава треба да има и каква би требала да буде њихова садржина, али је њихов значај за изградњу социјалистичког уставног поретка био огroman.“¹⁸⁶

в) Савремена (шира) концепција предмета управног права

Шире схватање о предмету управног права произилази из савремених концепција о управи као **јавној служби**, како у смислу управне делатности као вршења јавних служби, тако и у смислу јавне управе као државних органа и недржавних субјеката који обављају управну делатност. Ово схватање, пре свега, проистиче из концепције **управе као јавне службе** (*service public*) коју је, између осталог, заступао и француски аутор **Леон Диги**.¹⁸⁷ Шире схватање управног права чини основу савремених концепција управног права, а од наших аутора њу, између осталих, заступају наши познати професори Слободан Јовановић, Ђорђе Тасић, Михаило Илић, Никола Стјепановић и Драгаш Денковић.

Иако се професор **Слободан Јовановић** (1869–1958) никада непосредно није бавио управним већ државним и уставним правом, а касније и ус-

186 Невенка Бачанин, *Теорија ујравној љрава*, Београд 1994, стр. 42–43.

187 Леон Диги, *Преображаји јавној љрава* (1913), Београд 1929.

тавном историјом и политичком социологијом, дао је и допринос развоју управног права у Србији. Слободан Јовановић је добро познавао не само општу теорију државе и права, већ и главне токове теорије и праксе управног права свог времена.

Бавећи се управним правом посредно, у оквиру својих студија о држави и уставном и политичком систему, Слободан Јовановић обрађује и проблематику управе и управног права. Полазећи од проблематике оправдања државе, и у том контексту задатака и граница интервенције управе и њене „културне мисије“ у друштву, Слободан Јовановић истиче: „Питање о границама државне интервенције јесте питање о границама културне мисије. Док је обим војне и правне мисије у свим модерним државама један исти, дотле је обим њене културне мисије у свакој другачије одређен. На пример, да ли ће држава у своје задатке уврстити грађење железница, помагање уметности, обезбеђење радничког реда, неговање једне извесне религије, итд. (...) зависи од народних особина и навика, од стања државних финансија и техничке спреме чиновништва, речју од околности које не морају бити у свим државама истоветне. У једној држави чији је народ инертан, држава мора имати већу културну мисију, него у једној земљи чији је народ обдарен духом иницијативе. Једна држава са неспремним, несавесним и партизанским чиновништвом, не може узети на себе све оне културне задатке, које једна држава са чиновништвом високе професионалне спреме и јаког осећања дужности, итд.“¹⁸⁸

Истичући да „...правне државе има чим је управна власт доведена у границе закона, без обзира на обим њене мисије“,¹⁸⁹ Слободан Јовановић у вези са односима законодавства, управе и судства констатује: „Законодавна власт размишља, управна власт дела. Од законодавне се власти тражи свестраност проматрања и објективност суђења; од управне власти брзина одлучивања и енергичност извођења. Ако је у законодавству добро да се чују разна мишљења, у управи би било рђаво, ако би се за сваку одлуку морала тражити сагласност неколико воља; брзе и енергичне управе може бити само онда кад управном влашћу влада једна воља. (...) У судству је главно да се изведе правилан закључак о смислу закона, у управи, пак, да се постигне један материјални резултат који је могао, али није морао бити унапред назначен, законом.“¹⁹⁰

Шире схватање о управном праву заступа и професор теорије права **Ђорђе Тасић** (1892–1943), који, између осталог, констатује: „Административно право је врло обилно и врло разноврсно због изванредно развијене и разноврсне активности државе. (...) У модерној држави административна власт ради по закону, и зато је ту тако важан правни моменат при административном пословању. Али поред све важности правног момента, он не чини главни циљ административног пословања, него је то резултат економски, културни и социјални.“¹⁹¹

188 Слободан Јовановић, *Основи управне теорије о држави*, Београд 1914, стр. 64.

189 Слободан Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, књига I, Београд 1926, стр. 67.

190 Слободан Јовановић, *Основи управне теорије о држави*, Београд 1914, стр. 269–270.

191 Ђорђе Тасић, *Увод у управне науке*, Београд 1938, стр. 76–77.

И професор управног права **Михаило Илић** (1919–1944) заступа ширу концепцију о предмету и садржини управног права. У својим радовима о теоријским питањима административног права професор Михаило Илић полази од става да: „Административно право, као и свако друго право, ограничава све оне на које се односи, у овоме случају и оне који је врше...“¹⁹² односно „...држава своје циљеве и задатке остварује на тај начин што врши три врсте послова. Наиме, она или доноси законе, или извршује законе и управља разним службама, или најзад расправља и суди спорове...“¹⁹³

Посебан допринос одређивању савремене концепције предмета и садржине управног права дао је наш, светски познат и признат професор управног права **Никола Стјепановић** (1907–1987). Тако, предмет управног права професор Никола Стјепановић одређује на следећи начин: „Управно право као грану права и као предмет науке управног права чине сви правни прописи који регулишу организацију јавне управе и делатност државе и других јавних тела у вези са управно-правним односима и организацију и поступак контроле рада јавне управе. Интердисциплинарне границе друштвених наука, у које спада и управно право, нису непокретне ни круте, те у састав управног права могу да уђу и други правни односи, па чак и неправни односи, у циљу бољег сагледавања управно-правних односа и организације, рада и контроле јавне управе.“¹⁹⁴

Концепцију ширег схватања предмета управног права заступа и професор **Драгаш Денковић**, који поводом односа између ужег и ширег схватања његовог предмета оцењује: „Друштвени развој ће указати и одредити хоће ли предмет управног права обухватити само уже схватање (...) или шире схватање по коме би у предмет управног права били обухваћени и прописи о делатности управе (...) када се она не јавља са јачом вољом. (...) Уже схватање свакако је лакше и једноставније за теоријско обрађивање, али има разлога да се основано може сматрати да шире схватање више одговара савременом развоју.“¹⁹⁵ Осим тога, професор Денковић наглашава да треба утврдити „...које делатности друштвених, односно јавних служби, као и који облици контроле рада управе улазе у предмет управног права, како би се избегло да се на једном правном факултету као управна делатност сматра само она делатност у којој се управа јавља са јачом вољом“.¹⁹⁶

г) Негативно одређивање предмета управног права

Као што је речено, осим уже и шире концепције о предмету управног права, поједини аутори заступају и тзв. **негативно одређивање** предмета управног права. Негативно одређивање предмета управног права произи-

192 Михаило Илић, *Административно право – теоријска истражања*, Београд 1928, стр. 9.

193 Михаило Илић, *Начело поделе власији и нова државна уређења*, Политички и правни чланци, Београд 1938, стр. 44.

194 Никола Стјепановић, *Ујравно љраво I*, Београд 1973, стр. 7.

195 Драгаш Денковић, *Преображај љредмеђа ујравној љрава...*, Матица српска, Нови Сад, бр. 67, 1979, стр. 113.

196 Драгаш Денковић, *Преображај љредмеђа ујравној љрава...*, Матица српска, Нови Сад, бр. 67, 1979, стр. 112.

лази из концепција о управи које је посебно заступао немачки аутор **Ото Мајер** (*Otto Mayer*).¹⁹⁷ То становиште полази од става да се предмет управног права не може одредити на позитиван начин, односно да се посебно на позитиван начин не може раздвојити управа од судства. Због тога се предмет управног права може одредити само као онај „остатак“ правних норми које преостану након што остале гране права утврде своје предмете. Схватање о негативном одређивању предмета управног права, које је данас у потпуности напуштено, код нас су посебно заступали професори Иво Крбек и Лазо Костић.

Према схватању које заступа професор **Иво Крбек** (1890–1966): „И као што дефиниција управе не може избећи негативно обележавање, не може то избећи ни дефиниција управног права. Управно право је у основном онај остатак права који се не може уврстити ни у коју другу грану права. (...) Управно право је скуп правних норми које се односе на делатност управе, а не спадају у коју другу правну грану.“¹⁹⁸

Према схватању о предмету управног права које заступа професор Лазо Костић: „Управа је државна делатност упућена задовољавању њених циљева која стоји под правним поретком, по изузимању судства. (...) Однос управе према законодавству обележен је субординацијом управе, чиме је лепо истакнут један од основних принципа модерне државе: принцип легалности управе. Према судству, он је у негативној форми означен: управа је она државна делатност која се врши по законима а која преостаје када се изузме судство. Управа је, другим речима, оно што није судство.“¹⁹⁹

Ради отклањања недостатака негативног одређивања управе, поједини аутори су покушали да **комбинују** позитивно и негативно становиште. Тако, професор **Славољуб Поповић** предмет управног права одређује на следећи начин: „Предмет управног права као гране правног система може се одредити на позитиван и негативан начин. Ми ћемо покушати да предмет управног права одредимо комбиновањем позитивног и негативног начина. (...) Управно право најпре обухвата правне норме којима се регулишу друштвени односи у вези са организацијом и делатношћу јавне управе, искључујући при том оне правне норме које припадају другим гранама права. Управно право обухвата и правне норме којима се регулишу контрола (надзор) над радом јавне управе, као и управно-правни положај средстава којима јавна управа располаже.“²⁰⁰

д) Предмет управног права – закључак

На основу изнетих схватања о ужим, ширим, негативним и комбинованим позитивно-негативним концепцијама предмета управног права може се закључити да су традиционалне концепције које предмет управног права одређују на ужи начин, као и негативне (односно комбиноване) кон-

197 Otto Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, München 1924.

198 Ivo Krbek, *Pravo javne uprave I*, Zagreb 1960, стр. 113–117.

199 Лазо Костић, *Административно право Краљевине Југославије I*, Београд 1933, стр. 2–3.

200 Славољуб Поповић, *Управно право – ошшии гео*, 1989, Београд стр. 3–4.

цепције, данас **превазиђене** у теоријском и у методолошком смислу. Разлог томе је што те концепције полазе или од ужег становишта које управно право своди на скуп норми које регулишу управну власт (тј. управну функцију, односно управни рад) или од негативног становишта које управно право види као остатак након издвајања других правних грана (посебно судства). Савремени друштвени развој, посебно развијених земаља Европе и света у којима је управа веома развијена и ангажована у остваривању бројних социјалних, економских и културних циљева, недвосмислено показује да се активности управе, па према томе и садржина и предмет управног права, не могу свести искључиво на „вршење власти“ или на „оно што није судство“.

Полазећи од тога, савремени приступ у одређивању предмета управног права подразумева једно шире и позитивно становиште, према којем предмет управног права чини **укупност правних норми које регулишу организацију, делатност и контролу управе**. Таква концепција преовлађује и у схватањима познатих светских аутора. Тако, француски аутор **Шарл Ајзенман** (Charles Eisenmann) констатује: „Нема значаја да ли се ова или она правила посебно односе на управу, тј. да ли се могу применити само на њу или важе за друге субјекте изван области управе. (...) Она могу припадати разним правним гранама, а околност што су она по својој суштини можда правила грађанског, а не управног права, не мења ништа, јер су она такође и правила управног права.“²⁰¹ Такође и британски аутори **Вејд и Бредли** (E. C. S. Wade, A. W. Bradley) сматрају да је: „Управно право грана јавног права која се бави саставом, овлашћењима, дужностима, правима и одговорностима органа државе који се баве управом. (...) Управно право не укључује само право које се односи на структуру централне и локалне управе, већ и право које се односи на друштвене службе, јавне услуге (нпр. снабдевање водом и гасом, поштанска служба, превоз и сл.)...“²⁰²

У том смислу, може се одредити и **предмет управног права као гране нашег правног система** који обухвата укупност ауторитативних и неауторитативних правних норми које регулишу:

- а) **организацију управе**, тј. образовање (укидање), затим унутрашњу организациону и персоналну структуру, руковођење, пословање и односе према другим државним органима, недржавним субјектима и грађанима;
- б) **управну делатност**, тј. *обављање* управних и стручних послова (решавање у управном поступку, вршење управног надзора, израда нацрта закона, припремање предлога влади за вођење политике), *доношење* правних одлука (појединачних управних, општих подзаконских и других правних аката) и *вршење* стручних (вођење јавних евиденција) и принудних материјалних радњи;

201 Charles Eisenmann, *Cours de droit administratif I*, Paris 1982, стр. 96. (П. Димитријевић, Р. Марковић, *Ујравно љраво*, Београд 1986, стр. 115).

202 E. C. S. Wade, A. W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, London – New York 1985, стр. 593.

- в) **контролу управе**, тј. судску контролу законитости управних аката (управни спор), судску контролу рада управе (одговорност за штету и кривичну одговорност) и политичку (парламентарну) контролу.

2. Упоредно управно право

Управно право, осим са ставновишта једног правног система, могуће је посматрати и упоредно, тј. са становишта различитих правних система. Том проблематиком бави се посебна правна дисциплина која се назива **упоредно право**, односно у оквиру ње онај посебни део те дисциплине који се бави упоредним управним правом.²⁰³

Према уобичајеним класификацијама, **савремене велике правне системе**, или како се још називају „велике породице права“, пре свега, чине: **европскоконтинентални** правни систем или правни систем који води порекло из традиције римског права (посебно француски и немачки), **англосаксонски** правни систем или правни систем *common law* (посебно, енглески и амерички) и правни систем **шеријатског права** (посебно у исламским земљама). Осим тога, као посебни правни системи обично се издвајају још и: **социјалистички** правни системи (у Европи данас не постоје), правни систем **Индије** (хинду право), правни системи **Далеког истока** (Кина и Јапан) и **афрички** правни системи (традиционално обичајно право, право у колонијалном периоду и савремено афричко право).²⁰⁴

а) Европскоконтинентални систем управног права

Европскоконтинентални систем права настао је у Европи на традицијама римског права. Он се такође назива и римско-германски правни систем.²⁰⁵ Европскоконтинентални систем управног права посебно је карактеристичан за Француску²⁰⁶ и Немачку,²⁰⁷ као и за земље у којима су оне имале утицаја.

Француски систем управног права полази од концепције постојања посебних правних норми које регулишу управу. У том смислу, правно регулисање управе у земљама које полазе од овог система почива на ставу о постојању **посебних управноправних норми**, које се разликују како од правних норми **општег права** (мисли се, пре свега, на грађанскоправне

203 Le droit administratif comparé, *Revue internationale de droit comparé*, no. 4, Paris 1989.

204 René David, John E. C. Brierley, *Major Legal Systems in The World Today*, London 1985, стр. 22–31.

205 René David, John E. C. Brierley, *Major Legal Systems in The World Today*, London 1985, стр. 33–155.

206 Упореди: G. Vedel, P. Devolve, *Droit administratif*, Paris 1984; Charles Debbsch, *Institutions et droit administratif – l'action et le contrôle de l'administration*, Paris 1978; Жерар Тимсит, „Француски модел управе и његови недавни преображаји“, *Анали Правној факултету у Београду*, бр. 2, 1985. и др.

207 Упореди: Peter Badura *et alia*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin – New York 1988; Hartmut Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 1988; Walter Antonioli, Fridrich Koja, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 1989. и др.

норме за које се сматра да имају карактер општег права), тако и од других правних норми које имају **посебан карактер** (нпр. уставно право). У том контексту, управно право чине оне правне норме које рад управе подвргавају једном „посебном правном режиму“, за који је карактеристично да се у потпуности издваја од других сличних целина.

Приступ према којем управно право представља скуп правних норми које управу подвргавају посебном правном режиму настао је у Француској и проширио се на оне земље на које је Француска имала одговарајући утицај (нпр. Италија, Белгија, Шпанија, делимично Швајцарска и др.). Посебну улогу у формирању овакве концепције управног права у Француској имао је и Државни савет, чије су одлуке биле практични основ за настанак и развој француског управног права.

Према карактеристичним француским становиштима која заступају поједини француски аутори, чак и када међу њима постоје огромне разлике, при одређивању управног права полази се од концепције „посебног правног режима“ под који је подвргнута управа. **Морис Орију** (*Maurice Hauriou*, 1856–1928) истиче да је „управна власт, са правне тачке гледишта, основни елемент посебног правног режима“,²⁰⁸ тако да је управно право грана јавног права под посебним „управним режимом јавне власти“.²⁰⁹ Слично, али са супротних позиција, истиче и **Леон Диги** (*Leon Duguit*, 1859–1928): „Модерно јавно право постаје скуп правила која прописују организацију јавних служби и која обезбеђују њихово правилно и непрекидно вршење.“²¹⁰ Пошто је континуитет вршења једна од битних карактеристика јавних служби, јавна служба је свака делатност којом се задовољавају основне, егзистенцијалне потребе грађана и која је због тога подвргнута посебном правном режиму (нпр. у погледу овлашћења, поступка и контроле) јавног, односно управног права.²¹¹

Немачки систем управног права полази од концепције да управно право обухвата и регулише разнородне активности и делатност управе помоћу којих држава „остварује своје свакодневне циљеве“ ради унапређивања општег благостања друштва. У том смислу, за разлику од француског, према немачком систему активности управе не морају да буду подвргнуте једном посебном режиму јавног, односно административног права. Разлог томе је што, будући да је закон само оквир и средство остваривања других циљева (тј. благостања друштва), основни циљ управе и није извршење закона, већ тзв. вођење послова државе. У том смислу, делатност управе обухвата како разнородне правне норме ауторитативног и неауторитативног карактера, тако и разне правно регулисане и нерегулисане активности „стваралачког вођења управних послова“.

Схватања о управном праву у смислу активности којима управа остварује циљеве државе заступљена су и у старијој и у новијој немачкој теорији.

208 Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris 1924, стр. 7.

209 Упореди: Зоран Томић, *Ујравно љраво*, Београд 1991, стр. 94.

210 Леон Диги, *Преображаји јавној љрава* (1913), Београд 1929, стр. 22–24.

211 Зоран Томић, *Ујравно љраво*, Београд 1991, стр. 95.

Тако, према **Георгу Јелинеку** (*Georg Jellinek*), држава има за циљ да одређује и штити правни поредак, као и да развија културу; законодавство *одређује* правни поредак, судство га *штити*, док управа има задатак да развија *културу* и моћ заједнице.²¹² Савремени немачки писац **Ернст Форстхоф** (*Ernst Forsthoff*) заступа схватање према којем је управа пословодна делатност државе (по својој садржини иста као и остале пословодне делатности, нпр. у предузећима, удружењима и сл.) која превазилази активности извршавања закона. У том смислу, управа има задатак да „обликује будућност друштва“, тј. ...да обликује друштво у границама права и на основу закона, јер је управа динамична и жива делатност државе која непрекидно ради и која је окренута будућности.²¹³

б) Англосаксонски систем управног права

Англосаксонски правни систем, који се такође назива и систем *common law*, настао је независно од традиције римског права, на основама традиције енглеског општег обичајног права (*common law*) и посебних судских одлука познатих као прецеденти (*case law*).²¹⁴ Такав систем је карактеристичан за Енглеску (Велику Британију)²¹⁵ и Сједињене Америчке Државе.²¹⁶

У **Енглеској** се дуго сматрало да управно право, у смислу посебне гране права, **не постоји**. Ово је последица тога, како се истиче, што је проучавање управног права у Великој Британији дуго било под доминантним утицајем става енглеског правника **Алберта ван Дајсија** (*A. V. Dicey, 1835–1922*),²¹⁷ који је он извео на основу упоређивања улоге судова у Енглеској и Француској у пружању заштите грађанима од управе. Будући да према француском систему управног права судску заштиту пружају посебни управни судови, примењујући посебне управноправне норме, и да у Енглеској судску заштиту грађана у односу на управу (нпр. у односу на Круну) судови пружају према истим општим принципима и начелима која важе за односе између грађана, Дајси је закључио да управно право у Енглеској не постоји. Дакле, пошто активности управе у Британији нису подвргнуте посебним

212 Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 1914. (Упореди: Никола Стјепановић: *Управно право И*, 1973, стр. 16)

213 Ernst Forsthoff, *Traité de droit administratif allemand*, Bruxelles 1969, стр. 42–44. (Упореди: Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Управно право*, Београд 1986, стр. 41; Зоран Томић, *Управно право*, Београд 1991, стр. 15)

214 René David, John E. C. Brierley, *Major Legal Systems in The World Today*, Лондон 1985, стр. 307–453.

215 Упореди: P. P. Craig, *Administrative Law*, London 1989; Johan Adler, *Constitutional and Administrative Law*, London 1989; W. H. R. Wade, *Administrative Law*, Oxford 1986; E. C. S. Wade, A. W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, London – New York 1985; Peter Cane, *An Introduction to Administrative Law*, Oxford 1987; J. A. G. Griffith, H. Street, *Principles of Administrative Law* (1952), London 1973. и др.

216 Упореди: Walter Gellhorn, Clark Byse, *Administrative Law – Cases and Comments*, Mineola, NY, 1974; Louis Jaffe, Nathaniel Nathanson, *Administrative Law – Cases and Materials*, Boston 1976; *Blond's Administrative Law*, New York 1993; Bernard Schwartz, *American Administrative Law*, London 1950. и др.

217 Упореди: A. V. Dicey, *Introduction to the Law of The Constitution*, (ed. S. C. E. Wade), London 1959.

правним нормама и посебном правном режиму, односно пошто су активности управе у Британији подвргнуте општем правном режиму који важи за све („како за краља, тако и за просјака“), Дајси закључује да у Британији нема управног права.²¹⁸ Ипак, Дајсијево схватање да не постоји енглески систем управног права данас треба разумети другачије, тј. више у формалном смислу, да не постоје посебне норме које су као такве **означене** као управноправне норме. Како се данас у Великој Британији истиче: „Иако је тешко отарасити се старих навика, има многобројних доказа да се управно право у Британији у потпуности опоравило од Дајсијевог порицања његовог постојања.“²¹⁹ Као што је већ истакнуто, према савременим британским (енглеским) схватањима управног права, осим права које се односи на централну и локалну управу и јавне службе, оно обухвата и „...овлашћења за доношење општих аката (*delegated legislation*), судску контролу и одговорност јавних власти (нпр. Круне за причињену штету), контролу коју врше специјализовани административни трибунали (специјализовани управни судови), јавне истраге парламентарног омбудсмана за управу, заштиту права и интереса грађана, итд.“²²⁰

И у САД је развој управног права, с обзиром на међусобан утицај, био сличан као и у Великој Британији. Ипак, може се рећи да је у САД такав став према управном праву дефинитивно отклоњен 1946. године, када је донет посебан савезни **Закон о управном поступку** (*Administrative Procedure Act*) којим се, између осталог, утврђују посебна начела *орјанизације* и *овлашћења* федералне државне администрације и администрације савезних држава, *љравила ујравне љроцедуре* пред административним агенцијама, као и остваривање *судске конљроле* управних одлука и активности (*judicial review*). Како у својим радовима истиче чувени амерички професор управног права **Валтер Геллхорн** (*Walter Gellhorn*): „Јединствена и изузетна творевима и оквиру управног права и рада административних агенција у протеклих педесет година, изван сваке сумње је настанак и доношење Закона о управном поступку. (...) Једногласно усвајање овог Закона од стране оба дома Конгреса 1946. године представљало је не само означавање и регулисање, већ истовремено и стварање и признавање управног права као посебног корпуса (гране) права.“²²¹

в) Остали системи управног права

Може се рећи да правни систем који важи у **Канади** представља посебну комбинацију европскоконтиненталног и англосаксонског правног система. У том смислу, и концепције управног права имају нека своја по-

218 E. C. S. Wade, A. W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, London – New York 1985, стр. 595.

219 E. C. S. Wade, A. W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, London – New York 1985, стр. 596.

220 E. C. S. Wade, A. W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, London – New York 1985, стр. 593.

221 Walter Gellhorn, Clark Byse, *Administrative Law – Cases and Comments*, Mineola, NY, 1974, стр. 12–13.

себна обележја. Тако, према једној студији, ...управно право у Канади има два циља: да регулише вршење управних активности, као и да служи онима који су претрпели штету од управе. У том смислу, управно право се традиционално (у европскоконтиненталном смислу) види као механизам путем којег појединци могу оспоравати управне акте и радње и тражити остваривање и заштиту својих права преко судова. С друге стране, примена *common law* у односу на управу првенствено се односи на накнаду штете коју је управа нанела појединцу. Због тога је први корак ка стварању система управног права (у Канади) одредити његове циљеве и средства којим се они остварују и, с друге стране, регулисати односе између државе и појединца. Управно право се мора реформисати у смислу да, осим узимања у обзир уставне фикције постојања Круне, мора узети у обзир и нове правне императиве које намеће канадска повеља права и слобода.²²²

У **Јапану** се такође јављају настојања да се утврди предмет управног права. Тако, јапански аутор **Јасутака Абе** (*Yasutaka Abe*) наводи: „...радови из области ‘општег дела управног права’ обично се баве разликом између јавног и приватног права, затим вршењем управе и управним судством. Радови из области ‘посебног дела управног права’ чине досадна објашњења законских система у појединим управним областима, у којима се често понавља оно што је већ покривено теоријским разматрањима. (...) Јапанска теорија управног права увезена је из Немачке. (...) Покушао сам да управно право дефинишем као ‘правне технике које користи држава да би управљала сталним променама у друштву, у складу са посебним задацима, са крајњим циљем да се побољша јавно благостање у складу са Уставом.’“²²³

За систем (европског) **социјалистичког права**, који је практично нестао после 1989. године, карактеристичне су концепције управног права совјетских аутора.²²⁴ Тако, **С. С. Студењикин** предмет управног права одређује на следећи начин: „Совјетско административно право је грана социјалистичког права која регулише извршно-управну делатност државних органа и која одређује права и обавезе грађана у сфери ове делатности, а исто тако организацију, надлежности и одговорности органа државне управе.“²²⁵ Међутим, у новијим радовима совјетских аутора донекле се напуштају ова и сличне уже концепције предмета управног права. У том смислу, истиче се да за „...управно право нису карактеристични само ауторитативни односи, већ оно познаје и односе координације. (...) Полазећи од норми управног права, органи јавне управе пружају разне врсте услуга грађанима (нпр. на захтев грађана, милиција трага за рођацима са којима

222 Law Reform Commission of Canada, *Towards a Modern Federal Administrative Law*, Ottawa 1987, str. 12; „Special Issue on Administrative Law“, *University of Toronto Law Journal*, no. 3, Toronto 1990.

223 Yasutaka Abe, „Toward a New Framework of Administrative Law“, *Kobe University Law Journal*, no. 27, Kobe 1993, стр. 1–2.

224 Упореди: В. П. Т. Василенков (редактор), *Советское административное право*, Москва 1981; М. Козлов (редактор), *Государственное управление и административное право*, Москва 1978; А. Е. Лунев (редактор), *Советское административное право*, Москва 1977. и др.

225 С. С. Студењикин, *Советское административное право*, Београд 1947, стр. 10.

се изгубила веза, пружа прву помоћ жртвама несрећа или насиља и сл.) (...) Према томе, не почивају сви односи у области јавне управе на принципу надређеност – подређеност“.²²⁶

Треба истаћи да је **утицај** тзв. совјетске доктрине о држави и праву **на нашу правну теорију** био непосредан и садржински веома интензиван, што се нарочито види у радовима из области теорије државе и права професора Радомира Лукића и у његовом схватању класног карактера државе као организације са монополом физичке принуде и права као израза воље владајуће класе.²²⁷ Осим тога, овај се утицај, посредно преко радова професора Лукића, проширио и на нашу теорију управног права, што се нарочито види у радовима професора Павла Димитријевића и његових следбеника (посебно професора Ратка Марковића, Зорана Томића и Невенке Бачанин и других). Иако се наши аутори из области управног права непосредно не позивају на совјетски модел управе, у радовима професора Димитријевића и његових следбеника овај модел узет је као полазни основ при одређивању теоријских конструкција појма управе и садржине управног права, са заједничком карактеристиком да се „функционални појам управе у материјалном смислу“ може искључиво дефинисати као „управна функција државне власти“, тј. као ауторитативно одлучивање у појединачном случају о правима или обавезама („управни акт“), односно вршење материјалних радњи принуде („управна радња“). **Интензитет и масивност утицаја совјетске доктрине** на нашу теорију управног права посебно се манифестују у чињеници да је он и данас постоји и да служи као полазна теоријска основа у неким важећим уџбеницима управног права (Р. Марковић, З. Томић, Н. Бачанин и др.).

Совјетска доктрина о држави и праву настала је полазећи од **идеолошко-политичких ставова Лењина и Стаљина**, а на основу тзв. марксистичко-лењинистичког метода дијалектичког и историјског материјализма и одговарајућих теоријских и правних схватања о држави и праву, као и о улози управе и њеној делатности на основу премисе да је **држава** организација са монополом физичке принуде ради остваривања класних интереса, а **право** формализован израз воље владајуће класе.

У свом чувеном делу **Нова класа** написаном средином педесетих година 20. века, Милован Ђилас, између осталог, наводи: „Сама комунистичка теорија државе, коју је разрадио Лењин, а допуњавали Стаљин и други, погодује тоталитарној диктатури партијске бирократије. (...) **Лењин је државу свео на силу**, тачније речено: на орган насиља којим се служи једна класа ради угњетавања друге класе. (...) И за овај, с историјске тачке гледања веома значајан – Лењинов – спис (тј. „Држава и револуција“) важи оно што је типично за све комунистичке теорије, тј. да полазећи од

226 V. Kurdiavtsev, M. Krutogolov, V. Tumanova, *Introducción al derecho soviético*, Instituto de estado y derecho de la Academia de ciencias de la URSS, Moskva 1988, стр. 127.

227 Упореди: Стеван Лилић, „Утицај совјетске правне теорије на нашу теорију о држави и праву“, у зборнику *Правни капацитет Србије за европске интеграције*, Правни факултет, Београд 2006, стр. 38–64.

непосредних потреба партије стварају уопштене, **тобож научне закључке и теорије** и да на тај начин полуистине проглашавају истинама.“ (...) „Ако се комунистичка теорија државе, а поготову пракса, сведе на своју суштину, тј. на силу и принуду као главно ако не и једину функцију државе, онда би из Стаљинове теорије излазило да полиција има све већу, па и васпитну улогу.“ (...) „Због тога противречја, због неизбежне и сталне потребе комуниста да државу третирају ако и не искључиво, а оно претежно као орган насиља, комунистичка држава није могла и **не може** да постане правна држава (...).“²²⁸

У том смислу (А. Гамс): „У совјетској правној теорији, а нарочито у историји совјетске правне теорије, истичу се два значајна имена: Стучка и Пашуканис. (...). Стучка и Пашуканис су имали ванредно **тежак задатак** (...) дати једну **нову правну идеологију** за једно ново друштво са великим историјским претензијама. (...) За њих право није правило понашања већ пре свега **однос власти**.“ (...) „Према стаљинистичким правницима, совјетско право је специфично другачије од буржоаског права. Њима је више одговарало да основна и најважнија грана права буде **државно и административно**, а не грађанско.“²²⁹

У техничком смислу, совјетска доктрина о држави и праву **настаје** на специфичан начин, првенствено са појавом радова (укључујући и уџбенике) из области државе и права у периоду **након усвајања Устава СССР-а 1936. године**. Исти утицај Стаљиновог устава уочљив је и у настанку совјетског управног права. У том контексту се истиче (Д. Денковић) да је: „Развоју совјетског управног права допринео и Устав СССР од 1936. године када је за остваривање прокламованих уставних начела у вези са управом почела обрађивати и теорија управног права.“²³⁰ С тим у вези, такође се истиче (С. Поповић): „У вези са одређивањем предмета совјетског управног права треба истаћи да углавном сви аутори који се баве овим проблемом одређују предмет управног права путем одређивања **појма државне управе**.“ (...) „Оно што је заједничко у појединим схватањима о појму управног права и његовом предмету у теорији СССР то је да се појам, односно предмет управног права одређује путем појма државне управе, **а државна управа означава се као извршна и наредбодавна делатност** (...).“²³¹

Утицај совјетске доктрине о држави и праву на нашу правну теорију видљив је у радовима многих наших аутора, пре свега универзитетских

228 Милован Ђилас, *Нова класа*, Народна књига, Београд 1990, стр. 83–86. Превод оригинала: Milovan Djilas, *The New Class – An Analysis of the Communist System*, Frederick A. Praeger Publisher, New York 1957. Користимо се овом приликом да подсетимо да је *Нова класа* сврстана међу „100 најутицајнијих књига после Другог светског рата“, као и да су без основа покушаји да се доводе у питање њена аутентичност (Извор: *The Times Literary Supplement*, 6. октобар 1995).

229 Андрија Гамс, „Схватање Стучке и Пашуканиса о праву и држави“, *Пола века совјетске републике, Архив за правне и друшћивене науке*, бр. 3–4, 1967, стр. 221–233, 237–238.

230 Драгаш Ђ. Денковић, „Развој совјетског управног права“, *Пола века совјетске републике, Архив за правне и друшћивене науке*, бр. 3–4, 1967, стр. 313.

231 Славољуб Поповић, „Совјетска теорија о предмету управног права и науке о управи“, *Пола века совјетске републике, Архив за правне и друшћивене науке*, бр. 3–4, 1967, стр. 303, 309.

професора права. Међутим, нигде овај утицај није тако **очигледан и непосредан** као у радовима професора **Радомира Д. Лукића**. То се посебно односи на његове радове и уџбенике из области теорије државе и права, као и на уџбенике за предмет увод у право. Од првих издања ових уџбеника, уз разне модификације, задржана су схватања и формулације које на недвосмислен начин говоре о томе да тзв. совјетска доктрина о држави и праву као класној суштини државе и права чини **окосницу** концепције и мисли професора Лукића о држави и праву. Током више од четири деценије, основне марксистичко-лењинистичке **премисе о класној суштини државе и права** професор Лукић је изложио у око **30 издања** својих уџбеника који су били полазна тачка у основном образовању **више од 50 генерација** наших правника.

Схватања о класној суштини државе и права професора Лукића, имала су и **снажан и непосредан утицај** на ауторе у другим правним областима, између осталог, и на радове **професора Павла Димитријевића** у области управног права, као и на радове оних аутора управног права који су касније прихватили концепцију професора Димитријевића (посебно професора Ратка Марковића, Зорана Томића, Невенке Бачанин и др.). У излагањима професора Павле Димитријевића о садржини управне функције као функцији вршења државне власти, препознајемо све елементе ставова о управном праву професора Лукића. Тако: (...) „Једна од основних функција државне власти коју сачињавају ауторитативне активности које су регулисане специфичним правним нормама које у својој целини чине особен режим управног права. (...) **Активности које не представљају вршење власти не спадају у управу** и нису регулисане нормама које уређују вршење власти у друштву.“ (...) „Из посебног правног режима коме је у нашем правном систему подвргнуто **вршење државне власти** уопште – а посебно из особеног правног режима вршења управе као једне функције државне власти – произилази да се **„управна функција“** код нас састоји у: (1) издавању појединачних правних аката – **управних аката** – којима се одређује „примарна диспозиција“ (примарно правило понашања) за одређене субјекте у конкретним ситуацијама ради извршавања општих заповести садржаних у законима и другим прописима; (2) вршењу радњи („материјалних операција“) примењивања принуде или ограничавања – **„управних радњи“** – са циљем непосредне реализације општих и појединачних заповести садржаних у законима и другим прописима као и појединачним актима – ако се за то покаже потреба као и остваривање јавних интереса.“ (...) **„Појам управе** као управне категорије могуће је утврдити само на основу елемената одговарајућег **правног режима** а они упућују на то да се тим термином може означити **само једна одређена функција државне власти**. (...) У том смислу, управно право би се могло дефинисати као **‘скуп правних норми које регулишу организовање, вршење и контролу управне власти’**. Према нашем схватању, ако управно право треба да буде ‘аутономна’ грана нашег правног система, оно може имати само **‘уже одређену садржину’** – онакву каква је обухваћена горе формулисаном дефиницијом.“²³²

232 Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Ујравно право*, Београд 1986, стр. 47–48, 109, 216–217.

г) Међународно управно право

Међународно управно право је посебна област упоредног управног права. Како се истиче, „...међународно управно право је релативно нова појава...“ која настаје, пре свега, у вези са решавањем „управних спорова“ из области „међународних службеничких односа“.²³³ Административна питања (и спорови) у вези са правним положајем службеника међународних организација (*international bureaucrats*) настају у условима када има довољно службеника и довољно правних елемената који ове односе могу да одреде као **правне односе међународних службеника** са својим организацијама. Ово је нарочито био случај са (ранијим) Друштвом народа, а данас са Уједињеним нацијама и Европском унијом.

Први и најочигледнији амбијент за појаву међународног управног права су службеничке структуре великих међународних организација (нпр. Друштво народа).²³⁴ Једна могућност била је да ова питања решавају судови државе у којој међународна организација има своје седиште. Међутим, осим што се начелно сматра да међународне организације не треба да подлежу јурисдикцији домаћих судова, један конкретан судски случај из 1937. године допринео је да се траже друге солуције.²³⁵ Имајући то у виду, пошло се од става да надлежност за административне спорове међународних службеника треба да припада самим међународним организацијама, и то некој врсти **арбитражног административног трибунала**.²³⁶ Након стварања Уједињених нација, у оквиру ове сложене „породице“ међународних организација, створен је посебан **Административни трибунал**. Иако би се у систему Уједињених нација његова надлежност могла разумети и у ширем смислу (нпр. у погледу материјалне одговорности УН и заштите људских права), према пракси овог Трибунала, највећи део случајева тиче се службеничких ствари.²³⁷

233 Н. В. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, стр. 239.

234 Н. В. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, стр. 240–250.

235 Када су службеници Међународног института за пољопривреду, 1937. године, покушали да се обратe италијанским судовима, италијански Касациони суд заузео је став да национални судови нису надлежни да решавају по овим питањима. (Упореди: Н. В. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, стр. 241).

236 Прву праксу ове врсте увело је Друштво народа, које 1927. године формира посебан *Административни трибунал* који временом постаје основни модел за сличне институције које ће се касније образовати. Занимљиво је да је овај Трибунал успео да преживи и само Друштво народа, тако што је постао надлежни суд, прво за Међународну организацију рада, а касније и за друге међународне организације (нпр. Светску здравствену организацију, Међународну метеоролошку организацију, Међународну телекомуникациону организацију и др.). (Упореди: Н. В. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, стр. 241–242).

237 Разлози за ово су многобројни, од околности да је питање испуњавања уговорних обавеза УН у погледу робе или услуга подложно арбитражним споразумима који су поверени Правној служби (*UN Office of Legal Affairs*), до чињенице да су спорови поводом заштите људских права (нпр. у складу са Пактом о грађанским и политичким правима) поверени посебном *Комисији за људска права*, затим (у складу са Међународном конвенцијом о сузбијању свих видова расне дискриминације) посебном *Комисијом за сузбијање расне дискриминације* или посебној *Комисији за људска права* са бројним поткомисијама (нпр. за заштиту права мањима или права жена). (Упореди: Н. В. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, 1991, стр. 242–249).

У свом европском амбијенту, међутим, међународно управно право, осим оних административних институција које га везују за Европу посредством механизма Уједињених нација и других међународних организација (нпр. Међународна организација рада), има и **два подсистема**: управне институције и административне процедуре које проистичу или које су везане за **Европску унију**, с једне стране, и квазиуправни (*administrative-law like*) механизми у вези са заштитом људских права у оквиру **Савета Европе**, с друге стране.²³⁸

д) Управно право Европске уније

Као што је истакнуто, управно право представља комплексно подручје савременог права у оквиру којег, у зависности од развоја или стагнације друштвених односа, непрестано „настају или нестају“ посебни правни подсистеми. У стручној литератури се разликују две типичне концепције управног права: традиционална (ужа) и савремена (шира). Традиционална концепција полази од становишта да управно право регулише вршење управне „власти“, док савремена концепција полази од становишта да управно право регулише обављање јавних служби.²³⁹ Међутим, најсавременија схватања управу данас виде као „систем за социјалну регулацију“. Оно подразумева да се активностима управе у регулацији друштвених процеса приступа као процесу легитимног утицаја на понашање људи према унапред постављеним стандардима. У складу са тим, управа, као систем људске сарадње, има циљ да отклони негативне ефекте неизвесности која произилази из могућег нелегитимног понашања других људи у друштвеној интеракцији.

Управно право, осим са становишта националног правног система, могуће је посматрати и упоредно, тј. са становишта различитих правних система. Овом проблематиком бави се упоредно право као посебна научна дисциплина. Посебну област упоредног управног права представља тзв. међународно управно право. Међународно управно право је нова појава која је настала у вези са решавањем управних спорова који су предмет међународних службеничких односа.²⁴⁰ У оквиру међународног европског управног права, постепено се развија и управно право Европске уније.

1) Право Европске уније

Европска унија представља специфичан облик регионалне интеграције и по много чему се разликује од других видова регионалне сарадње која се остварују широм света. Право које се ствара у оквирима Европске уније

238 Упореди: Н. В. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, стр. 250.

239 Упореди: Стеван Лилић, Предраг, Димитријевић, Милан И. Марковић, *Ујравно љраво*, треће издање, Савремена администрација, Београд 2007, стр. 70–72.

240 Прву праксу ове врсте увело је Друштво народа које је 1927. године формирало посебан *Административни трибунал*. Тај трибунал је временом постао основни модел за слична тела која ће касније бити образована. Интересантно је да је управо тај трибунал успео да нациви и само Друштво народа, тако што је прво постао надлежни суд за Међународну организацију рада, а касније и за друге међународне организације (нпр. за Светску здравствену организацију, међународну телекомуникациону организацију и др.). (Упореди: Н. В. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, стр. 241–242.)

(раније Европске економске заједнице, Европске заједнице за угљ и челик и Европске заједнице за атомску енергију) дуго је називано „правом Европских заједница“ (*European Community Law*). У последње време, а нарочито после ступања на снагу Уговора из Маастрихта 1992. године, којим је основана Европска унија, ово право назива се и „право Европске уније“ (*EU Law*).²⁴¹

По свом карактеру, право Европске уније (тзв. европско право) није конвенционално међународно право, већ представља посебан систем „структура и процедура“, који има обележја не само националних правних система већ и једног наднационалног правног система.²⁴² То у пракси значи да се сваки правни субјект једне земље чланице може позвати и на норме „европског (комунитарног) права“, али исто тако и на норме националног права. Једно од кључних обележја Европске уније, а истовремено и највећа разлика у односу на друге облике сарадње, и на регионалном и на међународном нивоу, јесте управо њен наднационални, тј. супранационални карактер.²⁴³

Извори управног права ЕУ су еклектични, што значи да су претежно изведени и да у највећем броју случајева нису оригинални.²⁴⁴ Ти извори се углавном могу пронаћи у многим уговорима, актима Уније, судским одлукама правосудних органа Уније, одлукама које је донео европски омбудсман итд.²⁴⁵

Постоји више извора права ЕУ, па према томе и извора управног права ЕУ. Ти извори могу се поделити у три групе.

Прву групу чине *примарни извори*, у које спадају: а) споразуми између влада држава чланица, односно оснивачки уговори (нпр. Јединствени европски акт, Уговор из Маастрихта и др.), б) протоколи уз оснивачке уговоре (нпр. Социјални протокол уз Уговор из Маастрихта) и в) различите конвенције путем којих државе чланице споразумно мењају уговорену институционалну структуру Уније. На основу уговора могу се донети и општи акти обавезне правне снаге (регулативе и директиве).

Другу групу чине *секундарни извори* права који обухватају акте које у обављању својих функција доносе Европска комисија, Европски парламент и Савет ЕУ. То су: регулативе, директиве, одлуке, препоруке и мишљења.²⁴⁶ Од целокупног законодавства ЕУ, регулативе највише продиру у правни

241 О настанку и развоју Европских заједница и конституисању Европске уније види: Невенко Мисита, *Основи права Европске уније*, Правни факултет Универзитета у Сарајеву, Сарајево 2007, стр. 11–170.

242 Више о томе: Радован Вукадиновић, *Право Европске уније*, Центар за право Европске уније Правног факултета, Крагујевац 2006; Будимир Кошугић, *Увод у европско право*, Завод за уџбенике, Београд 2006.

243 Упореди: Соња Лучић, „Конституционализација правног система Европске уније – Улога европског Суда правде“, *Правни животи*, бр. 7–8/2004.

244 Види: Дамир Авиани, *Појам и извори управног права Европске уније*, Зборник радова Правног факултета у Мостару, бр. XV, 2002.

245 Упореди: Paul Craig, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, 2006, стр. 264.

246 Упореди: Epaminondas Spiliotopoulos, *Greek Administrative Law*, Ant. N. Sakkoulas (Athens), Bruylant (Brussels) 2004, стр. 46.

систем држава чланица и аутоматски постају његов саставни део. Регулатива има општу примену и непосредно се примењује у државама чланицама, попут закона које доноси парламент. Уз регулативе, директива је значајан правни инструмент ЕУ. Она представља компромис између потребе за уједначеним законодавством унутар ЕУ и потребе да се задржи што већа могућа разноликост правних система држава чланица. По својој апстрактној природи, директиве подсећају на законе у материјалноправном смислу речи, а по томе коме су упућена (а то могу бити само државе чланице) подсећају на прописе међународног права. Пошто за њихово спровођење није потребна потврда (ратификација), директиве, као и регулативе, представљају посебне, *sui generis* акте права ЕУ.²⁴⁷

Одлуке које доноси Европска комисија и Савет министара су појединачни административни акти којима се одређено правно или физичко лице обавезује на одговарајуће поступање. Оне обавезују само оне којима су упућене, након што су им саопштене. Одлуке може доносити и Европски суд правде, приликом тумачења појединих одредаба оснивачких уговора или у поступку решавања спорова који могу настати између институција Европске уније или између институција ЕУ и једне или више држава чланица. У начелу, одлуке имају и карактер прецедента (*case law*), што значи да и оне представљају извор права Европске уније.

Трећа група обухвата неписане изворе права, односно општа правна начела. Општа правна начела произилазе из културе земаља чланица и одражавају основне вредности на којима се темеље правни системи држава чланица.²⁴⁸ На општа правна начела могу се позивати државе и појединци у поступку испитивања законитости аката Европске уније, секундарног законодавства и других акција које су предузели органи Уније. Према правној природи и садржини, могуће је разликовати општа правна начела, регулативна правила која су заједничка правима држава чланица и општа правила својствена правном поретку Европске уније.

Општа правна начела представљају обавезујућа правна правила која су судови дужни да примењују без обзира на то да ли на њих изричито упућују оснивачки уговори.

Регулативна правила примењују се када у праву једне државе одређено питање није регулисано позитивним правом, а одговарајућа решења постоје у праву неке од држава чланица.

Општа правна начела својствена правном поретку Уније створио је и развио Суд правде у поступку тумачења и примене права ЕУ независно од националних правних поредака. Таква су, рецимо, начело супсидијаритета, начело солидарности, начело недискриминације по основу држављанства, начела слободе промета робе, кретања лица и начело слободе кретања капитала. Осим ових, Суд правде је развио и начела као што су начело ди-

247 Види: *Правне тековине Европске уније као модел усклађивања*, доступно на: <http://www.integracije.cg.yu/img/1095964488.pdf>. Датум приступа: 29. август 2007.

248 Упореди: Соња Лучић, „Конституционализација правног система Европске уније – Улога европског Суда правде“, *Правни живои*, бр. 7–8/2004, стр. 210.

ректне примене, односно директног дејства и супериорности права Европске уније, начело корисног ефекта норми и др.²⁴⁹

Општи правни акти објављују се у *Службеном листу Европске уније* (*Official journal – OJ*), док се пресуде Европског суда објављују у Збирци пресуда Европског суда (*European Courts Reports – ECR*).

2) Начела управног права Европске уније

Европски суд правде је дефинисао велики број начела управног права позивајући се на општа правна начела управног права који су заједнички за земље чланице.²⁵⁰ При том се разликују материјална и процесна начела. Материјална начела управног права ЕУ су у највећем броју случајева и општа правна начела ЕУ, којима се могу оспоравати и појединачне одлуке и опште одлуке органа ЕУ. У том контексту, веома често се поставља питање да ли су материјална начела у суштини начела управног права или се ради о општим принципима уставног права. У овом стадијуму развитка, право ЕУ не пружа довољну основу за разликовање уставних принципа и начела управног права.²⁵¹ У материјална начела спадају: начело законитости, начело пропорционалности, начело једнакости (забране дискриминације) и начело заштите легитимних очекивања и начело конзистентности.

Једно од најзначајнијих начела управног права Уније представља начело *законитости*. Концепт законитости повезан је са идејом правне државе (владавине права). У том смислу, начело законитости се одређује као обавеза државе да делује у складу са законом. Његов значај за функционисање ЕУ проистиче из правне природе ЕУ, која и поред сталног проширења својих надлежности не поседује суштинско обележје суверенитета. Због тога, свака делатност органа ЕУ мора *explicite* да буде заснована на прописима ЕУ. Тако је чланом 5. Уговора о Европској унији предвиђено да Унија мора поступати „унутар граница на које је овлашћена овим Уговором“. Такође, Европски савет и Европска комисија дужни су да поступају према одредбама Уговора. Ако институције ЕУ у свом раду прекрше начело законитости, Европски суд правде ће такве акте поништити.²⁵²

Према начелу *пропорционалности*, управа може грађанима наметати обавезе само до границе која је неопходна за постизање сврхе дате мере. То значи да усвојене мере морају бити пропорционалне циљевима који се желе постићи. Принцип пропорционалности први пут је уведен у право ЕУ одлукама Европског суда правде. У чувеној одлуци случаја *Liselotte Hauer v. Land Rheinland-Pfalz*, Суд је дефинисао начело пропорционалности на следећи начин: „Рестриктивне мере које Европска заједница предузима

249 Упореди: Радован Вукадиновић, *Право Европске уније*, четврто издање, Центар за право Европске уније Правног факултета, Крагујевац 2006.

250 Види: Стеван Лиљић, „Европски суд правде и управно право Европске уније“, *Правни капацитет Србије за европске интеграције*, књига 2, Правни факултет, Београд 2007, стр. 22–35.

251 Упореди: Jürgen Schwarze, *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, 1992, стр. 1458.

252 Види: члан 230 и 231 Уговора о Европској заједници; члан 3. Уговора о Европској заједници за угаљ и челик; члан 146 Уговора о Европској заједници за атомску енергију.

морају бити у сразмери са општим интересом Заједнице, при чему, имајући у виду циљ који се жели постићи, оне не смеју несразмерно и недопуштено задрати у субјективна права грађана.²⁵³

Начело *једнакости* забрањује дискриминацију по било ком основу (држављанство, пол и др.).²⁵⁴ Његов значај потврђен је у великом броју одредаба Уговора. У том контексту, могуће је разликовати три групе правних норми Уније у којима је начело забране дискриминације. Прва група обухвата норме које забрањују дискриминацију по основу националности (чл. 12 Уговора), друга група уређује једнакост између полова (чл. 2–3 и чл. 137–138 Уговора), док трећа група забрањује дискриминацију између потрошача и произвођача у области пољопривреде. У судској пракси европских судова, начело једнакости се често јавља као основ за опораване и одлука Уније, и националних законодавних и управних аката.²⁵⁵

Теоријски основ начела *защити леиштимних очекивања* лежи у принципу правне сигурности. То значи да управа грађанима мора гарантовати правни континуитет и сигурност, тј. мора водити рачуна о легитимним правним очекивањима својих грађана. Други аспект принципа заштите легитимних интереса представља начело *конзистентности*. Да би легитимна очекивања грађана могла бити задовољена, органи ЕУ морају доносити конзистентне управне одлуке. Ово начело примењивано је у судској пракси Европског суда правде у случајевима који се тичу односа Уније и њених службеника.

С друге стране, процесна начела имају дугу традицију у праву ЕУ, а самим тим и у управном праву ЕУ. Њихов развој најбоље се може пратити кроз судску праксу Европског суда правде. У најзначајнија процесна начела спадају: начело саслушања странке, начело доступности информација и начело брижљивог вођења поступка.

Начело *саслушања странке* представља основно начело управних процедура. Основна идеја овог начела је да овлашћени органи, приликом доношења одлуке која може утицати на правну ситуацију странке, морају странци дати могућност да се изјасни о околностима случаја. Најважнија одлука за установљавање начела *саслушања странке* као основног начела управне делатности Уније је *Transocean Marine Paint Association v. Commission*,²⁵⁶ у којој је суд стао на становиште да „странка чији интереси могу бити угрожени одлуком органа управе мора имати могућност да се изјасни о питањима која се на њу односе“. Истовремено, то начело је нашло своју примену у различитим областима управног права ЕУ, као што су антидампинг право, царинско право и област државне помоћи и субвенција.

Под начелом *досиујности информација* подразумева се дужност упознавања странке са свим фактичким и правним чињеницама, које су

253 Случај 44/79, *Lisette Hauer v. Land Rheinland-Pfalz* (1979), ECR стр. 3728.

254 Упореди: Paul Craig, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, 2006, стр. 265.

255 Упореди: Стеван Лилић, „Судске одлуке и стварање права (са посебним освртом на стварање управног права Европске уније)“, у зборнику *Сиварање йрава*, Правни факултет, Београд 2000, стр. 77–89.

256 Случај 11/74 *Transocean Marine Paint Association v. Commission* (1974), ECR, стр. 1063.

релевантне за доношење одлуке. Захваљујући судској пракси европских судова, право на приступ информацијама постало је једно од најзначајнијих начела управних процедура Уније.

Развој начела *брижљивој вођења пословица* може се пронаћи у раној судској пракси Европског суда правде у области права конкуренције.²⁵⁷ Принцип брижљивог вођења поступка може се дефинисати као обавеза органа управе да непристрасно и брижљиво испитају све релевантне фактичке и правне аспекте индивидуалног случаја. Оцена да ли је нека фактичка или правна чињеница релевантна захтева улажење у меритум одлуке. Тако, приликом оцене да ли је начело брижљивог вођења поступка повређено, Европски суд мора испитати и суштину индивидуалног случаја. Таква двојака природа даје овом начелу велику могућност употребе, а такође указује и на значај које ово начело може имати за будућу судску праксу Европског суда правде.²⁵⁸

3) Улога Европског суда правде у стварању управног права Европске уније

Оснивање Суда правде везује се за стварање Европске заједнице за угаљ и челик.²⁵⁹ Уговором којим је створена ова заједница предвиђено је, осим оснивања осталих органа, и успостављање Суда правде Европске заједнице за угаљ и челик. Убрзо је уследило потписивање још два уговора којима су основане још две заједнице.²⁶⁰ Свака заједница је имала своје посебне органе, па тако и Суд правде. Међутим, већ на самом почетку постало је јасно да оваква организациона структура нема будућност и да треба размишљати о једном суду за све три заједнице. Тако је Конвенцијом о одређеним органима заједничким за Европске заједнице успостављен само један суд за све три заједнице, а од 1959. године Суд добија назив Суд правде Европских заједница, односно Европски суд правде. Неколико година касније, 8. априла 1965. године, потписан је Уговор о стварању јединственог Савета и јединствене Комисије,²⁶¹ чиме је створена јединствена организациона структура за све три заједнице, иако није формирана једна јединствена организација, тако да су Европске заједнице функционисале као три посебне организације.²⁶²

257 Упореди: Hanns P. Nehl, *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Hart Publishing, Oxford 1999, стр. 107.

258 Упореди: Hanns P. Nehl, *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Hart Publishing, Oxford 1999, стр. 118–119.

259 Европска заједница за угаљ и челик основана је Париским уговором који је потписан 18. априла 1951. године. Тај уговор је био закључен на период од 50 година па је и његовим истеком 2002. године Европска заједница за угаљ и челик престала да постоји.

260 Европска економска заједница (ЕЕС) и Европска заједница за атомску енергију (Euroatom) основане су Римским уговорима из 1957. године.

261 Protocol of 8 April 1965 on the privileges and immunities of the European Communities (OJ 152). Доступно на: <http://www.ena.lu/europe/european-union/communities-brussels-1965-consolidated-2001.htm>.

262 Упореди: Д. Васић, И. Радић, М. Симић, М. Хрњаз, М. Милосављевић, *Учимо о Европи*, Центар за слободне изборе и демократију (ЦЕСИД), Београд 2005, стр. 20. Доступно на: <http://>

Ранији Европски суд правде био је најзначајнији суд на територији Европске уније, поред Првостепеног суда и Службеничког трибунала. Овај Суд био је познат под различитим називима – Европски суд правде, Суд правде, Суд Европске уније, иако је његов пун и званичан назив био Суд правде Европских заједница.²⁶³

Ступањем на снагу Лисабонског споразума 2009. године, настала је Европска унија као правно лице, па је Европска унија истовремено постала и сукцесор некадашњег правосудног система Европских заједница. Тиме је и правосудни систем Европске уније изменио назив. Данас постоји Суд правде Европске уније који чине Суд правде, Општи суд (некадашњи Првостепени суд) и специјализовани судови.

Седиште Суда правде Европске уније је у Луксембургу (још од 1952), а прво рочиште пред тим судом одржано је 1954. године.²⁶⁴

Суд правде тренутно има 27 судија. Број судија истоветан је броју држава чланица Европске уније. Оснивачким уговором²⁶⁵ предвиђено је да се судије именују споразумом између влада држава чланица. Судије Европског суда правде се именују на шест година, уз могућност реизбора. Судије између себе бирају председника суда на период од три године, уз могућност реизбора. Председник суда обавља послове судске управе, а такође има и одређена овлашћења у поступку.

Када се говори о надлежностима Суда правде Европске уније, неки аутори²⁶⁶ сматрају да надлежности овог Суда, упоређујући их са надлежностима судова већине земаља које припадају групи континенталног права, обухватају како надлежности општих судова, тако и посебних судова у националном судском систему. Основна надлежност Суда односи се на поштовање права приликом тумачења и примене Уговора о оснивању Европске уније и ову надлежност Суд спроводи кроз различите врсте поступака.²⁶⁷ Иначе, Суд правде је надлежан да решава спорове у свим случајевима када се на одређену правну ствар има применити право Европске уније. Како је то Уговором прописано, надлежност Суда правде у основи обухвата три области.²⁶⁸ Пре свега, Суд правде *ѿсѿиуѿа ѿо ѿѿужби збоѿ ѿо-врѿеде Уѿвора*, односно уговорне обавезе, коју по том основу против државе чланице може поднети Комисија ЕУ или друга држава чланица.²⁶⁹ Суд је надлежан да контролише законитост легислативних аката, аката Савета, Комисије и Европске централне банке, изузев оних који имају карактер

www.cesid.org/pdf/Ucimo_o_evropi.pdf.

263 Упореди: Александра Чавошки, Ана Кнежевић-Бајовић, Душан Поповић, *Европски суд ѿравде*, Институт за упоредно право, Београд 2006, стр. 11.

264 Види: Paul Craig, Gráinne de Búrca, *EU Law, Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, 2008.

265 Види: члан 253 Уговора о функционисању Европске уније.

266 Упореди: Lionel Neville Brown, Tom Kennedy, *The Court of Justice of the European Communities*, Sweet & Maxwell, London 2000, стр. 111.

267 Упореди: Paul Craig, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, 2006, стр. 271.

268 Види: Epaminondas Spiliotopoulos, *Greek Administrative Law*, Ant. N. Sakkoulas (Athens), Bruylant (Brussels) 2004.

269 Види: члан 258 и 259 Уговора о функционисању Европске уније.

препука или мишљења, и аката које заједнички доносе Европски парламент и Савет. Мандат Суда правде Европске уније је проширен и на испитивање законитости аката тела, канцеларија и агенција Европске уније.²⁷⁰ У тим случајевима, Суд решава по тужби Комисије или државе чланице о надлежности, због битне повреде правила поступка, повреде Уговора или другог прописа, као и због прекорачења или злоупотребе овлашћења.

Суд је надлежан да даје мишљење о претходном питању у вези са применом Уговора, као и да даје тумачења аката које су донели органи Уније. Национални судови могу увек захтевати од Суда да донесе одлуку о претходном питању када се такво питање постави у спору пред националним судом. У вези са тим, национални судови су дужни да затраже мишљење Суда када се претходно питање постави у спору пред националним судом против чије одлуке нема правног лека у домаћем правном систему.

Полазећи од тога да је надлежност Суда истовремено и разноврсна и комплексна, може се закључити да он у појединим случајевима има улогу међународног суда (*international court*) – када тумачи одредбе Уговора, уставног суда (*constitutional court*) – када се бави питањима контроле законитости, другостепеног суда (*appellate court*) – када су у питању одлуке по претходним питањима и управног суда (*administrative court*) – у службеничким споровима, али и када одлучује по тужбама против одлука Европске комисије (нпр. у материји права конкуренције).

У погледу настанка и обликовања управног права Европске уније, управна (и друга) пракса Суда правде Европске уније има веома важну улогу. Европски суд правде одиграо је одлучујућу улогу у стварању правног система Европске уније и постављању правних темеља који су неопходни за функционисање Уније.

Улога Суда је посебно значајна у увођењу и имплементацији појединих управних принципа који и данас чине темељ комунитарног правног система, као што је принцип првенства комунитарних аката и принцип директне примене и директног ефекта прописа Европске уније у оквиру јединственог правног система Европске уније који је непосредно укључен у националне правне системе.

Може се рећи да се управно право Европске уније развија и у процесу усклађивања (*harmonization*) управног права појединих држава чланица са правом Уније. Као пример може се навести како се управно право Европске уније примењује у Француској у којој Државни савет наставља са традицијом да својим одлукама и праксом ствара нове управноправне институте. Државни савет је низом својих одлука прихватио супериорност међународног права, посебно права Европске уније у односу на национално право Франуске. У том смислу, Државни савет је својом одлуком прихватио да општа правна начела могу бити изведена из међународних конвенција (на пример, у материји права избеглица); да су директиве Европске заједнице обавезне за државе чланице заједнице; да се француски закони, који нису у складу са међународним уговорима, не могу примењивати са-

270 Види: члан 263 став 1 Уговора о функционисању Европске уније.

гласно члану 55 Устава Француске Републике; да је судија овлашћен да сам тумачи међународне конвенције без обавезног обраћања Министарству иностраних послова, као и да француски законодавац мора поштовати право изведено из права Европске заједнице, односно регулатива и директива Заједнице.²⁷¹

Снажна интеракција између управног права Европске уније и националног управног права земаља чланица произвела је значајне промене у националним правним системима и подстакла процес њихове хармонизације.²⁷² Стални контакти између јавних службеника земаља чланица и јавних службеника Европске комисије, развој посебног европског система управног судства и стварање заједничког система управних вредности и принципа допринели су уједначавању управног права земаља чланица. Цео тај сложени процес имао је за резултат стварање посебног европског система. Као последица тог сложеног процеса, створен је посебан европски систем управног права, који се назива и „Европски управни простор“ (*European Administrative Space*).²⁷³ С обзиром на то да само усвајање прописа Европске уније не може гарантовати и њихову ефикасну примену, Комисија ЕУ инсистира на изградњи административних капацитета који ће омогућити безболан улазак у „Европски управни простор“. Хармонизација управног права и прихватање заједничких европских вредности и стандарда тиме добијају изузетан значај за све државе у транзицији које намеравају да се у ближој будућности уклопе у европски правни систем.

Улогу управног суда (административног трибунала) Суд правде Европске уније има када поступа у службеничким споровима. Надлежност Суда правде Европске уније за ову врсту спорова последица је јаког утицаја француске управне доктрине, с обзиром на то да француски Државни савет има сличну надлежност у односу на државне службенике у вишим звањима у француској државној управи. Надлежност Суда правде Европске уније за службеничке спорове предвиђена је чланом 270 Уговора о функционисању Европске уније. Службеничке (радне) спорове покрећу запослени у органима Европске уније који су незадовољни одлукама у вези са својим запослењем, поступком запошљавања, пензијама и сл. Надлежност у овим споровима је до сада два пута мењана. До оснивања Првостепеног суда (1989), ови спорови су били у надлежности Европског суда правде. Међутим, због огромног броја предмета који су довели до пренатрпаности, ови спорови су прешли у надлежност Првостепеног суда, а Европски суд правде остао је надлежан за другостепени поступак по жалби на одлуку Првостепеног суда у овој врсти спорова.

Лисабонским уговором предвиђено је стварање специјализованих суда. Протоколу бр. 3 оснивачких уговора, односно Статуту Суда правде

271 Види: Драгаш Денковић, „Guy Braibant, Le droit administratif français“, *Анали Правној факултету у Београду*, бр. 3–4, 1993, стр. 452.

272 Види: Mario P. Chiti, „Are there Universal Principles of Good Governance?“, *European Public Law*, vol. 1, 1995, стр. 241–258.

273 Види: SIGMA Paper No. 23: *Preparing Public Administration for the European Administrative Space*, OECD, 1998, стр. 14–15. Доступно на: www.oecd.org/puma/sigmaweb.

Европске уније, придодат је Анекс број 1 којим се установљава Службенички трибунал Европске уније, као специјализовани суд. Надлежност Службеничког трибунала Европске уније је да, у првом степену, суди у споровима између Уније и њених службеника у складу са чланом 270 Уговора о функционисању Европске уније, укључујући спорове између тела и агенција и њихових службеника за које је надлежан Суд правде Европске уније (чл. 1 Анекса бр. 1 уз Статут Суда правде Европске уније).

Управносудски карактер надлежности Суда првенствено долази до изражаја и у споровима о законитости аката Уније. У вршењу те надлежности Суд правде Европске уније поступа као управни суд. Да би један акт могао бити предмет оцене законитости, тј. акт који може бити побијан тужбом за поништај, треба да испуњава одређене услове. Пре свега, то мора да буде акт који је усвојила нека од институција Уније.²⁷⁴ Лисабонским уговором је предвиђено да, осим аката институција, Суд правде испитује и законитост аката тела, канцеларија и агенција Уније. Ово је последица великог броја органа којима се поверавају надлежности.²⁷⁵ Према члану 263 став 5 Уговора о функционисању Европске уније, одлукама којим се оснивају тела, канцеларије и агенције Европске уније морају бити предвиђени услови и поступак поводом тужби које подносе физичка и правна лица против ових тела, а које производе правна дејства на та лица. Осим тога, акт који је предмет поступка мора да има одређена правна дејства, као и да је коначан.²⁷⁶

Акти националних органа не могу бити предмет тужбе за поништај пред Судом правде Европске уније. С тим у вези, у предмету *European Parliament v. Council*, Суд је закључио да одлуке које доносе представници држава чланица када нису у својству чланова Савета ЕУ, не могу бити испитиване у поступку за поништај пред Судом правде.²⁷⁷

Поводом питања ко може поднети тужбу за поништај разликују се привилеговани и непривилеговани тужиоци. У привилеговане тужиоце спадају: државе чланице, Савет, Комисија, Европски парламент, Финансијски суд, Европска централна банка и Комитет региона.²⁷⁸ Под непривилегованим тужиоцима мисли се на физичка или правна лица која подижу тужбу, и у тим случајевима разликују се две ситуације. Ако физичко или правно лице подиже тужбу против акта који се односи на то лице (нпр. нека одлука Комисије ЕУ), претпоставља се да су испуњени услови за подношење тужбе. Међутим, ако лице жели да покрене поступак за поништај акта који се односи на друго лице или се ради о општем акту, потребно је да докаже да га акт „непосредно и појединачно погађа“.²⁷⁹ Ова одредба се

274 У питању су: Европски парламент, Европски савет, Савет, Комисија, Суд правде Европске уније, Европска централна банка и Рачуноводствени суд (чл. 13 ст. 1 УЕУ).

275 Види: Александра Чавошки, „Правосудни систем Европске уније у светлости реформског уговора“, *Сѝрани управни живоић*, бр. 1/2009, Институт за упоредно право, Београд, стр. 80.

276 Упореди: Александра Чавошки, Ана Кнежевић Бајовић, Душан Поповић, *Европски суд управде*, Институт за упоредно право, Београд 2006, стр. 72–74.

277 Случај C-181 и C-248/91, *European Parliament v. Council* (1993) ECR I-3685.

278 Види: члан 263 ст. 2 и 3 Уговора о функционисању Европске уније.

279 Види: члан 263 став 4 Уговора о функционисању Европске уније.

Лисабонским уговором делимично мења, будући да се за регулаторне акте које нису непосредно упућени на физичко и правно лице не захтева обавеза доказивања да га акт „непосредно и појединачно погађа“.²⁸⁰ Проблем је, међутим, у томе што регулаторни акти нису правно дефинисани. Они се сматрају „нелегислативним“ актима, иако су по својој природи општи акти којима се примењује „законодавство“ Европске уније или одредбе Уговора.²⁸¹ То значи да физичка и правна лица могу лакше да захтевају испитивање законитости управних аката, који се на њих најчешће неспоредно, али и посредно односе. Штавише, на овај начин боље се контролише рад администрације Европске уније. Надлежност за тужбу за поништај подељена је између Суда правде и Општег суда, тако да Општи суд поступа по тужбама у првом степену.²⁸²

Надлежност Суда поводом тужбе због пропуштања подсећа на надлежност управног суда јер је ова надлежност последица тзв. ћутања управе. Ћутање управе је ситуација која настаје када Европски парламент, Европски савет, Савет ЕУ, Комисија ЕУ или Европска централна банка пропусте да донесу одређени акт. Такође, тужба због пропуштања се може поднети у случају пропуштања доношења аката од стране тела, канцеларија и агенција Европске уније. Према члану 265 Уговора о функционисању Европске уније, услов за прихватљивост ових тужби је претходно обраћање датој институцији или другом телу са захтевом за поступање, односно доношење акта.²⁸³ Тек уколико позвана институција, односно тело Европске уније не донесе акт у року од два месеца од ургенције, тужба се може поднети и сматрати прихватљивом.²⁸⁴ У погледу врсте акта о којем је реч, из праксе Европског суда правде произилази да се ради о обавезујућем акту. То је и логично јер би подношење тужбе због пропуштања органа да усвоји неки акт који нема обавезујућу природу представљало непотребно коришћење процесних овлашћења. И ова надлежност за тужбу због пропуштања подељена је између Европског суда правде и Општег суда.²⁸⁵

У одређеној мери, и област заштите људских права потпада под управну јурисдикцију Суда правде Европске уније. Теоријски посматрано, област заштите људских права у оквиру Уније односи се на повреду ових права од саме Уније. У том случају, поступак пред Судом правде Европске уније може да се покрене када су ова права повређена од држава чланица Уније. Међутим, у пракси, у случају повреде људских права судску заштиту најчешће пружају судови држава чланица и Европски суд за људска права, као посебан механизам који је установљен у оквиру Савета Европе.²⁸⁶

280 Види: члан 263 став 4 Уговора о функционисању Европске уније.

281 Види: Александра Чавошки, „Правосудни систем Европске уније у светлости реформског уговора“, *Сирани љравни живој*, бр. 1/2009, Институт за упоредно право, Београд, стр. 81

282 Види: члан 256 став 1 Уговора о функционисању Европске уније.

283 Овде се виде сличности са тужбом због „ћутања управе“ у управном спору у нашем праву (чл. 19 ст. 1 Закона о управним споровима, *Службени љласник РС* бр. 111/2009).

284 Види: члан 265 Уговора о функционисању Европске уније.

285 Види: члан 256 Уговора о функционисању Европске уније.

286 Европски суд за људска права образован је Европском конвенцијом о заштити људских права и основних слобода (1950). Његово седиште је у Стразбуру.

У погледу контроле поштовања људских права, важно је рећи да Европски суд правде до Лисабонског споразума, није имао надлежност да примени Европску конвенцију о људским правима при контроли законитости аката Уније, јер Европска конвенција није била део правног поретка Уније. Међутим, Европски суд правде више је пута поновио да се има тумачити да основна људска права чине општа начела права чије поштовање обезбеђује судски систем Уније. У пресуди *ERT v. DEP* из 1991. године, Европски суд правде је објаснио улогу Конвенције у праву Европске уније на следећи начин: „...како Суд доследно тврди, основна права су саставни део општих начела права, чије поштовање он обезбеђује. За ту сврху Суд налази надахнуће у уставним традицијама заједничким државама чланицама и у смерницама које нуде међународни уговори за заштиту људских права. (...) У том погледу, Конвенција има посебан значај. Становиште је Суда да (...) нема овлашћење да испитује сагласност Конвенције са домаћим прописима које не спадају у домен права Европске уније. С друге стране, тамо где су такви прописи унутар оквира права Европске уније, он мора да пружи све критеријуме тумачења који су потребни домаћем суду како би одредио да ли су ти прописи у сагласности са основним правима, чије поштовање обезбеђује Суд и који извиру из Конвенције (...)“²⁸⁷ Овај став Европски суд правде често је понављао, нарочито у Мишљењу Суда о приступању тадашње Европске заједнице Европској конвенцији о људским правима, у коме је нагласио да је поштовање људских права „услов за законитост аката Заједнице.“²⁸⁸

Овакав став нашао је потврду и у Лисабонском уговору, па је чланом 6 Уговора о Европској унији предвиђено да Унија признаје права, слободе и начела из Повеље о основним правима Европске уније²⁸⁹ која има правну снагу једнаку оснивачким уговорима. Имајући у виду садржину Повеље о основним правима Европске уније где се, између осталих права, гарантује и „право на добру управу“ (*right to good administration* – чл. 41 Повеље), може се закључити да пракса Суда правде Европске уније поводом заштите људских права утиче на развој начела управног права.²⁹⁰

На основу свега изложеног, може се констатовати да је управно право Европске уније нова и релативно неиздиференцирана административна дисциплина, чији су садржинско уобличавање и систематизација у току. Теоријски посматрано, физиономија управног права Европске уније обликује се у оквирима упоредног управног права, односно међународног управног права. С обзиром на значајне традиционалне разлике концепција управног права појединих садашњих држава чланица Европске уније (нпр. Француске, Немачке и Велике Британије), управно право Европске уније

287 Случај C-260/89 *ERT v. DEP*, (1991) ECR I-2925.

288 Приступање Заједнице Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода, мишљење бр. 2/94 (1996) ECR-1759.

289 Упореди: *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 2007/C 303/02. Доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:303:SOM:EN:HTML>.

290 Стеван Лиљић, у сарадњи са Катарином Голубовић, *Евројско управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2011.

суочава се са свим оним тешкоћама са којима се суочавају и друге правне области држава чланица у општем процесу хармонизације њихових правних поредака са правним системом „европског права“. Осим тога, управно право Европске уније, посебно у односу на питања у вези са заштитом људских права, може се разликовати од сличних (управних) институција Савета Европе. Услед ових околности, у обликовању физиономије и институција управног права Европске уније посебну улогу има Европски суд правде, који се својим одлукама о садржинским и претходним питањима (уз много сличности са улогом коју је својевремено имао Државни савет у Француској у стварању француског управног права), између осталог, профилише као административни трибунал, тј. управни суд Уније. Време ће показати, а индиције у том правцу су веома јаке, колико ће тај суд бити „творач“ управног права Европске уније.

3. Управно право и правни систем

а) Управно право као део правног система

Иако се може посматрати и као целина за себе, управно право је и део шире целине. У том смислу, управно право представља **посебан правни подсистем**, тј. посебну грану права, која заједно са осталим гранама права као посебним правним подсистемима чини **правни систем** једне земље. Према својим општим карактеристикама, „...правни систем спада у ред комплексних, динамичних и отворених система са финалитетом“.²⁹¹ То објашњава због чега су питања изграђивања правног система, а нарочито његове поделе на подсистеме, увек актуелна и зашто се дискусије о томе у правној теорији не завршавају. У том смислу, „...сређивање правних норми у правни систем има искључиво *рационалан смисао*: оно треба да доприне-се бољем схватању садржине правних норми које важе у датом друштву, с једне, и уклањању недостатака у правном регулисању друштвених односа, с друге стране“.²⁹² Међутим, **правна грана** није обичан скуп правних норми, него „...систематизована целина састављена од такође сређених нижих систематских целина. То доводи да у састав једне правне гране преко појединих правних институција уђу и правне норме које спадају у неку другу правну грану“.²⁹³

Наведене опште констатације о правном систему, гранама права и њиховим међусобним односима важе и за **управно право као грану правног система**. У том смислу, формирање појединих правних грана има само релативан значај, јер се правни систем као такав никада не може дефинитивно разградити на поједине правне гране као потпуно одвојене целине. Због

291 Павле Димитријевић, „Управно право као грана правног система“, *Архив за њравне и друштвене науке*, бр. 3–4, 1974, стр. 327.

292 Павле Димитријевић, „Управно право као грана правног система“, *Архив за њравне и друштвене науке*, бр. 3–4, 1974, стр. 329.

293 Павле Димитријевић, „Управно право као грана правног система“, *Архив за њравне и друштвене науке*, бр. 3–4, 1974, стр. 336.

тога, између правних грана нема апсолутних и чврстих граница, тако да се њихова материја преплиће и прелива из једне у другу. Због тога да се иста правна норма и исти правни институт могу наћи у оквиру две или више правних грана.²⁹⁴ Како се истиче: „У теорији управног права, особито у француској као најразвијенијој, уложен је силан напор да се пронађе **оно** значајно обележје које карактерише управно право и по коме се то право, на јасан и отворен начин, разликује од других грана права. Теорији управног права то очигледно није пошло за руком, и то не због неспособности теоретичара управног права (јер ови, по својим квалитетима никако не заостају за теоретичарима других правних грана), већ због саме материје управног права.“²⁹⁵

С тим у вези, значајна су два момента. Пре свега, с обзиром на то да је управно право **део општег правног система** једне земље, *вертикално йосмайрано*, општи правни и други принципи, институције и појмови који важе за правни систем као целину, важе и за управно право као део тог система (нпр. начело законитости, начело јавности рада, начело да је све дозвољено, изузев оног што је изричито забрањено итд.). С друге стране, осим управног права у оквиру правног система постоје и **друге гране права**, па *хоризонтално йосмайрано*, управно право успоставља одговарајуће релације у односу на друге гране тог система.

Умајући то у виду, **полазну основу** у одређивању односа управног права и других грана права представља **разграничење у погледу предмета и начина регулisaња**. Међутим, како управно право има веома развијене садржаје и начине регулisaња, осим разграничења управног права од других грана права по основу предмета и начина регулisaња, „...нужно је примењивање и других допунских критеријума код оцењивања и решавања у коју правну грану спадају одређене правне норме (због тога) и односи управног права према другим гранама права могу бити различити.“²⁹⁶

б) Однос управног права према другим гранама права

Полазећи од тога да проблематика разграничења и односа управног права према другим гранама права нема посебан теоријски већ превасходно **практичан значај** и да у том смислу ова питања посебно обрађују аутори који у основи полазе од **позитивноправне концепције** управног права,²⁹⁷ овом приликом ћемо указати само на основне и карактеристичне односе управног права и неких других грана права, посебно уставног, грађанског, кривичног, радног, финансијског и судског (процесног) права.

294 Ivo Krbeč, *Pravo javne uprave I*, Zagreb 1960, стр. 110.

295 Ivo Krbeč, *Pravo javne uprave I*, Zagreb 1960, стр. 111.

296 Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Управно право*, Београд 1986, стр. 218.

297 Посебно упореди: Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Управно право*, Београд 1986, стр. 218–255, и Зоран Томић, *Управно право*, Београд 1991, стр. 106–126.

За однос између управног и **уставног права** може се рећи да је „непосредан однос прве врсте“. Овај однос, међутим, отварао је и неке озбиљне дилеме.²⁹⁸ Тако се у Француској управно право одвојило од уставног тек средином 20. века, када се уставно право уобличио у свом данашњем смислу. С друге стране, немачка правна теорија (нарочито старија) често не разликује уставно од управног права и обухвата их тзв. државним правом (*Staatsrecht*), док се у англосаксонским земљама уставно и управно право најчешће излажу заједно, тј. као *уставно и ујравно љраво*. Међутим, веза између уставног и управног права може се јасно уочити уколико се посматра у *вертикалном смислу*, тј. уколико се пође од тога да „уставно право представља основ из којег се развијају све остале гране права“.²⁹⁹

У том смислу, управно право полази од општих принципа и институција уставног права као што су начело поделе власти, начело законитости, начело јавности рада, начело права на жалбу и судске заштите итд. У односу на управно право, уставно право на општи начин утврђује место управе у систему државне организације, слободе, права и дужности грађана, као и систем правне заштите уставности, законитости и појединачних слобода и права.

За однос између управног и **грађанског права** може се рећи да је „непосредан однос друге врсте“. Разлог је у томе што се управно право **видио разликује** од грађанског права како по свом предмету, тако још више по методу регулисања. Веза између управног и грађанског права може се уочити уколико се посматра у *хоризонталном смислу*. Тако, за грађанско право је карактеристично да за предмет има имовинске односе и да се ти односи регулишу полазећи од принципа аутономије воље. Међутим, при разграничењу управног од грађанског права има и великих тешкоћа које произилазе како из концептуалних разлога, тако и из конкретних позитивних права. У том смислу, управно право може обухватити и одређене имовинскоправне односе (нпр. везане за експропријацију) и поједина лична права као што је држављанство (које у неким правним системима спада у судско право).³⁰⁰

Како истиче професор **Никола Стјепановић**, предмет грађанског права су имовински односи, док у управном праву, иако оно донекле обухвата и имовинске односе, ти односи нису главни предмет регулисања. Уочљива разлика између управног и грађанског права, и онда када се подударају у предмету, јесте у методу регулисања, боље рећи у **природи односа**. Наиме, грађанско право се заснива на „аутономији воља“ учесника у грађанскоправном односу, док у управноправном односу не постоји аутономија воља учесника у односу, него се један од учесника (државни орган или организација која врши јавна овлашћења) често појављује са јачом вољом (нпр. код реквизиције, експропријације, разре-

298 Упореди: Ivo Krbeč, *Pravo javne uprave I*, Zagreb 1960, стр. 120–121.

299 Јован Ђорђевић, *Уставно љраво*, Београд 1958, стр. 13.

300 Упореди: Ivo Krbeč, *Pravo javne uprave I*, Zagreb 1960, стр. 121.

за пореза, доприноса, такса, царина и сл.). Иако, дакле, постоји наведена осетна разлика између управног и грађанског права, не треба мислити да између њих постоји непремостив јаз. Напротив, она се додирују и чак допуњују. Појединац управља својим имањем, породицом, пословима, предузимајући мере да задовољи своје потребе, као што ради и држава у случају организација које врше јавна овлашћења. Државни органи и организације које врше јавна овлашћења не употребљавају увек право заповедања као пут и начин за задовољење потреба државе и друштва, него се често служе истим начином као и појединац, те се том приликом налазе према појединцу или према другим државним или друштвеним органима у односу као са равноправним субјектом. Осим тога, дешава се да је један грађанскоправни однос основа за заснивање и постојање управноправног односа (нпр. продаја извесног производа: купопродаја извесног непокретног добра може имати за последицу, осим грађанскоправних обавеза, и дужност плаћања пореза на промет и сл.). Дешава се, даље, да се извесне управноправне новчане обавезе могу извршити само у форми грађанскоправног посла – путем вирмана или путем чековне уплате. Постоји чак случај да једна иста правна установа има елементе и грађанског и управног права. То је случај са уговорима о набавкама и услугама које органи управе закључују са појединцима (тзв. управни уговори). Осим поменутог додиривања, чак и укрштања управног права са грађанским, прописи грађанског права који се укрштају са управним или га допуњују ипак не спадају у управно право, него у грађанско право и, према томе, нису предмет ове правне дисциплине.³⁰¹

И за однос између управног и **кривичног права** може се рећи да је „непосредан однос друге врсте“. Разлог је у томе што се управно право битно **разликује** од кривичног права пре свега по свом предмету, али и по методу регулисања. Веза између управног и кривичног права такође се може уочити уколико се посматра у *хоризонталном смислу*. Кривично право обухвата правне норме које се односе на кривично дело, учиниоца тог дела и одговорности учиниоца за извршено дело. Осим тога, кривично право обухвата материју кривичних санкција и њиховог извршења. У том смислу, и по предмету, и по начину регулисања, кривично право је релативно јасно одвојиво од управног права.

Управно право има бројних додирних тачака **са радним правом**, које обухвата правне норме у вези са радним односима. Односи управног и радног права нарочито долазе до изражаја поводом регулисања радноправног статуса „лица у служби државе“,³⁰² тј. поводом утврђивања права, обавеза и одговорности службених лица у органима управе, установама јавних служби и јавним предузећима. Има много различитих модалитета у којима се остварује однос управног и радног права, и у погледу предмета

301 Никола Стјепановић, *Управно право I*, Београд 1973, стр. 9.

302 Упореди: Ivo Krbek, *Lica u državnoj službi*, Zagreb 1947; Стеван Лилић, Олга Даниловић, *Права и обавезе из радног односа лица у државним органима*, Београд 1991.

регулисања (нпр. статус државних и јавних чиновника и службеника), и у погледу начина регулисања (нпр. право на здравствену заштиту, социјално и пензијско осигурање, судска и друга заштита права запослених). У том контексту, тзв. **службеничко право** јавља се као заједничко специјализовано подручје и радног и управног права.

Финансијско право обухвата правне норме у вези са питањима прихода и расхода државе и финансијску делатност државних органа и неких других организација (припрему, одобрење и извршење буџета и финансијских планова, прикупљање пореза, доприноса и друго). Финансијско право настало је из одговарајућих делова уставног (нпр. право државе да прописује порез, поступак израде и доношења буџета и сл.) и управног права (нпр. разрезивање пореза пореским обвезницима, принудна наплата и сл.). Може се рећи да финансијско према управном праву стоји у односу **општег према посебном**, на сличан начин као што уставно право стоји према управном.

Одређени односи постоје између управног и **судског права**, посебно **судског процесног права**. Судско право обухвата правне норме у вези са организацијом судова и поступцима који се пред њима воде. Управно право има одређене додирне тачке са судским процесним правом, посебно **грађанским парничним поступком** у смислу да се поједини институти овог судског поступка (нпр. утврђивање ваљаности пуномоћја) аналогно и супсидијарно примењују у управном поступку и управном спору.

4. Институти управног права

а) Управноправни однос

Управноправни однос, управноправна норма и управноправни институти кључни су појмови и основне категорије управног права.

Управноправни однос је врста правног односа. За **правни однос** карактеристично је да је то *друштвени* однос. Друштвени однос подразумева односе између људи или њихових колективитета (организација). Међутим, док је сваки правни однос друштвени однос, нису сви друштвени односи правни односи. У том смислу, правни однос је друштвени однос који је регулисан правом, односно друштвени однос који је регулисан *љравном нормом*. Према томе, „...баш правна норма чини одређени друштвени однос правним односом, (јер) нема правног односа без правне норме.“³⁰³ Правни однос може бити *узајаман*, тј. однос између најмање два правна субјекта, у оквиру којег на основу правне норме и један и други субјект имају одговарајућа права и обавезе (чињења или нечињења), а може бити и *једносљран* у случају да само један субјект располаже овлашћењима, а други само дужностима.

303 Ivo Krbeќ, *Pravo javne uprave I*, Zagreb 1960, стр. 98.

Управноправни однос је **посебна врста** правног односа. Због тога ће све што важи за правни однос као такав важити и за управноправни однос као његову посебну врсту. Међутим, полазећи од његове **садржине**, управноправни однос има и одређена **посебна обележја** (*differentia specifica*). Како истиче професор **Иво Крбек**, у правној теорији се управноправни (административноправни) однос одређује како у ужем смислу, тј. као „однос у који ступа орган државне управе у процесу управљања“, тако и у ширем смислу, тј. као „однос који настаје на основу управног права“.³⁰⁴

Аутори који полазе од **ужег** схватања, дефинишу управноправни однос као *однос власћи* у смислу да су „...управно-правни односи подврста односа политичке власти, тј. ауторитативних односа, односа супрематије и субординације...“ (П. Димитријевић)³⁰⁵ или „...управни однос је друштвени однос који је настао или је бар конкретно формиран управним радом...“ (З. Томић).³⁰⁶ С друге стране, према **ширем** схватању, обавезни субјект управноправног односа не би увек морало бити лице са посебним овлашћењем (нпр. орган управе као носилац власти) већ би управноправни односи могли „постојати и између недржавних субјеката као што су појединци и њихове асоцијације“ (Крбек).³⁰⁷ Такав би управноправни однос могао постојати у вези са давањем тзв. *концесионарне јавне службе*, када држава на основу уговора неком приватном лицу повери право на концесију (нпр. градског превоза), а концесионар у извршењу те обавезе ангажује још једно приватно лице.³⁰⁸

Према томе, управноправни односи су сви могући односи у којима управа остварује јавну службу, а како ће то бити (ауторитативно или не), зависи од потребе и процене целисходности саме управе, а на основу и у границама закона.

У погледу **престанка** управноправног односа постоји неколико карактеристичних ситуација. Тако, управноправни однос може престати једностраним **раскидом** (нпр. када орган одустане од даљег вођења управног поступка који је покренуо по службеној дужности), односно **одрицањем** (нпр. када странка одустане од захтева за признавањем неког права), затим **доношењем новог управног акта** којим се ранији ставља ван снаге или се мењају његова дејства (нпр. доношењем управног акта којим се укида или мења ранији управни акт) и, коначно, управноправни однос може престати **актом другог субјекта** (нпр. пресудом суда у управном спору).

б) Управноправна норма

Полазећи од констатације да нема правног односа без правне норме, може се закључити да нема ни управноправног односа без управноправне

304 Ivo Krbek, *Pravo javne uprave I*, Zagreb 1960, стр. 102.

305 Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Управно право*, Београд 1986, стр. 184.

306 Зоран Томић, *Управно право*, Београд 1991, стр. 72.

307 Ivo Krbek, *Pravo javne uprave I*, Zagreb 1960, стр. 102.

308 Упореди: Стеван Лиљич, „Административни уговори и јавне службе“, *Правни животић*, бр. 11–12, 1993.

норме. Управноправна норма је претпоставка постојања управноправног односа. У том смислу, **управноправна норма** је она правна норма која **регулише** управноправни однос.

Осим тога што се од других правних норми разликују по томе што регулишу управноправне односе, управноправне норме имају одређене **правнотехничке карактеристике**. У том смислу, управноправне норме карактеришу *бројносћ, расућосћ, йроменљивосћ и релайивна садржинска нейрецизносћ*. Пре свега, управноправне норме су веома бројне, расуте по многобројним законским и подзаконским прописима и веома се често мењају. То ствара тешкоће у њиховом проналажењу. Осим тога, често се јавља и тзв. парцијални карактер законских и других текстова који садрже управноправне норме, што значи да се управноправне норме, по правилу, не налазе у једном законском тексту (као што је, рецимо, случај са кривичноправним нормама), чак и када су релативно систематски груписане у појединим законима (нпр. у Закону о државној управи, Закону о општем управном поступку, Закону о управним споровима и сл.). Карактеристика управноправних норми је и то да су често садржински непрецизне у смислу да се у законима и прописима у којима се налазе управноправне норме користе недовољно прецизни изрази и појмови. То је, с једне стране, последица релативно ниског степена правничког образовања и квалитета правнотехничког знања субјеката који припремају и доносе управноправне норме а, с друге стране, последица намерне употребе тзв. правних стандарда (као релативно неодређених појмова) како би се омогућило прилагођавање прописа разним конкретним приликама. Све то доприноси потреби да се приликом израде и примене управноправних норми поштују стандарди квалитета при њиховом формулисању и тумачењу, као и да се увођењем савремене технологије у раду управе у највећој мери отклоне ови недостаци.

в) Основни институти управног права

Правни институти су правно-логичке конструкције које представљају систематизовану целину правних односа и правних норми.³⁰⁹ Правни институти су често веома **сложене**, а понекад и противречне целине, као што су, рецимо, *брак* или *држављансйво*. То проистиче из комплексне и динамичке природе права и правног система, посебно услед потребе сталног усклађивања његових фактичких и нормативних елемента, односно између друштвене стварности и правних норми.

Правни институти се јављају и у управном праву. У том смислу, може се говорити и о неким **основним институтима управног права**, као што су, посебно, *ујравна сйвар, ујравни йосйуйак, ујравни актй, ујравна радња* (управне мере), *ујравни надзор* (инспекцијски надзор) и *ујравни сйор*.

Управна ствар није увек законски дефинисана, али се на основу уставних и законских текстова може одредити. Тако, према новом **Закону о уп-**

309 Упореди: Ivo Krbeč, *Pravo javne uprave I*, Zagreb 1960, стр. 99.

равним споровима (2009), управна ствар је она „појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди“.

Полазећи од **Закона о општем управном поступку**, управна ствар се може одредити као она „**ствар**“, тј. правна ситуација, у којој се решава о: а) правима или б) обавезама, односно ц) правним интересима појединца или правног лица у појединачном случају.³¹⁰

За управну ствар, дакле, битно је да је реч о одлучивању у појединачном случају. Ово одлучивање може имати **два потпуно различита модалитета**, и то: **а)** одлучивање о **признавању права** (на основу поднетог захтева странке) или **б)** одлучивање о **утврђивању обавезе** неке странке (по основу службене дужности органа). Међутим, у ширем смислу, управна ствар се односи на свако управно одлучивање у појединачном случају, дакле, не само о правима, обавезама и правним интересима (у ужем смислу), већ и на ситуације које су, рецимо, везане за тзв. лична стања грађана (нпр. вођење службених и других евиденција и издавање уверења, сертификата, потврда и сл.).

Управни поступак такође није изричито законски дефинисан, али се и он, на основу законских текстова (нпр. Закона о општем управном поступку), може одредити као законом регулисан поступак доношења управног акта, док је према Закону о управним споровима (2009), „**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“. Управним актом може се признати или одбити признавање неког права или се може утврдити нека обавеза.

Управна радња је материјални акт, односно радња коју обавља управни орган. Како су материјалне радње управе по својој садржини и облику веома бројне и различите, то су и управне радње такође бројне и разноврсне. Законски прописи не употребљавају израз управне радње већ **управне мере**, којим се у ствари обухватају и *управни акти* и *управне радње*. У управне радње, осим оних које се обављају по правилима одређене струке (нпр. обрада управних предмета, вођење службених евиденција и сл.), спадају и радње принуде и ограничења (нпр. одузимање ствари, привођење лица, блокирање пролаза и др.).³¹¹

Управни надзор је врста контроле коју врши управа и која се остварује као надзор који управа врши у односу на примену закона од стране грађана и организација или као надзор коју управа врши над субјектима који имају управна јавна овлашћења. Према радовима из ове области, управни надзор обухвата: 1) надзор над законитошћу рада предузећа, установа и

310 Упореди: Зоран Јелић, „У трагању за идентитетом управне ствари“, *Правни животи*, бр. 9, 1996.

311 Зоран Томић, „Појам управне радње у југословенској правној теорији“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 4, 1988.

других организација, када је то законом утврђено; 2) надзор над законитошћу аката предузећа, установа и других организација кад они на основу закона решавају о правима, обавезама и правним интересима грађана и других правних лица и 3) инспекцијски надзор.³¹² **Инспекцијски надзор**, између осталог, обухвата разне прегледе, саслушања и узимање изјава, узимање узорака робе и других предмета ради анализе, наређивање мерења и испитивање квалитета и предузимање других мера и радњи (нпр. покретање прекршајног поступка, одузимање ствари и сл.).³¹³

Управни спор је посебан облик судске контроле законитости управног акта. Предмет управног спора (тј. оно што је спорно) јесте законитост управног акта. За разлику од неких других спорова (нпр. парнице), управни спор је по својој правној природи **касационог** карактера, што значи да се у управном спору **не одлучује о управној ствари** (која је била предмет управног поступка) већ се само оцењује да ли је управни акт законит или не. Ако се утврди да је незаконит, суд ће у управном спору такав управни акт поништити и предмет вратити управном органу (уз неке изузетке) на поновно решавање.³¹⁴ Орган управе дужан је да свој нови управни акт донесе поштујући пресуду суда донету у управном спору. Због тога је управни спор основни облик контроле законитости рада управе.³¹⁵ Према Закону о управним споровима (2009), „у управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита. У управном спору суд одлучује и о законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита. Суд у управном спору одлучује и о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено. Одредбе Закона о управним споровима које се односе на управни акт, примењују се и на друге акте против којих се може водити управни спор.“ (чл. 3).

5. Значај управног права и реформа управног система

У многим земљама света води се **стална дебата** о улози и значају управног права у савременим условима. Може се рећи да је све присутнија тенденција **напуштања** апстрактног нормативистичког приступа управном праву (као „скупу норми које регулишу вршење управне власти“) и све већа **оријентација** ка једном **прагматичном** приступу који полази од прак-

312 Зоран Томић, *Ујравна конйрола уйраве*, Београд 1989.

313 Стеван Мијучић, *Инсйекцијски надзор у СФРЈ*, Београд 1976.

314 Славољуб Поповић, *О уйравном сйору*, Београд 1955; Славољуб Поповић, *Уйравни сйор у йеорији и йракси*, Београд 1968; Михајло Стојановић, *Судска конйрола акайћа уйраве*, Београд 1963.

315 Упореди: Миомир Баровић, *Уйравни сйор са коменйаром, закон о уйравним сйоровима и судском йраксом*, Београд 2004.

тчно проверљивог принципа да је „добра“ само она управа која се покаже као „успешна“.³¹⁶ У том смислу, успешна је она управа која на најефикаснији, најекономичнији и најрационалнији начин оствари своје циљеве, водећи при томе строго рачуна о томе да је основни циљ управног деловања остваривање и заштита људских слобода и права, с једне, као и повећање опште добробити друштва као целине, с друге стране.³¹⁷ Како се истиче: „Правна држава је пројекат за националне стратегије развоја чија нам припрема предстоји. (...) Правна држава није данас могућа без рационалне, високо професионализоване, брзе и јефтине јавне управе.“³¹⁸

У савременим условима, **значај управног права**, између осталог, огледа се у остваривању следећих претпоставки:

Успостављање **фер** односа између управе и грађана. То подразумева право грађана да се у сваком случају када је у питању неко њихово право или интерес – могу обратити не само органу управе, већ и суду опште надлежности или неком другом специјализованом управном суду. Увођење **транспарентности и тачности** у управну процедуру, што подразумева да се у сваком тренутку може тачно утврдити ко је и када донео неку управну одлуку, као и да свака управна одлука мора да буде заснована на тачно утврђеним чињеницама. **Ефикасност** управног деловања је савремени захтев који обухвата економичност и рационалност у раду управе и управном одлучивању. Ефикасност подразумева посебан однос између „уложеног и оствареног“ у смислу да, с једне стране, води рачуна о захтевима економичности а, с друге, о политичким императивима поштовања људских права у остварењу управних циљева. **Легитимитет управног деловања** подразумева да се управа не може позивати на то да је њено поступање „законито“, тј. покривено формалним законским и другим прописима, већ да се у сваком тренутку може поставити питање оправданости њене конкретне акције или деловања.

Осим утврђивања предмета, прагматски приступ управном праву обухвата и бројна питања **стратегије управне реформе**.³¹⁹ У том смислу, један од најважнијих задатака у вези са управним правом јесте и како приступи-

316 Упореди: Стеван Лилић, „Савремене тенденције управне реформе“, зборник *Актуелна ишћања јујословенској својинској, радној и ујравној законодавства* (Будва), Београд 1997, стр. 151–164.

317 Милан Марковић, „Реформа управе и управног законодавства – императив времена“, зборник *Актуелна ишћања јујословенској судској, радној и ујравној законодавства* (Будва), Београд 1998, стр. 277–290.

318 Упореди: Драгољуб Кавран, *Јавна ујрава*, Савет за државну управу, Београд 2003; Драгољуб Кавран, „Правна држава и реформа јавне управе“, *Правни живоић*, бр. 9, 1996, стр. 607–608; Драгољуб Кавран, „Промене у јавној управи“, *Правни живоић*, бр. 9, 1997, стр. 703–719; Драгољуб Кавран, „Правна реформа државе управе“, *Правни живоић*, бр. 10, 1998, стр. 5–13.

319 Упореди: Стеван Лилић, „Стратегија управне реформе Србије (у контексту европских интеграција)“, зборник *Развој јавне ујраве*, Вуковар 2011, стр. 247–262. Зорица Вукашиновић, Блаженка Стојановић, „Могућност развоја савремене државне управе у Србији“, *Правни живоић*, бр. 9, 2003, стр. 1127–1140; *Сјратеијиа ујравне реформе у Црној Гори*, Подгорица, јануар 2003; Слободан Дујић, Милан Марковић, „Стратегија управне реформе у Црној Гори“, *Правни живоић*, бр. 9, 2003, стр. 1049–1066.

ти управној реформи и реорганизацији управе на савременим основама.³²⁰ Како се истиче на негативан начин, управна реформа би се могла дефинисати као „вештачко увођење управних промена насупрот отпору“.³²¹

Реформа управе, као сложен друштвени процес којим се управља (*managed reform*), доприноси развоју и друштвеној стабилности земље – превазилазећи „домете једне владе, или политичке структуре (па ма колико она била ‘демократска’)“³²² – тако да се данас као један од најважнијих задатака у вези са управним правом појављује питање: како приступити реформи управе на савременим основама.³²³

Б. НАУКА УПРАВНОГ ПРАВА

1. Наука и систем управног права

а) Опште напомене

Наука управног права, као једна од **млађих** правних дисциплина, јавља се тек средином 19. века, са постанком и развојем правне државе, јер се „посебна наука управног права могла појавити тек формирањем управног права као посебне гране права“.³²⁴ Како се у теорији истиче, наука управног права је „систем знања“ о одређеним правним нормама, односно наука о правним нормама које чине садржину управног права као грану правног система.³²⁵ У том смислу, основни задатак науке управног права је да „синтетизује, систематизује и изведе општа правила и начела“.³²⁶ Наука управног права садржана је у монографијама, уџбеницима, студијама, расправама, чланцима и сличним публикацијама.³²⁷

У појединим земљама и правним системима, а такав је случај и код нас, уобичајено је да се управно право систематизује у две велике целине које чине тзв. **општи део** и тзв. **посебни део** управног права. **Општи део** управног права чине основни принципи, институти и појмови који су заједнички за све или више области управе. С друге стране, **посебни део** управног права чине принципи, институти и појмови који се односе на поједине специфичне управне области, као што су област финансија, војске, спољних послова, унутрашњих послова, привреде, здравства, заштите животне око-

320 Упореди: G. Downs, P. Larkey, *The Search for Government Efficiency*, New York 1986; J. Knott, G. Miller, *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*, Englewood Cliffs, 1987; G. Caiden, *Administrative Reform*, 1969. и др.

321 Упореди: G. Caiden, *Administrative Reform*, Albion Publications, 1969.

322 Жељко Шевић, Зорица Вукашиновић, „Реформа управе“, *Правни животи*, бр. 9/97, стр. 815–831.

323 Упореди: Gerald E. Caiden, *Administrative Reform Comes of Age*, Berlin – New York 1991.

324 Иво Крбек, *Pravo javne uprave I*, Zagreb 1960, стр. 83.

325 Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Ујравно љраво*, Београд 1986, стр. 341.

326 Иво Крбек, *Pravo javne uprave I*, Zagreb 1960, стр. 85.

327 Славољуб Поповић, *Ујравно љраво – ојшји гео*, Београд 1989, стр. 104.

лине и сл. У том смислу, осим научне обраде општег дела управног права, може се приступити и обради посебног дела управног права.³²⁸

Осим поделе на општи и посебни део управног права, могућа је и подела на управно материјално право и управно процесно право. **Управно материјално право** чине основни принципи, институти и појмови који се односе на основне институте управног права у области теорије управног права, организацију управе, управне делатности, лични статус грађана у њиховој комуникацији са органима управе, управну, судску и друге облике контроле управе, као и одговорност управе. **Управно процесно право** чине основни принципи, институти и појмови који се односе на основне процесне институте управног права у области поступка доношења управних прописа (како закона који регулишу неку управну материју, тако и прописа који доносе органи управе), поступка и радњи одлучивања у управним стварима (у смислу признавања права или утврђивања обавезе у појединачном случају), поступка оцењивања законитости управног акта (управни спор, односно управносудски поступак), поступка закључења управних уговора (нпр. уговора о концесији), поступка вршења других радњи које су за то везане (нпр. поступка вршења принудних управних радњи уз употребу принуде и оружја).³²⁹

И пре настанка науке управног права постојала је и управа и проучавање организације и делатности управе. У овим околностима, међутим, управа се проучава под окриљем других дисциплина које нису правне, пре свега, камералних, полицијских и политичких наука. С друге стране, уколико је управа и проучавана са правног становишта, то је чињено у оквиру постојећих правних дисциплина: у земљама европскоконтиненталног правног система (нпр. Француска, Немачка) у оквиру грађанског или судског процесног права, а у англосаксонским земљама права у оквиру *цоммон лау* (нпр. Енглеска и САД). Упоредо са тим, апсолутистичке и полицијске државе у континенталној Европи крајем 18. и почетком 19. века створиле су велики и сложени бирократски апарат са бројним правилима, директивама и прописима који су пре били унутрашње организационе инструкције тог апарата него систем правних норми у данашњем смислу речи. Због тога су практичне потребе налагале да се доктринарно (тј. научно) обраде сви ови прописи и норме у њима. У почетку су овај задатак обављале **камералне** и **полицијске** науке (на европском континенту), односно посебна тзв. **управна наука** (као претежно политичка дисциплина) у англосаксонским земљама. Настанком и развојем управног права као посебне правне дисциплине, настаје и развија се и наука управног права.

328 Упореди: Стеван Лилић, *Посебно управно право*, Београд 1998, Ђуро Гатарић, *Управно право – посебни гео*, Београд 1988; J. M. Auby, *Droit administratif spécial*, Paris 1966.

329 У складу са савременим тенденцијама у области управног права и „болоњским процесом“, предмет „управно право“ раздвојен је на два засебна предмета – управно „материјално“ право и управно „процесно“ право (што је већ раније учињено у области кривичног и грађанског права). Садржина и формулација овог уџбеника уважава захтеве новог програма студија да се „материјално“ управно право садржински одвоји од „процесног“.

Осим управног права, управом се баве и друге научне дисциплине, од којих посебно место заузима **наука о управи** (наука о управљању).³³⁰ И док је управном праву и науци о управи заједничко то што проучавају управу, међусобно се првенствено разликују према методу њене научне обраде. Док управно право у проучавању управе првенствено полази од правних момената, наука о управи у проучавању управе полази од других момената. Тако наука о управи управу проучава полазећи не само од правних већ и од бројних других организационих, социолошких, психолошких, технолошких, етичких и сличних момената. Како истиче професор **Еуген Пусић**: „Док је наука о управном праву, односно наука управног права **нормативна** дисциплина, дотле је наука о управи **емпиријска** дисциплина.“³³¹ У том смислу, док управноправна наука изучава правне прописе (углавном) ради њиховог тумачења, утврђивања њиховог места у правном систему и начина њихове примене, наука о управи гледа на правни пропис као на опис понашања људи у управи или у односу на њу које би требало, али не мора да се оствари. Тачније речено, наука о управи посматра правни пропис као варијанту која се по теорији вероватноће у највећем броју случајева остварује, све дотле док је пропис реалан.

За разлику од управног права, наука о управи проучава и друге области, тако да је предмет науке о управи ...улога управних организација у друштву и понашање људи у тим организацијама и према њима. *Разлика у методологији* између правне науке и емпиријских друштвених наука не допушта да се поједини појмови преносе с правног подручја у те друге науке и обратно. На пример, ауторитет шефа једне организационе јединице у правном смислу значи правним правилом засновано право шефа да заповеда, у кругу своје службене, правом одређене надлежности, и одговарајућу дужност његових подређених да га слушају. Ауторитет као социјално-психолошка појава којом оперише наука о управи значи фактички однос између два појединаца, због којег један пристаје да подреди своје понашање, у већој или мањој мери, одлукама другог. И када би се та два значења у конкретном случају потпуно поклапала (што је заиста необична реткост), појмови не би постали упоредиви јер се налазе на разним нивоима.³³²

б) Опште и посебно управно право

1) Појам и садржина посебног управног права

Као што се истиче, „огроман опсег модерног управног права, изазвао је одвајање општег од посебног дела управног права. Док општи део треба

330 Упореди: Jacques Chevallier, Daniel Loschak, *Science Administrative I-II*, Paris 1978; E. N. Gladen, *A History of Public Administration I*, London 1972; Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb 1988; Драгољуб Кавран, *Организација, кадрови, руковођење (Наука о ујрављању)*, Београд 1991; Павле Димитријевић, *Јавна ујрава*, Ниш 1964; С. Поповић, Б. Марковић, Р. Кузмановић, *Основи науке о ујрављању*, Београд 1994; Драгаш Денковић, „Однос управног права и науке о управи“, *Анали Правној факултету у Београду*, бр. 3–4, 1969; Zbigniew Leonski, *Nauka administracji*, Warszawa – Poznan 1977. и др.

331 Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb 1988, стр. 29–30.

332 Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb 1988, стр. 29–30.

на један прегледан и систематизован начин да обради основна питања управног права, дотле посебни део треба да разматра управну материју према појединим управним гранама“.³³³

Полазећи од тога, такође је истакнуто да: „Управно право, у условима савремене државе и њене управе, обухвата велики број правних норми садржаних у великом броју закона и других нормативних аката, којима је уређена организација и функција органа управе, њихових права и дужност итд. Због тога је систем управног права, у савременим условима тешко обрађивати и проучавати као једну целину. То је основни разлог за поделу система управног права на две научне дисциплине: на општи и посебни део управног права.“³³⁴

У том смислу: „...У општи део управног права спадају основни принципи организације, рада и контроле рада управе, као и прописи, институти, начела и појмови који су заједнички за све или за више грана управе. У посебни део управног права спадају прописи и институти, начела и појмови, затим организација и рад у оквиру појединих грана управе, као и примена општих начела на поједине гране управе.“³³⁵ Посебни део је посвећен различитим гранама управе (нпр. одбрана, унутрашњи послови, организација правосуђа, социјално-културне делатности и др.), у којима основна начела изложена у општем делу налазе своју примену. Према томе, може се рећи да посебни део управног права има за предмет задатке, делатност и организацију управе, као и посебне врсте поступака у области појединих грана управе.³³⁶

Посебна управна организација, делатности и поступак у појединим областима су истовремено и елементи који посебно управно право повезују у једну јединствену целину. Тако, истиче се да: ...нису тачне тврдње да се посебно управно право не може компоновати у једну јединствену целину која би имала значај једног интегралног система.³³⁷ У том смислу, тачно је да се посебно управно право проучава по појединим областима, односно гранама управног права, али би било непрактично тврдити да услед постојања више области које су у материјалном смислу дивергентне, не постоји никаква веза које их обједињује у јединствену целину.

2) Посебно управно материјално право и посебно управно процесно право

Посебно управно материјално право односи се на вршење управне делатности у посебним ситуацијама. Те ситуације се могу разликовати и по садржини (нпр. вођење службених евиденција, управни послови у вези са патентима и др.) и по другим елементима (нпр. субјектима, актима и сл.).

333 Ivo Krbek, *Pravo javne uprave I*, Zagreb 1960, стр. 89.

334 Ђуро Гатарић, *Управно право – посебни део*, 2 изд., Београд 1988, стр. 3–4.

335 Никола Стјепановић, *Управно право I*, Београд 1973, стр. 81.

336 Упореди: Славољуб Поповић, *Административно право – посебни део*, Београд 1950, стр. 6.

337 Упореди: Ж. Обреновић и С. Тркуља *Управно право – области унутрашњих послова*, Београд 1988, стр. 3.

Посебне управне ситуације често представљају „граничне области“ са институтима мешовитог карактера у којима се преплићу начела и институти управног и неке друге гране права (нпр. код старатељства се прелићу институти породичног и управног права, код одговорности за штету причињену радом управе институти управног и грађанског права итд.). Док се у оквиру општег управног права наглашава основна садржина управне делатности, у смислу да се одлучује о управној ствари уопште (тј. доношењу одлуке о признавању права или утврђивању обавезе), у оквиру посебног управног права истиче се посебна садржина управне делатности у смислу да се одлучује о посебној управној ствари (тј. доношењу одлуке о признавању права или утврђивању обавезе у посебним ситуацијама које одступају од опште).

Посебно управно материјално право, према томе, односи се на вршење управне делатности у посебним ситуацијама и регулисано је одговарајућим материјалним прописима те посебне области (нпр. Царинским законом, Законом о патентима, Законом о држављанству Републике Србије итд.).

Да би се прописи материјалноправног карактера могли применити на конкретне случајеве, треба донети правила којих ће се органи управе придржавати при примењивању закона и других прописа на конкретне случајеве.

Као што се у грађанском (парничном) поступку решавају грађанске ствари (нпр. накнада штете), а у кривичном поступку кривичне ствари (нпр. кривица за учињено кривично дело), тако се у управном поступку решавају управне ствари (одлучивање о правима или обавезама у појединачном случају).

У том смислу, под управним поступком подразумевају се процедурална правна правила која се примењују у вези са доношењем одлука у управним стварима. С обзиром на то да доношење одлука у управним стварима има карактер решавања о управним стварима, у смислу да се та одлука начелно не доноси споразумно јер један субјект (орган управе) доноси одлуку о правној ситуацији другог субјекта (странке), то се за управни поступак, исто тако, може рећи да представља поступак решавања у управним стварима. Даље, како је резултат решавања у управним стварима, у формалном смислу, доношење решења (о управној ствари), то се за управни поступак, такође, може рећи да представља поступак доношења решења. Коначно, како решења по својој садржини представљају управне акте (као што су пресуде по својој садржини судски акти), може се закључити да управни поступак представља поступак доношења управних аката.

У вези с тим, треба правити разлику између материјалноправних норми, с једне, и формалноправних норми, с друге стране. Материјалноправне норме садржане су у тзв. материјалним законима (прописима), док су формалноправне норме садржане у тзв. процесним законима (прописима). Под материјалноправним нормама, које су садржане у материјалним законима (прописима), подразумевају се правне норме којима су одређена основна

права и обавезе грађана, правних лица и других правних субјеката (нпр. Закон о основама пензијског и инвалидског осигурања, Закон о патентима итд.), док се под формалноправним нормама, које су садржане у процесним законима (прописима), подразумевају правила којима се одређује начин поступања и предузимања радњи од стране овлашћених органа у вези са применом материјалноправних норми, односно материјалних закона (прописа).³³⁸

Закон о општем управном поступку (ЗУП) типичан је општи управни процесни закон. Разлог је у томе што ЗУП не одређује да ли неко материјално право (нпр. право на ношење оружја) или обавеза (нпр. плаћања пореза) као такве постоје или не (то чине одговарајући материјални закони) већ прописује обавезна правила поступања у ситуацијама када се о том праву или обавези одлучује у конкретном појединачном случају. Другим речима, Закон о општем управном поступку не одређује постојање конкретног права или обавезе већ прописује поступак (начин) остварења тог права, односно утврђивања те обавезе.

Полазећи од тога, може се одредити и домашај Закона о општем управном поступку.³³⁹ Под домашајем се подразумевају ситуације на које се Закон о општем управном поступку односи, односно ситуације у којима се имају применити правила општег управног поступка.³⁴⁰ У том смислу, домашај ЗУП-а протеже се на све ситуације у којима се доносе управни акти. То значи да се управни акти доносе према поступку који прописује ЗУП. Како је ЗУП општи процесни закон, његова примена почива на принципу да се правила управног поступања која он прописује имају применити увек када се решавају управне ствари, независно од тога који их субјект решава. Како управне ствари најчешће решавају надлежни државни органи управе, они ће најчешће бити обавезни да у тим случајевима примењују процесна правила ЗУП-а. Међутим, како управне ствари могу решавати и други субјекти (нпр. јавна предузећа када су им поверена управна јавна овлашћења), и ти субјекти ће бити обавезни да у тим случајевима примењују процесна правила ЗУП-а. Према томе, домашај се, у смислу примене ЗУП-а у конкретном случају, одређује према томе да ли се у том случају одлучује у каквој управној ствари или не, независно од околности ко о управној ствари одлучује.

Међутим, у свом домашају ЗУП има три значајна ограничења. Пре свега, домашај ЗУП-а се не протеже на ситуације које се односе на управне прописе, што значи да се у њиховом поступку доношења не примењује Закон о општем управном поступку (већ други пропис који регулише поступак доношења управних прописа, нпр. закони о државној управи или уредбе владе). Затим, домашај ЗУП-а се не протеже ни на ситуације када се доносе други појединачни материјални акти (нпр. вођење службене евиденције) или врше неке радње (нпр. принудне радње) јер се у тим ситуацијама при-

338 Упореди: Славољуб Поповић, *Управно право – ојштин гео*, Београд 1989, стр. 483–484.

339 Никола Стјепановић, Стеван Лилић, *Управно право*, Београд 1991, стр. 239–240.

340 Упореди: Никола Стјепановић, „Значај домашај и основна начела Закона о општем управном поступку“, *Народни одбор*, бр. 3, Београд 1957.

међују други прописи (нпр. о начину вођења евиденције или принудних радњи). Коначно, домашај ЗУП-а се не протеже ни на оне ситуације када се изричито имају применити правила неког посебног управног поступка (нпр. у вези са патентима) јер постојање посебних прописа о управном поступку искључује примену општег (*lex specialis derogat legi generali*).

Стручна литература која обрађује управни поступак код нас веома је обимна, док је она која детаљније одређује поједина питања управног поступка још обимнија. Питања управног поступка нарочито су интензивно обрађивана у периоду непосредно након доношења Закона о општем управном поступку 1956. године и може се рећи да су сва она, у мањој или већој мери, већ тада стручно и апсолвирана. У том смислу су у вези са општим и посебним питањима управног поступка, осим универзитетских уџбеника из управног права³⁴¹ и других радова општег карактера,³⁴² објављени и бројни коментари,³⁴³ приручници³⁴⁴ и збирке образаца³⁴⁵ за примену закона, али и радови који дају конструктивне и критичке осврте на управни поступак.³⁴⁶

- 341 Посебно упореди: Ivo Krbek, *Upravno pravo I-II*, Zagreb 1929, 1932; Лазо М. Костић, *Административно љраво Краљевине Југославије*, књиге I-III, Београд 1933-36; Никола Стјепановић, *Основи административне љрава*, Суботица 1940; Ivo Krbek, *Pravo javne uprave FNRJ*, књиге I-III, Zagreb 1960-62; Славољуб Поповић, *Ујравно љраво – ојшћий гео*, Београд 1961; Александар Христов, *Ујравно љраво* (скрипта), Скопје 1961; Никола Стјепановић, *Ујравно љраво у СФРЈ*, Београд 1978; Ivo Borković, *Upravno pravo*, Split 1981; Velimir Ivančević, *Institucije upravnog prava*, Zagreb 1983; Павле Димитријевић, *Основи ујравној љрава*, Београд 1983; Драган Милков, *Ујравно љраво (ујравна делайносћ)*, Београд 1988 (1997); Зоран Томић, *Ујравно љраво*, Београд 1991 (1995); Никола Стјепановић, Стеван Лилић, *Ујравно љраво*, Београд 1991; С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић, *Ујравно љраво – ојшћий гео*, 2. изд., Београд 1995. и др.
- 342 Између осталог, упореди: Никола Стјепановић, *Положај љрађана и ојранизација у ујравном љосћујуку*, Београд 1957; Љубомир Јевтић, Радомир Шрадек, *Ујравни љосћујуак (ојшћий и љосебни) и ујравни сјор*, Београд 1968; Младен Косовац, *Ујравни љосћујуак у љракси*, Београд 1976; Ivan Matović, *Upravni postupak*, Zagreb 1988; Dragan Medvedović, *Zakon o орџет управном поступку, Закон о управним споровима*, Zagreb 1987; Sead Dedić, *Upravni postupak i upravni spor – основи управног права*, Sarajevo 1987. и др.
- 343 Између осталог, упореди: Богдан Мајсторовић, *Коменћар Закона о ојшћийем ујравном љосћујуку*, Београд 1957; *Закон о ојшћийем ујравном љосћујуку са објашњењима, судском љраксом, љимерима за љрмену и рејсћјром љојмова* (предговор Иво Крбек), Београд 1967; Славољуб Поповић, Милан Плазенић, Љубиша Поповић, *Закон о ојшћийем ујравном љосћујуку са савезним и рејубличким љројисима, објашњењима, судском љраксом, љимерима за љрмену и рејсћјром љојмова*, Београд 1971; Хакија Козарчанин, Младен Косовац, *Коменћар Закона о ојшћийем ујравном љосћујуку*, Београд 1977; Зоран Томић, Вера Бачић, *Коменћар Закона о ојшћийем ујравном љосћујуку са судском љраксом и рејсћјром љојмова*, Београд 1986; Стеван Лилић, ЗУП & ЗУС са комјарайивним законодавствјвом и рејсћјром љојмова, Београд 1997. и др.
- 344 Упореди: Vladimir Crnković, Željko Dupelj, *Primjena Zakona o орџет управном поступку*, Zagreb 1986; А. Давинић, М. Швугер, Ст. Ђукић, *Приручник за љрмену Закона о ојшћийем ујравном љосћујуку*, Београд 1962; Младен Косовац, *Ујравни љосћујуак кроз судску љраксу и службена објашњења*, Београд 1985. и др.
- 345 Упореди: Drago Ivančević, Zvonimir Branković, *Primjeri i obrasci po Zakonu o орџет управном поступку*, Zagreb 1961; Младен Косовац, *Збирка образаца и љимера акајћа за љракћичну љрмену ЗУП-а & ЗУС-а*, Београд 1975. и др.
- 346 Посебно упореди: Богдан Мајсторовић, „Опширност управног поступка“, *Анали Правној факулћетейа у Беојраду*, бр. 1, Београд 1969; Љубомир Јевтић, „За бољу и стручнјју писменост у управном поступку“, *Ојшћийина*, бр. 11, Београд 1970; Rupko Godec, „Razvoj tehnike

3) Општи и посебни управни поступци (*clausula: lex specialis derogat legi generali*)

Према ситуацијама у којима се примењују, разликују се општи управни поступак и посебан управни поступак. Док општи управни поступак подразумева јединствена општа правила управног поступања у процесу доношења управних аката, посебан управни поступак подразумева посебна правила управног поступања у процесу доношења управних аката. Посебан управни поступак представља одступање (изузетак) од општег управног поступка. Одступања од општег управног поступка могу бити бројна и различита (што зависи од конкретне ситуације), па и посебни управни поступци могу бити бројни и различити. У том смислу, правилније је говорити о посебним управним поступцима (множина) који се разликују од општег управног поступка, него посебан управни поступак (једнина). Разликовање општег од посебних управних поступака последица је околности да постоје опште и посебне управне ситуације у којима се доносе управни акти. То значи да ће се у случају општих управних ситуација примењивати општи управни поступак, док ће се у случају постојања посебних управних ситуација примењивати посебни управни поступци.

Када ће постојати општа, а када посебна управна ситуација, односно када ће се примењивати општи, а када посебни управни поступци, зависи од конкретног законодавства сваке поједине земље. То значи да ће посебна ситуација постојати ако је неким посебним законом она као таква утврђена. Према традиционалном принципу римског права да постојање посебног закона искључује примену општих закона (*lex specialis derogat legi generali*), у случају када постоје два закона у истој ствари, прво ће се применити онај који ту ситуацију регулише на посебан начин, па тек онда онај који ту ситуацију регулише на општи начин. С друге стране, у стварима у којима није дошло до примене посебног закона, примењиваће се општи закон као допунски (тзв. *супсидијарна* примена општег закона). У том смислу, може се рећи да је однос између посебног и општег управног поступка таква да постојање посебног управног поступка искључује примену правила општег управног поступка, док ће се у оним ситуацијама у којима правила посебног поступка нису искључила примену општег, примењивати правила општег поступка, као допунска. На пример, Закон о општем управном поступку прописује да је општи рок за жалбу 15 дана (од дана достављања решења), с тим што се посебним (другим) законом може прописати да тај рок износи осам дана. У наведеном случају, примењиваће се посебно правило само у односу на рок (тј. рок за жалбу од осам дана), али не и у односу на све остале радње у вези са жалбом (нпр. начин предаје, садржина и дејства жалбе и сл.), с тим што ће се на ове ситуације примењивати правила општег управног поступка као допунска (супсидијарна).

Разлика између општег и посебних управних поступака огледа се и у томе што су правила општег управног поступка, по правилу, садржа-

in upravni postopek“, *Vestnik Inštituta za javno upravo*, br. 3–4, Ljubljana 1987; Боривоје Познић, „Управни и грађански судски поступак у истој ствари“, *Нова администрација*, бр. 4, 1960. и др.

на у једном општем процесном закону (нпр. код нас у ЗУП-у), мада могу постојати и друге солуције (нпр. у Француској су правила општег управног поступка садржана у бројним одлукама Државног савета), док су правила посебног управног поступка, пре свега, садржана у одговарајућим материјалним законима (нпр. правила посебног управнопатентног поступка садржана су у Закону о патентима, правила посебног управноцаринског поступка у Царинском закону итд.). То значи да практично нема посебних процесних закона који прописују посебне управне поступке, већ су посебни управни поступци прописани посебним одредбама материјалних закона за одговарајућу област.

Као илустративан пример посебних управних поступака код нас може се навести управнопатентни поступак. Управнопатентни поступак, као посебан управни поступак који одступа од општег управног поступка, регулисан је одредбама чланова 14–51 Закона о патентима (2004). Тако се, према овом закону, правна заштита проналазака остварује у управном поступку који води надлежни орган, који обавља и друге управне и стручне послове у вези са заштитом проналазака. Како Закон прописује да је решење које надлежни орган у овом поступку донесе коначно, то значи да се против њега не може уложити жалба (дакле, одступање од општег управног поступка) већ се може непосредно покренути управни спор. Поступак за заштиту проналазка покреће се подношењем пријаве надлежном органу, а не *захтевом* како је предвиђено ЗУП-ом (одступање), и мора да садржи одређене елементе (нпр. изричит захтев за признавање права, опис проналазка, нацрт, апстракт и др.). Затим, између осталог, следи посебан поступак тзв. *испитивања пријаве* (нпр. испитивање датума подношења пријаве, формално испитивање пријаве, јавна објава пријаве и тзв. суштинско испитивање пријаве за признавање патента). На крају, ако су испуњени сви услови, Закон о патентима прописује да надлежни орган доноси решење о признавању патента, које је по својој правној природи типичан позитивни конститутивни управни акт (којим се ствара ново правно стање у правном поретку). Одступања управнопатентног поступка у односу на општи управни поступак огледају се и у неким ситуацијама када се решење о признавању патента може огластити ништавим.

в) Настанак и развој науке управног права

Наука управног права настала је, пре свега, тамо где се највише и развијало управно право. „Како се најпре у Француској развијао засебан и снажан *droit administratif* (административно право), тако се и најпре развила посебна наука која обрађује то право.“³⁴⁷

Због тога и први системи научне обраде управног права потичу из **Француске**. Како је највећу улогу у стварању управног права као посебне правне дисциплине средином 19. века имао француски **Државни савет** (*Conseil d'état*), то су први радови на научној обради управног права били

347 Ivo Krbek, *Pravo javne uprave I*, Zagreb 1960, стр. 83.

везани за обраду и систематизацију његових одлука. Сматра се да су највећу заслугу за настанак и за снажан даљи развој управног права у Француској дала три класика и њихова дела: **Дикрок**, *Курс административног права* (1862);³⁴⁸ **Окок**, *Предавања о администрацији и административном праву* (три књиге, 1869–1876)³⁴⁹ и **Е. Лаферијер**, *Расправа (traité) о административном судовању и судским тужбама* (1887–1888),³⁵⁰ кога савремена француска правна наука сматра оцем модерне науке управног права.³⁵¹ Настављач тог класичног правца је **А. Бертелеми** са делом *Основне расправе о административном праву* (1900).³⁵²

У периоду између два светска рата посебно се истиче **М. Орију** са делом *Прејлед (précis) административног права* (1892).³⁵³ Велики утицај на француску и светску науку управног права посебно је имао чувени **Леон Диги**, творац учења о управној делатности као јавној служби (на супрот јавној власти) са делима *Расправа о уставном праву* (1911)³⁵⁴ и *Преображаји јавног права* (1913).³⁵⁵ Дигијеви следбеници су и **Р. Бонар**, *Прејлед административног права* (1926),³⁵⁶ **Г. Жез**, *Ојштии принципи административног права* (1925–1936)³⁵⁷ и **Л. Ролан**, *Прејлед административног права* (1951).³⁵⁸

Од савремених француских аутора, између осталих, треба споменути: **М. Валине**, *Административно право*,³⁵⁹ **Ж. Ведел**, *Административно право*,³⁶⁰ **Ж. Риверо**, *Административно право*,³⁶¹ **Ш. Дебаш**, *Административно право*,³⁶² **А. де Лобадер**, *Основна расправа о административном праву*,³⁶³ **Ш. Ајзенман**, *Курсеви административног права*,³⁶⁴ **Г. Бребан**, *Француско административно право*³⁶⁵ и др.

Наука управног права у **Немачкој** настаје нешто **касније** него у Француској и земљама у којима се осећао јачи француски утицај (нпр. Белгија, Италија, Шпанија). То је у великој мери последица друштвених и политичких прилика које су владале у периоду до уједињења Немачке (1876).

348 Ducrocq, *Cours de droit administratif* (1862), 7. изд., 1899–1905.

349 Aucoc, *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, 1869–76.

350 Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux I-II* (1887–1888), 2. изд., 1896.

351 Ivo Krbek, *Pravo javne uprave I*, Zagreb 1960, стр. 89.

352 H. Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif* (1900), 13. изд., 1933.

353 Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif* (1892), 12. изд., 1932.

354 Leon Duguit, *Traité de droit constitutionnel I-V* (1911), 2. изд., 1923.

355 Leon Duguit, *Les transformations de droit public*, 1913.

356 Roger Bonnard, *Précis de droit administratif*, 1926.

357 Gaston Jéze, *Principes généraux de droit administratif I-VI*, 1925–1936.

358 L. Rolland, *Précis de droit administratif*, 10. изд., 1951.

359 Marcel Waline, *Droit administratif*, 7. изд., 1957.

360 Georges Vedel, *Droit administratif I-II*, 5. изд., 1973.

361 Jean Rivero, *Droit administratif*, 8. изд., 1980.

362 Charles Debbasch, *Droit administratif*, 1974.

363 Andre de Laubadère, *Droit administratif I-III*, 1976.

364 Charles Eisenmann, *Cours de droit administratif I-II*, 1982–1983.

365 Guy Braibant, *Le droit administratif français*, 1992.

Како се истиче, тзв. Рајнска конфедерација, тј. немачке земље крајем 18. и почетком 19. века биле су претежно организоване као полицијске државе са монархом на челу. „Такво уређење, а посебно улога и положај управе (тј. полиције), нису се могле довести у склад са идејом *љравној рејулисања*, тј. правног ограничавања управе. Отуда је одсуство правних норми које би уређивале рад управе онемогућавало озбиљније проучавање *љравних љи- љтања* везаних за њен рад. Правне норме о управи биле су рудиментарне и налазиле су се међу нормама о уређењу државе. Зато су и почеци правног проучавања управе везани за проучавање тзв. државног права (уставног права) и у склопу целине која се означавала као *јавно љраво*.“³⁶⁶

У немачкој правној теорији сматра се да је први озбиљнији покушај проучавања управног права учинио **Ф. Ф. Мајер** у делу *Основна начела ујравној љрава* (1862), а иза њега **Сервеј**, *Ојшље ујравно љраво*. Ипак, стварање науке управног права у Немачкој везује се за име чувеног немачког правника **Ота Мајера**, који је 1886. године објавио дело *Теорија француској ујравној љрава*, које му је послужило као припрема за главно дело *Немачко ујравно љраво* у две књиге (1895–1896).³⁶⁷ Осим њега, допринос настанку науке управног права у Немачкој дали су још и **Ф. Флајнер**, *Ин- сљишљиуције немачкој ујравној љрава* (1911),³⁶⁸ **Ј. Хачек**, *Уцбеник немачкој и љруској ујравној љрава* (1919),³⁶⁹ **В. Јелинек**, *Ујравно љраво* (1928).³⁷⁰ Након пада Трећег рајха, свој допринос развоју савремене науке управног права у Немачкој, између осталих, дали су: **Х. Петерс**, *Уцбеник ујравној љрава* (1949),³⁷¹ **Фон Турег**, *Уцбеник ујравној љрава* (1956),³⁷² **Волф**, *Ујравно љраво* (1958),³⁷³ **Е. Форстхоф**, *Уцбеник ујравној љрава* (1962),³⁷⁴ **П. Ба- дура et alia**, *Ојшље ујравно љраво* (1988),³⁷⁵ **Х. Маурер**, *Ојшље ујравно љраво* (1988)³⁷⁶ и др.

За настанак и развој управног права у **Аустрији** карактеристична су два периода. За време **Аустроугарске**, проучавање управе одвијало се у оквиру тадашњих камералних наука и, посебно, у оквиру *ујравне науке*. Изразити представник овог правца био је **Лоренц фон Штајн** са његовим делом *Ујравне науке* (1866–1884).³⁷⁷ Наука управног права у **Аустрији** почиње да се развија у периоду после Другог светског рата. Томе су доприне- ли **Р. Хернрит**, *Основи науке ујравној љрава* (1921)³⁷⁸ и, посебно, **А. Меркл**

366 Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Ујравно љраво*, Београд 1986, стр. 366

367 Otto Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, 4. изд., 1924.

368 Fric Fleiner, *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*, 8. изд., 1928.

369 Julius Hatschek, *Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts*, Leipzig 1922.

370 Walter Jelinnek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1932.

371 Hans Peters, *Lehrbuch der Verwaltung*, Berlin 1949.

372 Von Turegg, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, Berlin 1926.

373 Wolf, *Verwaltungsrecht*, 2. изд., 1958.

374 Ernst Forstthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, 3. изд., 1953; Ernst Forstthoff, *Traité de droit administratif allemand*, Bruxelles 1969.

375 Peter Badura et alia, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 8. изд., Berlin – New York 1988.

376 Hartmut Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 6. изд., München 1988.

377 Lorenz von Stein, *Die Verwaltungslehre*, Wien 1866–1884.

378 R. N. Hernnritt, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, 5. изд., 1927.

Ойшће управно право (1927).³⁷⁹ Од савременијих писаца истичу се **Л. Адамович**, *Аустријско управно право* (1924),³⁸⁰ **В. Антониоли**, *Ойшће управно право* (1954)³⁸¹ и **Ф. Која**, *Ойшће управно право* (1989)³⁸² и др.

За разлику од земаља на европском континенту, настанак и развој управног права у земљама англосаксонског правног система показује одређене специфичности. У овим земљама, посебно у **Великој Британији** и **САД**, проучавање управе било је дуго времена под доминацијом схватања енглеског правника **А. В. Дајсија** о непостојању посебног корпуса управног права због система *common law* (у Великој Британији),³⁸³ односно због схватања у изучавању управе која полазе од науке о јавној администрацији и питањима како побољшати рад и ефикасност јавне управе (у САД). Због тога су се у овим земљама нарочито развијале дисциплине које су одговоре на питања ефикасности управе тражиле у „ванправним, организационим, техничким, социолошким, психолошким и другим моментима везаним за рад државних управних органа“.³⁸⁴ Данас је, међутим, и у овим земљама проучавање управног права веома развијено, али са одређеним специфичностима које проистичу из система *common law*.

Од значајнијих аутора и радова из области науке управног права у **Великој Британији** истичу се: **Е. Ц. С. Вејд** и **А. В. Бредли**, *Уставно и административно право* (1931),³⁸⁵ **Ј. А. Г. Грифит** и **Х. Стрит** *Принципи административног права* (1952),³⁸⁶ **В. Н. Р. Вејд**, *Административно право* (1961),³⁸⁷ **П. Кејн**, *Увод у административно право* (1987),³⁸⁸ **П. П. Кејн**, *Административно право* (1989)³⁸⁹ и други.

У САД наука управног права почиње посебно да се развија после Другог светског рата и доношења Закона о управном поступку (*Administrative procedure Act*) 1946. године. Од значајнијих аутора и радова из области науке управног права у САД истичу се: **В. Гелхорн**, *Административно право* (1947),³⁹⁰ **К. Дејвис**, *Расправа о административном праву* (1958),³⁹¹ **В. Гелхорн** и **К. Бајс**, *Административно право – случајеви и коментари* (1974)³⁹² и др.

379 Adolf Merkl, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien – Berlin 1927. Упореди: Зоран Јелић, „Запис о теорији управног права Адолфа Меркла“, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 2, 1998, стр. 47–58.

380 Ludwig Adamovich, *Handbuch des – sterreichisches Verwaltungsrechts*, Wien 1954.

381 Antonioli, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 1954.

382 Walter Antonioli, Fridrich Koja, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 1989.

383 Марко Давинић, „Утицај Алберта Ван Дајсија на развој управног права Велике Британије“, *Правни животи*, бр. 9, 2003, стр. 1099–1108.

384 Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Управно право*, Београд 1986, стр. 381.

385 E. C. S. Wade, A. W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, London – New York (1931), 10. изд., 1985.

386 J. A. G. Griffith, H. Street, *Principles of Administrative Law*, London (1952), 3. изд., 1973.

387 W. H. R. Wade, *Administrative Law*, Oxford (1961), 5. изд., 1986.

388 Peter Cane, *An Introduction to Administrative Law*, 2. изд., Oxford 1987.

389 P. P. Craig, *Administrative Law*, London 1989.

390 Walter Gellhorn, *Administrative Law*, 1947.

391 K. C. Davis, *Administrative Law Treatise*, 1958.

392 Walter Gellhorn, Clark Byse, *Administrative Law – Cases and Comments*, 6. изд., Mineola, NY, 1974.

Наука управног права развијала се на специфичан начин и у (сада бившим) европским социјалистичким земљама, а посебно у Совјетском Савезу. На развој управног права посебно су утицали политички догађаји у Русији 1917. године. Након што су бољшевици преузели власт, а нарочито током тридесетих година, сматрало се да право као такво није потребно (тзв. одумирање права у процесу изградње социјализма), па су уместо правних дисциплина проучаване дисциплине као што је „совјетска изградња“. Како се истиче, у првим систематским делима из управног права у СССР-у предмет регулисања ове гране правног система одређиван је уско и игнорисана су битна својства совјетске државе. Због тога су предузећа и установе третиране као субјекти приватног права.³⁹³

Тек након доношења совјетског Устава из 1936. године и промене званичног политичког става у односу на право уопште, настаје и развија се совјетско управно право, да би распадом Совјетског Савеза 1989. године нестало и совјетско управно право. Значајнија дела из области управног права данашње Русије и других држава насталих нестанком СССР-а још нису позната светској стручној јавности. Ипак, примера ради, даћемо преглед неких значајних радова совјетских аутора из ове области: **А. И. Денисов**, *Совјетско административно право* (1940); **С. С. Студеникин**, *Совјетско административно право* (1946); **И. И. Евтихијев** и **В. А. Власов**, *Совјетско административно право* (1947); **В. А. Власов** и **С. С. Студеникин**, *Совјетско административно право* (1959); **Козлов**, *Совјетско административно право* (1962); **Лунев**, *Совјетско административно право* (1970); **колектив аутора**, *Совјетско административно право* (1973, 1976, 1978); **Василенков** (редактор), *Совјетско административно право* (1981) и др.

г) Наука управног права у Србији

Настанак и развој управног права у **Србији**, уз касније утицаје немачке и француске школе мисли, великим је делом везан и за организацију власти нове државе.³⁹⁴ Након ослобођења од турске власти почетком прошлог века, при оснивању елитних националних школа у Србији по угледу на најразвијеније европске империје тога доба, пажња је посвећивана и проучавању одговарајућих правних и административних дисциплина, посебно теоријским („природно право“) и управним предметима („полиција“). Упоредо са настанком и уобличавањем управног права у Европи као посебне правне дисциплине, у првој половини и средином прошлог века, ова дисциплина, с обзиром на свој значај у изградњи и развијању модерне правне државе, добија своје место међу традиционалним правним наукама, како на „правословном“ одсеку Велике школе и на Универзитету у Краљевини Србији, тако и на Правном факултету у Београду у Краљевини Југославији.³⁹⁵

393 Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Управно право*, Београд 1986, стр. 376.

394 Упореди: Стеван Лилић, *Управно право у делима професора Правног факултета у Београду (1841–1991)*, Научно наслеђе Правног факултета у Београду, Београд 1994, стр. 259–269.

395 Снежана Јаковљевић, „Неке карактеристике настанка и развоја управног права у Србији“, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 4, 2000, стр. 545–554.

Први трагови академске обраде „управног права“ у (тадашњој) Великој школи у Србији могу се наћи у сачуваном документу и доказу тог времена, нарочито предавању професора **Лазара Воиновића** (?–1813) под насловом *Наставленија права државноја*.³⁹⁶

Како истиче професор **Драгаш Денковић**: „Потреба подизања сопственог државног апарата, изазвала је још 1808. године, одмах по првом ослобођењу од Турака, оснивање ‘Велике школе’ у Београду. У скоро неписменој Србији, ова је школа, иако само нека врста средње школе у којој су ученици стицали општа знања, створила први школовани кадар управних руководилаца. Ученик ове школе, поред осталих, био је и Вук Караџић. Ова школа је у извесном смислу *ошћочела прву обраду управној права у Србији*, јер је у њој Лазар Воиновић предавао државно право са извесним основама управног права, међународног права и кривичног судског поступка.“³⁹⁷

Стицајем тадашњих прилика и услед потреба времена, у ред заслужних за настанак и развој „управног права“ у Србији, сврстао се и наш највећи народни просветитељ **Вук Стефановић Караџић** (1787–1864). Вук је 1832. године, у свом чувеном *Писму Кнезу Милошу*, упутио критике на рачун деспотизма српског кнеза *Милоша Обреновића* (1780–1860). Језиком непоколебљивог народног трибуна, Вук поручује Милошу да се одрекне личне власти јер се не може мудро и праведно владати без способних и школованих чиновника: „Чиновници су свакоме владоцу потребни као крила орлу“, каже му Вук. Данашњим језиком речено, Вук у *Писму Милошу* иступа против личне власти и самовоље шефа државе и залаже се за ограничавање апсолутизма владоца, увођење и поштавање законитости и правне сигурности, као и за доношење прописа који би регулисали статус државних чиновника, имајући на уму да интереси Србије морају бити изнад интереса властодршца.³⁹⁸ Иако неповерљив према образованим људима (јер је сам био неписмен), нешто из убеђења, нешто под притиском критике (посебно Вуковог писма), а нешто из потреба, кнез Милош на *Срејњенској скујишћини* (1835) каже: „Српски народ има више посебних особина које је потребно најпре прилагођавати уљућености и просвети европској, како би се међу осталим државама могло добити угледно и часно место. Главна тешкоћа је у томе што међу нама *нема довољно сиремних људи* који би пословима у нашој земљи руководили на начин како се то чини у осталим земљама.“³⁹⁹ Кнез Милош доноси 1838. године одлуку о оснивању *Лицеја у Крајујевицу*, са основним циљем да припрема школоване људе, посебно чиновнике-правнике за државну службу у српској управи и судству. Београд 1839. године постаје престоница Србије, у коју се и Лицеј пресељава 1841. године. Лицеј временом обухвата три одељења: правно (*правословно*), природно-техничко и опште (*филозофско*). На Лицеју су *правословне сјудије*⁴⁰⁰

396 Лазар Воиновић, „Наставленија права државнога“, *Зборник музеја српској усјанка*, бр. 3–4, Београд 1964–1965, стр. 204–230.

397 Драгаш Денковић, „Развој наставе управног права“, *Универзитет данас*, бр. 7, 1967, стр. 46–54.

398 Вук Стефановић Караџић, *Писмо Кнезу Милошу*, Београд 1947, стр. 18–19.

399 *Сто ђедесет јодина Правној факулћетна 1841–1991*, Београд 1991, стр. 17.

400 Илија Пржић, „Оснивање Правног факултета у Београду“, *Архив за правне и друшћивене науке*, бр. 1–2, 1940, стр. 1–17.

првобитно трајале годину дана и предавана су три предмета: а) *Природно љраво*, као општа филозофско-правна дисциплина, б) *Шћайћисћика*,⁴⁰¹ која је пружала основна знања о политичком, економском и правном уређењу већих европских држава и в) *Полиција*, као комбинација данашњих предмета „наука о управи“, односно „јавна управа“ и „управно право“.

Професори права на Лицеју, за које се може рећи да су се у оквиру тадашњих предмета „полиција“ и „природно право“ бавили „управним правом“, били су *Јован Раић* и *Јован Сћерија Поповић*, а од увођења „административног права“ као посебне дисциплине 1848. године и **Сергије Николић** (1816–1874). Занимљиво је да је љрви *шћамћани уцбеник* за потребе „правословног“ одељења Лицеја био уцбеник за студенте права из предмета „полиција“, који је 1841. године припремио и објавио професор **Јован Раић** (1805–1856)⁴⁰² под насловом *Начални основи умољравословне и љоложићелне љолицие сћисани за љоћребе младежи србске у Лицеуму Књажевсћива Србској* (1841). За Јована Раића може се рећи да је стварао под утицајем теорије природног права и немачке школе камералних (управних) наука из друге половине 18. века, а посебно под утицајем (што Јован Раић и сам у предговору истиче) схватања и радова бечког професора камералних наука **Јозефа фон Зоненфелса** (1733–1817) и његовог дела *Основи љолицијске, шћрћовинске и финансијске науке* (1796). Ипак, наш први „универзитетски“ уцбеник (управног) права није представљао обичну компилацију, већ је то био „...стварно уцбеник управног права, иако под насловом који је тада одговарао степену развоја управног права у упоредном праву...“ (Д. Денковић). Дакле, први универзитетски уцбеник у Србији за потребе „студената права“ био је заправо уцбеник „управног права са јавном управом“.⁴⁰³

Није много познато да је и познати књижевник **Јован Стерија Поповић** (1806–1858) био професор правословног одсека Лицеја у овом периоду и да је, у оквиру свог великог доприноса развоју правне науке у Србији, дао и одговарајући допринос развоју управног права. Стерија је на Лицеју предавао курсеве *Природно љраво* и *Куријални шћићил и сугејски љосћуйак љри љраћанским љарницама*. Према сачуваном рукопису предавања *Природно љраво – љредавања у Лицеју у Крајујевицу*,⁴⁰⁴ види се да су Стеријина предавања из теорије природног права, теорије државе, као и међународног

401 Према неким схватањима, предмет *шћайћисћика* потиче од немачког *Staatslehre*, тј. „наука о држави“, и нема непосредне веза са дисциплином која се данас зове „статистика“. (Упореди: *Сћо љедесей љодина Правној факулћетиа 1841–1991*, стр. 36.)

402 М. Ђ. Милићевић, *Поменик знаменитићх људи у срћској народа новијеј доба*, Београд 1888.

403 Занимљиво је да су српске власти првобитно одбиле да финансирају издавање уцбеника Јована Раића, па га је издао о свом трошку. Међутим, убрзо се став власти према издавању уцбеника битно променио, тако да је Министарство просвете издало „наређење“ према којем су сви професори *морали* да напишу уцбенике за свој предмет, и то о државном трошку и уз хонораре професорима. Ипак, и поред изричите наредбе Министарства, „већи део професора није издао уцбенике за свој предмет“ (*Сћо љедесей љодина Правној факулћетиа 1841–1991*, Београд 1991, стр. 38).

404 Јован Стерија Поповић, *Природно љраво – љредавања у Лицеју у Крајујевицу*, Збирка рукописа Матице српске, бр. М. 9466, Нови Сад.

и службеничког права била на веома високом академском нивоу и да је екстензивно користио светску литературу свог времена.⁴⁰⁵

Реформу високог школства у Србији, која је започета за време владе *Уставобранитеља* (1842–1858), наставио је кнез *Михаило Обреновић* (1823–1868). Истовремено са смењивањем ратних и мирнијих времена шездесетих година 19. века долази до консолидације државе и општег развоја. Све то је условило потребу за већим бројем школованих људи, посебно правника: „Колико су правници били на цени показује нам и податак да је 1858. године у Србији било покренуто 41.826 парница“.⁴⁰⁶ У тим условима, за време владе *краља Милана Обреновића* (1854–1901), отворена је 1863. године у Београду „Велика школа“. Како се истиче: „На развој Правног одељења Лицеја утицала је владавина Уставобранитеља. (...) С обзиром на то да су основни циљеви њихове политике били *стварање чиновничког апарата и организовање судова*, они су велику пажњу посветили средњем и вишем образовању, нарочито правном, што је довело до релативно брзог развоја правног одељења Лицеја.“⁴⁰⁷

Први „прави“ професор административног права у Великој школи био је познати правник свог времена **Стојан Марковић** (1833–1903), који је објавио дело *Администрација Краљевине Србије, са нарочитим погледом на науку о држави и државној управи* (1893). Иако се ипак не ради о потпуном и заокруженом систему управног права у данашњем смислу речи, дело Стојана Марковића, рађено према најеминентнијим узорима тог времена, посебно радовима **Лоренца фон Штајна** (1815–1890) и његовом најзначајнијем делу *Приручник за науку о управи* (1876), означава почетак конвергенције постојећих управних и државноправних дисциплина ка савременој концепцији управног права тадашњег доба. Оцењујући допринос Стојана Марковића, професор Драгаш Денковић истиче: „Овај наш заслужни правник, кога су извесни писци данас ненамерно, али ипак неоправдано заборавили када говоре о развоју проучавања јавне управе код нас, додуше није дао систем целокупног управног права свог времена, већ је под утицајем Лоренца Штајна његово дело више наука о администрацији, али има и веома обимних делова са дескриптивним подацима о службеничком праву, Државном савету и Главној контроли. Све то остаје као драгоцену помоћ за боље сагледавање тадашњег управног права Србије.“

У овом периоду, курс из административног права на Великој школи држао је и професор **Војислав Вељковић** (1865–1931). Сачуван је његов рад *Однос између судске и административне власти у држави* (1896).⁴⁰⁸

Велика школа, на основу *Закона о универзитетној Краљевине Србије* из 1905. године, прераста у Универзитет, а Правни факултет постаје његов

405 Радомир Лукић, „Јован Стерија Поповић – Професор природног права на Лицеју“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1, 1957.

406 *Сто десет година Правног факултета 1841–1991*, Београд 1991, стр. 45.

407 *Сто десет година Правног факултета 1841–1991*, Београд 1991, стр. 31.

408 Војислав Вељковић, *Однос између судске и административне власти у држави – Уводно предавање из административног права, држано у Дворници Велике школе 6. априла 1896. године*, Парна радикална штампарија, Београд 1896.

интегрални део. Након драматичних догађаја Првог светског рата и уједињења Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца (Југославије) 1918. године, Универзитет у Београду и Правни факултет до 1941. улазе у „златно доба“ стабилности, угледа и просперитета.

Упоредо са стабилизацијом прилика и општим развојем љочетљком 20. века у Србији, као и након Првог светског рата у Југославији, долази до развоја правних наука у складу са највишим европским и светским академским стандардима тога времена. Ово се на одговарајући начин одразило и на развој управног права у Србији, посебно на Правном факултету у Београду. У периоду до Првог светског рата, али и касније, у периоду између два светска рата, од посебног су значаја радови професора државног права Слободана Јовановића и професора управног права Косте Куманудија.

Слободан Јовановић (1869–1958). После пола века „забране и заборава“, дела Слободана Јовановића доживљавају праву ренесансу: „Све у свему, могло би се рећи да је целокупни опус Слободана Јовановића свакако најдрагоценији допринос у области коју је обухватио, допринос којим је обогаћена културно-духовна ризница српског народа и Србије.“⁴⁰⁹ Иако се Слободан Јовановић никада непосредно није бавио управним већ државним и уставним правом, а касније и уставном историјом и политичком социологијом, његов допринос развоју управног права, као уосталом и развоју правне и интелектуалне мисли у Србији, био је изузетан, како у периоду до Првог светског рата, тако и између два светска рата. Бавећи се управним правом посредно, у оквиру својих студија о држави и уставном и политичком систему, Слободан Јовановић проблематику управе и управног права систематски и континуирано обрађује у својим најпознатијим делима: од првог издања *Уставној љрава Краљевине Србије* (1907), односно *Уставној љрава Краљевине Јујославије* (1924), све до више издања најпознатијих радова под општим називом *О држави* (1906; 1914; 1922; 1936) и, на њему својствен начин, између осталог, констатује: „Законодавна власт размишља, управна власт дела. Од законодавне се власти тражи свестраност проматрања и објективност суђења; од ујравне власћи брзина одлучивања и енерљичносћ извођења.“⁴¹⁰

Коста Кумануди (1874–1962). Управним правом у периоду од оснивања универзитета у Србији, као и после Првог светског рата, бавио се Коста Кумануди, професор управног права, који је касније универзитетску каријеру прекинуо због бављења политиком. У свом најзначајнијем раду *Админисћрајћивно љраво*, прво (1909) и друго издање (1921), Коста Кумануди излаже организацију централне и локалне управе и управносудски поступак. Професор Драгаш Денковић наводи да *Админисћрајћивно љраво* Косте Куманудија „... (иако) више дескриптивно, него што даје систем управног права и теорију управног права (...), даје драгоцено сажето указивање на развој појединих установа нашег управног права“.

409 Стеван Врачар, „Узорно језгро опуса Слободана Јовановића“, зборник радова *Дело Слободана Јовановића у свом времену и данас*, Београд 1991, стр. 49.

410 Слободан Јовановић, *Основи љравне теорије о држави*, Београд 1914, стр. 269–270.

У време после Првог светског рата, управну проблематику обрађују професори и предавачи управног права, а у одређеном обиму и професори других правних дисциплина. За овај период карактеристично је да се све више напушта дескрипција, која није нестала, али све више уступа места напорима за изграђивање једне савремене теорије и система управног права: „...Могло би се рећи да је период 1918–1941. године, период наглог развоја теорије управног права која својим радовима *не заостаје* за теоријом у упоредном праву...“ (Д. Денковић). Тако, на Правном факултету управно право хонорарно предаје и **Стеван Сагадин** (председник Државног савета), који је, између осталог, у свом раду *Управно судство њоводом стојодистишнице рада Државног савета 1839–1939* (1940) обрађивао област управног судства и Државног савета. Теоријским и другим питањима управног права бавио се и **Данило Данић**, први секретар Државног савета и судија Касационог суда. Значајан је његов рад под насловом *Развитијак административног судства у Србији и остале скуљене расправе из јавног права* (1926).

Катедру управног права на Правном факултету у Београду између два светска рата преузима професор **Михаило Илић** (1919–1944).⁴¹¹ Иако никада није приредио целовит и систематизован рад из управног права, заслужан је за постављање темеља теоријске обраде управног права на Факултету, како у свом уводном предавању *Неколико њишњања у вези са начелом законности* (1928), тако и у другим својим радовима као што су, између осталих, и *Одлуке Државног савета 1924–1928 са коментаром* (са Љ. Радовановићем, 1930), *Коментар Закона о чиновницима* (1931), *Народна школа и народни учитељ* (1938), *Полијички и њравни чланци* (1938) и др. О делу Михаила Илића, професор Драгаш Денковић истиче: „Довољно је прегледати његова предавања из административног права (скрипта) и низ његових чланака, па видети колико су питања која претресају актуелне проблеме друштвене стварности тог времена обрађена на нивоу напредне упоредне теорије управног права. Низ обрађених проблема уставног и управног права, као и њихове примедбе уз одлуке Државног савета и његови коментари појединих закона остају као документ његовог стваралачког рада. Уз све његове одлике изванредног правника и смисла за нијансирање, ваља истаћи његову одлучност у одбрани својих ставова и кристално јасан стил и језик.“ На почетку Другог светског рата професора Михаила Илића ухапсила је као родољуба немачка тајна полиција *Гестап* и интернирала га у логор на Бањици у Београду, где је стрељан 1944. године.

Професору енциклопедије и теорије права и социологије **Ђорђе Тасић** (1892–1943) управно право није била ужа струка.⁴¹² Ипак, у бројним радовима, међу којима се посебно истичу *Проблем ојравдања државе* (1920); *Одговорности државе њо њринцију једнакости ѡереша* (1921); три издања

411 Упореди: *Правна и полијичка мисао Михаила Илића*, зборник радова, Београд 1995.

412 Драгаш Денковић, „Професор Ђорђе Тасић и његов допринос теорији управног права“, *Архив за њравне и друшћивене науке*, бр. 4, 1993; Славољуб Поповић, „Допринос професора Ђорђа Тасића Науци управног права“, *Архив за њравне и друшћивене науке*, бр. 4, 1993.

уџбеника *Увод у управне науке* (1933, 1938, 1941), као и у многим чланцима објављеним у домаћим и страним стручним правним часописима, он је извршио знатан утицај на развој нашег управног права. Како професор Драгаш Денковић истиче, Ђорђе Тасић је „суптилним анализама и стваралачком синтезом у многим својим радовима расправљао најразноврсније проблеме теорије управног права и уједно стварао теорију нашег управног права која је упоредо стајала са највишим дометом упоредне теорије управног права“. Ђорђе Тасић, који је својим радовима ушао у ред најистакнутијих научника у свету из своје области, стрећан је од окупаторских власти у логору на Бањици 1943. године.⁴¹³

Од наших познатих правних писаца који се нису директно бавили питањима управног права, може се споменути и академик **Тома Живановић** (1884–1971), творац *Система синтетичке управне филозофије* (1921, 1951, 1959), који је, иако професор правне филозофије и кривичног права (*Основи кривичног права*, 1910–12, 1922–29, 1935–39), дао свој допринос и управном праву, између осталог, и тиме што је у веома квалитетној и популарној *Народној енциклопедији* (1925–1929) обрадио, на њему својствен начин, и одредницу „административно право“, у оквиру које третира и тзв. административно неправо.⁴¹⁴

Одређена питања управног права, посебно у раду *Ојшћиа теорија о њојму јавној службеника* (1939), обрађивао је **Александар Балтић** (1907–1983), касније професор радног права на Правном факултету у Београду.

Допринос проучавању управног права дао је и професор управног права **Лазо М. Костић**, како делом *Административно право Краљевине Југославије* у три књиге (*Устројство управе*, 1933; *Делатност управе*, 1936; *Надзирање управе*, 1939), тако и бројним чланцима из ове области. Иако дело Лазе М. Костића „...није без дескрипције, оно је у довољној мери теоријски обрађено да се може сматрати делом које заслужује пажњу као наша теорија управног права тог времена...“ (Д. Денковић). Занимљиво је шта за свој рад Лазо М. Костић наводи у предговору: „Овај рад је писан по дужности. Писцу је 1928. године поверена катедра административног права на Правном факултету у Суботици. У то време није било ни једног рада којим би се могли послужити студенти при изучавању материје југословенског административног права. (...) Овај рад има две главне особине које треба стално имати у виду. Он је пре свега уџбеник, а затим уџбеник југословенског административног права.“⁴¹⁵

У развоју управног права посебно место припада професору управног права **Николи Стјепановићу** (1907–1987). Започевши своју каријеру непосредно пред Други светски рат, Никола Стјепановић је објавио низ радова из области управног права, посебно студије *Ојшћиа теорија о Главној кон-*

413 Радомир Лукић, „Научно дело Ђорђа Тасића“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1, 1957, стр. 1–12.

414 Тома Живановић, *Административно право*, Народна енциклопедија СХС, књига I, Загреб 1925–1929, стр. 16.

415 Лазо М. Костић, *Административно право Краљевине Југославије I*, Београд 1933, стр. v–vi.

и роли с нарочитим обзиром на теорију поделе државних функција и принципа поделе власти (1938) и *Обрада административног права на правном факултету* (1939), као и уџбеник *Основи административног права* (1940). Још у својим првим радовима, Никола Стјепановић укључује и критички се осврће на најзначајније ставове тадашње правне науке и управног права (нпр. у односу на Леона Дигија и Слободана Јовановића), а значајан допринос даје и у примени савремене научне методологије у области управног права. После Другог светског рата Никола Стјепановић је постао професор Правног факултета у Београду и стекао је међународни углед. Од посебног је значаја за развој управног права у Србији (и другим деловима Југославије) после Другог светског рата и околност да су уџбеници управног права професора Стјепановића, почевши од *Основа административног права* из 1940. године, као и сва послератна издања – прво за предмет „административно право“ (1948, 1954), а касније, када је 1956. године назив предмета промењен, и за „управно право“ (1958, 1964, 1973, 1978, 1991), временом постали *стандардни универзитетски уџбеници из управног права* на Правном факултету у Београду, као и на већини других правних факултета у земљи.⁴¹⁶ Личним и стручним квалитетима професора Стјепановића, правна наука, а посебно управно право и управне науке Правног факултета у Београду, афирмисали су се у Европи и свету. У *Institut International des Sciences Administratives* (IISA), најстаријој и најугледнијој међународној организацији административних научника и стручњака, са седиштем у Бриселу, професор Стјепановић је дуги низ година представљао нашу земљу у том елитном светском форуму: у два мандата (1962–1968), вршио је дужност потпредседника – а у наредна два мандата (1968–1974), дужност председника Извршног комитета те реномиране међународне институције. По престанку активне дужности председника, Никола Стјепановић је проглашен за доживотног почасног председника IISA. То су највећа међународна признања која је један професор и стручњак из области управног права и управних наука из Србије и Југославије икада до сада добио. Никола Стјепановић је стваралачки *интегрисао* више од сто година рада и доприноса бројних професора и предавача који су се академски и практично бавили управом и управним правом у Србији, од Јована Раића и Стојана Марковића, до Косте Куманудија и Лазе Костића.

Осим наведених и других радова пре, после Другог светског рата и до данас, објављени су и нови радови из управног права, између осталих: **Никола Стјепановић**, *Административно право ФНРЈ – оштински део* (1948), *Административно право ФНРЈ* (1954), *Управно право ФНРЈ* (1958), *Управно право ФНРЈ I–II* (1964), *Управно право СФРЈ I–II* (1973), *Управно право у СФРЈ* (1978), *Управно право* (коаутор С. Лилић, 1991); *Положај грађана и организација у управном систему* (1957); **Славољуб Поповић**, *Управно право* (1960, разна издања, последње 2003), *О управном сјору* (1955), *Управни сјор у теорији пракси* (1968); **Љ. Јевтић**, **Р. Шрамек**, *Управни систем* и *Управни сјор* (1959); **Павле Димитријевић**, *Правоснажност управних ака-*

416 Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Управно право*, Београд 1986, стр. 391.

џа (1963); *Основе ујравној љрава* (1983) и *Ујравно љраво I* (са проф. Ратком Марковићем, 1986); **Михајло Стојановић**, *Судска конџирола акаџа ујраве* (1963); **Невенка Бачанин**, *Теорија ујравној љрава* (1994); **Ратко Марковић**, *Ујравно љраво* (1995, 2003); **Зоран Томић**, *Ујравна конџирола ујраве* (1989); *Ујравно љраво* (1991, 2003); **Љубомир Секулић**, *Основе ујравној љрава* (2000), **Бранислав Марковић**, *Есеји о ујрави* (2001) и др. У овом периоду објављене су и многе друге монографије, коментари закона, студије и чланци.

д) Наука управног права у бившој Југославији

Управно право настајало је и развијало се и у бившим југословенским оквирима. Пре уједињења у Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца 1918. године, односно у Краљевину Југославију до 1941. године, осим наведених дела која су настала у Србији, проучавање управног права показивало је завидне стандарде, посебно у Хрватској. Тако је у Хрватској **Смрекар** објавио велику збирку прописа са насловом *Приручник за љолиџичку и ујравну службу* у пет књига (1899–1905), а бански саветник **Иван Жигровић-Преточки** *Ујравно љраво Краљевине Хрвајске, Далмације и Славоније с обзиром на Усџав* (1911). Након стварања Краљевине Југославије, изузетан допринос развоју науке управног права дао је загребачки професор управног права **Иво Крбек** (1890–1966) својим радовима *Ујравно љраво I–II* (1929, 1932), *Сџранка у ујравном љосџујуку* (1928), *Коменџар Закона о оџћем ујравном љосџујуку* (1931), *Судска конџирола уредбе* (1939), *Дискреџиона оџјена* (1939). Осим тога, у овом периоду у Љубљани је објављен рад **Х. Стеске**, *Орис нашеј ујравнеја љрава* (1936–1937), а настало је и неколико коментара тадашњег Закона о општем управном поступку **Ф. Горшића** (1931) и **Јована Стефановића** (1933).

У периоду после Другог светског рата допринос развоју науке управног права, осим **И. Крбека** са радовима *Основе ујравној љрава ФНРЈ* (1950), *Ујравно љраво ФНРЈ* (1955, 1958), *Право јавне ујраве I–III* (1960–1962), *Лица у државној служби* (1948), *Одјоворносџ државе за шџеџу* (1954) и *Ујравни акџи* (1957), дали су још и професор **Велимир Иванчевић** из Загребa, *Инсџиџуџије Ујравној љрава I* (1983); професор **Александар Христов** из Скопља, *Ујравно љраво*, две свеске (1961); професор **Иво Борковић** из Сплита, *Ујравно љраво* (1981, 1984) и др.

ђ) Савремене тенденџије развоја науке управног права

Проучавање управе и управног права у савременим условима веома је динамична активност. Истиче се потреба садржинског и концептуалног преиспитивања основних појмова и институџија управног права не само у свету, већ пре свега код нас. У том смислу, изнећемо нека запажања о **савременим тенденџијама** развоја науке управног права у свету и код нас.⁴¹⁷

417 Упореди: Драгољуб Кавран, „О суштинским промена у јавном сектору и државној управи“, *Правни зборник*, бр. 1–2, Подгорица, 1994.

Преглед литературе у свету и код нас открива обиље теорија. Често се мешају описи шта управа ради са прописивањем шта би управно право требало да обухвати, које норме да садржи. Како је савремено управно право немогуће одвојити од уставног права, а ово од теорије државе, нарастају наизглед противречне тенденције, по којима у центар истраживања долази појединац, **грађанин**. Разлог томе је што у сваком демократском систему грађани на слободним изборима одлучују о томе какав политички систем, па тиме и какву државу желе. Како је положај грађанина у односу на управу заиста кључно питање сваке управе, то се и у нашем законодавству, под притиском околности у којима живимо, примећује нагли пораст интересовања за положај, права и дужности појединца. Због тога се наш систем управног права налази пред веома дубоком и темељном **ревизијом**.

После 1946. године, као резултат разарања ранијег правног система, нарочито у последњих петнаестак година, а посебно од доношења Закона о основама система државне управе 1978. године у извршењу Устава из 1974. године, дошло је до „сушења“, тј. до редукције управног права на његову ужу интерпретацију, као скупа правних норми које искључиво регулишу принуду државе. Са становишта сувог и наизглед неутралног нормативизма, ово гледиште је „чисто и логично“. Међутим, оно је и покушај бекства из стварности у област „чистог“ права и одговара стању свести у позним социјалистичким државама у периоду пред кризу, када је изгледало да је стабилност таквих неприродних држава на врхунцу, те је могла системом управних норми ефикасно и непосредно да штити интересе групе на власти (сетимо се стамбеног законодавства, пензијског осигурања итд.). Као што је познато, дошло је до распада такве свести, затим до кризе држава, а сада су у току криза и преокрет у правном систему. Тај је преокрет неизбежно најтемељнији у области уставног и из њега изведеног управног права. **Нови концепт** управног права настаје на основу проучавања и познавања: а) *свејских њраваца развоја* управног права и синтезе познавања улоге управног права и правних института управе у условима тржишне привреде; б) основних културних, економских, политичких и психолошких карактеристика *окурења*; в) могућности изградње система управног права који ће бити *усклађен* на глобалном нивоу, *карактеристичан* за Србију и *њрихватљив* за Европу и развијени свет, коме тежимо да припаднемо.

Сваки покушај настављања рада на концепту тзв. „чистог“ теоријског појма управе, иако примамљив, **нема изгледа** на успех. Зато се мора истражити на којим практичним, применљивим основама може почивати систем управног права код нас. Обиље нових искустава, нагли развој технологије, изузетно брзо множење броја правних односа које физичка и правна лица склапају и разврћу у тржишној привреди, одређују нове основе на којима настаје нови систем. Управно право не може да остане исто када се мења политички систем и карактер својине као основе правног система.

Треба рећи да је претежно негативно искуство у развоју правног система код нас имало нарочито **тешке последице** у области управног права. Управа је постала инструмент ефикасне одбране постојећег система власти:

над таквим позитивно регулисаним системом норми наднела се и теорија која представља позитивистичко тумачење „постојећег“, тако што се критика свела чешће на опис, а ређе на анализу метода, техника и процеса. Тиме је увелико изгубљена моћ утицаја теорије на садржај правних односа.

Нови систем управног права, који је теоријски а и практично у **заснивању**, напушта концепт организације и функционисања управе и њене унутрашње контроле у служби заштите интереса групе на власти и иде ка стављању система **управе у службу грађанина**, ка спољној, садржинској контроли управе и последица њене активности на слободу и права грађана и развој тржишне привреде путем парламента и владе, а не партије. При томе, управу карактерише процес деполитизације и професионализације. Управа не наступа више искључиво, па чак ни претежно као носилац силе, *imperiuma*, већ као систем органа који, на основу интерпретације права, под контролом владе, парламента и судова, омогућава или помаже вршење свих основних делатности којима се темељно и ефикасно штите слободе и права грађана.

2. Метод научног проучавања управног права

У проучавању права примењују се разноврсни методи. С обзиром на сложеност ове проблематике, постоје и посебне дисциплине, пре свега **методологија права и правних наука**, које се искључиво баве правном методологијом.⁴¹⁸ Основни, али не и искључиви метод у проучавању права, јесте **правни метод**. Међутим, осим правног морају се користити и **други** научни методи општег и посебног карактера. Од метода општег карактера посебно су значајни метод **логичког закључивања** (*индукције и дедуције*), метод **анализе и синтезе**, метод **апстракције и конкретизације** и сл. Од савремених општих научних метода посебно је значајан **системски метод**, односно метод који примењује општа теорија система у изучавању сложених појава. Од посебних метода у проучавању управног права посебно су значајни **упоредни, социолошки и психолошки** метод, као разни методи **квантитативне анализе**.

У правним наукама, па према томе и у науци управног права, пре свега се користи **правни метод**. Правни, или како се још зове *йравнодоімайіски*, односно *формалнолоічккк* метод, полази од правне норме као „чињенице за себе“, тј. полази од правне норме као „догме“ (што значи истине у коју се не сумња). Суштина је правног, као догматског метода, у томе што својим формалнологичким и граматичким (лингвистичким) инструментима тражи тзв. *йраво значење йравне норме*. Међутим, правне појаве није могуће објаснити искључиво на основу правнодогматског метода. Ово је због тога што је правни метод, као формалнологички метод, у суштини ограничен донетима догматике и формалне логике: на пример, ако један зидар сагради

418 Радомир Лукић, *Методологија права*, 4. изд., Београд 1989; Стеван Врачар, *Преиспитувања йравне методологије*, Београд 1994.

кућу за десет дана, десет зидара саградиће кућу за један дан, али то не значи да ће пет авиона прелетети океан за један сат, ако један авион то учини за пет сати. Из тих разлога јавља се потреба да се примена правног метода *ојлемени* применом и других метода које ће отклонити његове иманентне недостатке. Због тога се изучавање управног права не може свести само на *стироју* и *крују* примену правног метода. Јер, како је то својевремено истакао професор **Никола Стјепановић**: „Живимо у времену општих превирања, у доба простим оком видљиве динамике – на прекретници, како би рекли они који мисле да је само статика нормално стање, а динамика прелаз статике с једном садржином у статистику са другом садржином. То превирање, та видљива динамика захватила је и науку уопште, те и правну науку напосле, што је за нас овде од интереса. (...) Никома не пада на памет да тражи да правна наука промени свој предмет, објект свог изучавања. (...) Али снажан је и не баш скоро почет захтев за тим да се мења, боље рећи, ревидира метода у правној науци. Тај захтев свакако не долази из обесне тежње ка новим, другачијим (...) него из најплеменитијих настојања, изазваних стварним приликама, и тежњом научног духа за што дубљим, за што потпунијим сазнањем у свим областима људске духовне делатности.“⁴¹⁹

III. ИЗВОРИ УПРАВНОГ ПРАВА

1. Општа обележја извора управног права

У вези са **изворима права** уопште, у теорији упоредног права истиче се да „...извори права не значе ништа друго до стварање права, с тим што су врсте извора права идентични са облицима (формама) стварања права“.⁴²⁰

Извори управног права су сви они извори права који и иначе могу бити извори права уопште. У том смислу, „...извори административног права, углавном, су једнаки као и код сваког другог права, као извори права уопште. (...) Понекад, делимично и супсидијарно, појављују се и неки специјални извори.“⁴²¹ Полазећи од тога, може се рећи да управно право **нема** неке своје специфичне и искључиве изворе права већ су то сви они извори права који су карактеристични за дати правни систем. Због тога, и материја извора управног права **не представља** непосредни предмет управног права, већ оних дисциплина које се тиме баве, посебно теорије права и уставног права.

419 Никола Стјепановић, „Обрада административног права на правном факултету“, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 1, Београд 1939, стр. 33.

420 Erwin Melichar, Irme Szabo, *Introduction, The Sources of Law – A Comparative Empirical Study*, Budapest 1982, стр. 11.

421 Лазо Костић, *Административно право Краљевине Југославије I*, Београд 1933, стр. 20.

Извори управног права, међутим, ипак имају неке посебне карактеристике, за које се каже да су углавном *квантитативне* природе.⁴²² То су, пре свега, **бројност, разноврсност и променљивост**. У том смислу, истиче се да „...у правним системима у којима је вршење управе подвргнуто начелу законитости, не постоје принципијелне разлике између извора управног права и других грана права. Управно право нема неке посебне, њему својствене изворе права, него његове изворе чине општи акти који у односном правном систему имају својство извора права уопште. Ипак, за изворе управног права везане су извесне квантитативне специфичности. Тако изворе управног права у знатно већем обиму чине подзаконски општи акти, док се норме осталих грана права најчешће налазе у законима. Даље, закони који представљају изворе управног права су, по правилу, краћи и регулишу одређене групе питања која представљају извесне целине, па су зато врло бројни и нису обухваћени у оквиру јединствених и целовитих кодификација. За разлику од других ‘водећих’ грана права, као што су грађанско право и кривично право, материја управног права регулисана је у великом броју закона, као и бројним подзаконским прописима. Норме управног права нису, како је речено, обухваћене јединственим и целовитим кодификацијама. За савремено управно право није карактеристичан недостатак правних прописа, него њихов велики број, њихова разноликост, готово непрегледност. Уз то, прописи који су извори управног права брзо застаревају, што је разлог њиховог честог мењања. Како се извори права, па и управног права, не могу утврдити за сва времена и за све правне поретке, врсте извора управног права морају се утврђивати полазећи од позитивног права сваке земље.“⁴²³ У том смислу, и код нас се изворима управног права сматрају само општи акти, пре свега закони, уредбе и други подзаконски општи акти државних органа, док се у другим правним системима и судске одлуке (тзв. прецеденти), иако појединачни акти, такође сматрају изворима права. У том смислу, одређени извор права (закон, уредба, одлука итд.) **биће и извор управног права** уколико садржи правне норме које се односе на организацију управе, на обављање управне делатности и на контролу управе, с тим што су неки акти извор управног права **у целини**, док су други акти извор управног права **у оном делу** у којем садрже норме које се односе на управу.

Закони и други прописи и општи акти морају се **званично објавити** пре него што ступе на снагу. Јавно објављивање закона и других прописа, посебно оних који се односе на управу, представља битан услов за остваривање права грађана и за рад управе. Објављивање закона је нужно из најмање два разлога. Пре свега, није могуће поступати по закону или другом пропису ако се не зна за његово постојање јер, како је истакао чувени енглески судија **сер Едвард Коук** (*Sir Edward Coke*, 1552–1634): „Ниједан човек не може бити обавезан да чини нешто што није могуће.“⁴²⁴ Према **Слободану Јовановићу**: „С обнародовањем закон постаје обавезан, јер док

422 Ivo Krbeč, *Upravno pravo I*, Zagreb 1929, стр. 132.

423 Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Ујравно право*, Београд 1986, стр. 265–266.

424 Carleton Kemp Allen, *Law In The Making*, Oxford 1939, стр. 339.

поданицима не буде могућно сазнати за њега, од њих није тражити да му се покоравају.⁴²⁵ С друге стране, због могуће неусклађености појединих текстова, неопходно је имати један **званични изворник** у којем ће стајати **аутентичан текст** тог прописа.

Према уставу, закони и други прописи и општи акти **ступају на снагу** најраније **осмог** дана од дана објављивања, осим ако се из оправданих разлога, утврђених при њиховом доношењу, не предвиди да ступају на снагу раније (нпр. даном доношења). Истовремено, устав **забрањује** тзв. повратно (ретроактивно) дејство закона, с тим што се то изузетно може односити само на поједине одредбе закона.

Закони, други правни прописи и општи акти објављују се у **службеним гласилима**. Закони и други прописи и општи акти у Србији објављују се у **Службеном гласнику Републике Србије** (СгРС), док се прописи Аутономне Покрајине Војводине објављују у **Службеном листу Аутономне Покрајине Војводине** (СлАПВ). Прописи града Београда објављују се у **Службеном листу града Београда** (СлГБ), док се општи акти општина објављују о одговарајућим службеним гласилима општина. Имајући у виду посебне друштвене и политичке околности, у Србији су још увек на снази и неки закони и прописи који су били објављени у службеним гласилима државне заједнице Србија и Црна Гора (СлСЦГ), Савезне Републике Југославије (СлСРЈ) и Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СлСФРЈ).

Приликом објављивања закона може доћи до разних дактилографских, штампарских и других техничких **грешака**. Због тога су нужне и одговарајуће **исправке**. Исправке тих грешака дужан је да учини онај ко је донео погрешан текст и да их објави у истом службеном гласилу у коме је објављен и погрешан текст.

2. Врсте извора управног права

Полазећи од важећег позитивног права, *извори уйравној йрава у нашој земљи* могу се **класификовати** на следећи начин: а) устав, б) закон, в) подзаконски акти (скупштине, председника републике, владе и органа управе), г) општи акти недржавних субјеката, д) судска пракса, ђ) управна пракса, е) обичаји и ж) посебни, односно помоћни извори (правила струке).

а) Устав као извор управног права

Устав и уставни акти (нпр. уставни амандмани, уставни закони и сл.) представљају извор свих грана права једног правног система.⁴²⁶ Уставом и уставним актима, по правилу, уређују се и одређена питања из појединих грана права која се сматрају виталним за друштвену заједницу (нпр. врсте

425 Слободан Јовановић, *Основи йравне йеорије о држави*, Београд 1914, стр. 152.

426 Упореди: *National Reports, IV World Congress of the International Association of Constitutional Law, Yugoslav Association of Constitutional Law* (Belgrade), Tokyo 1995.

својине, вишестраначки плурализам, укидање смртне казне и сл.). Уставом се обезбеђује највиша правна заштита, тако што се онемогућава другачије регулисање појединих питања законом. Пошто су уставне одредбе начелног карактера (тзв. уставна начела), њих треба разрадити законима и подзаконским прописима. У Србији је реч о **Уставу Републике Србије и Уставном закону за спровођење Устава Републике Србије** (2006).

Устав као извор управног права може се јавити као **непосредни** или као **посредни** извор управног права. „Устав је углавном посредни, а у знатно мањој мери непосредни извор управног права. То значи да је устав најчешће извор управног права посредством закона, а не непосредно својим одредбама, јер оне нису подобне за непосредну примену. Уосталом, уставне одредбе се најчешће и не примењују, оне садрже начела која су наредбе за законодавца да их законима разради и оживотвори.“⁴²⁷

Устав је **непосредни извор** права за органе управе када они могу и морају да заснивају своје акте директно на појединим одредбама устава. То је случај само онда када устав изричито установљава органе управе, даје овлашћење и одређује њихове дужности, као и када одређује облике контроле.

Устав Републике Србије, који је усвојила Народна скупштина Републике Србије на Посебној седници одржаној 30. септембра 2006. године и који је коначно усвојен на републичком референдуму одржаном 28. и 29. октобра 2006. године, проглашен је 8. новембра 2006. године.⁴²⁸ **Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије** усвојен је и проглашен 10. новембра 2006. године.⁴²⁹

Нов Устав Србије (2006) садржи **одговарајуће одредбе о државној управи**. Према новом Уставу Србије:

- У надлежност Владе спада **усмеравање и усклађивање** рада органа државне управе и **вршење надзора** над њиховим радом (чл. 123 тачка 5).
- **Влада је одговорна** Народној скупштини за политику Републике Србије, за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине, као и за **рад органа државне управе** (чл. 124).
- **Државна ревизорска институција** је највиши државни орган ревизије јавних средстава у Републици Србији, самостална је и подлеже надзору Народне скупштине, којој и одговара. О Државној ревизорској институцији доноси се закон (чл. 96).
- У одељку под насловом „**Државна управа**“ (чл. 136–138), нов Устав садржи одредбе које се односе на положај државне управе, поверавање јавних овлашћења и јавне службе, као и о заштитнику грађана.
- **Државна управа** је самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад одговорна је Влади. Послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе одређени законом. **По-**

427 Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Ујравно љраво*, Београд 1986, стр. 267.

428 Устав Републике Србије, *Службени љласник РС*, бр. 83/2006.

429 Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије, *Службени љласник РС*, бр. 98/2006.

слови државне управе и број министарстава одређују се законом. Унутрашње уређење министарстава и других органа државне управе и организација прописује Влада (чл. 136).

- У интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, **законом се може поверити обављање одређених послова** из надлежности Републике Србије аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе. Поједина јавна овлашћења се могу законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима. **Јавна овлашћења** се могу законом поверити и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима. Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе могу **основати јавне службе**. Делатности и послови због којих се оснивају јавне службе, њихово уређење и рад прописују се законом (чл. 137).
- **Заштитник грађана** је независан државни орган који **штити права грађана и контролише рад органа државне управе**, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења.

Под насловом „**Законитост управе**“ (чл. 198), Устав садржи следећу одредбу: „Појединачни акти и радње државних органа, организација којима су поверена јавна овлашћења, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, морају бити **засновани на закону**. Законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у **управном спору**, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.“

Посредно, устав се може јавити као извор управног права када прописује да су органи управе у свом раду дужни да законе и друге прописе тумаче и примењују у складу са духом и начелима устава. Тако, Устав прописује да је: „Владавина права основна претпоставка Устава и почива на неотуђивим људским правима. Владавина права се остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону.“ (чл. 3) Такође, Устав забрањује сукоб интереса – „Нико не може вршити државну или јавну функцију која је у сукобу са његовим другим функцијама, пословима или приватним интересима.“ (чл. 6)

б) Закон као извор управног права

Као извор управног права, **закон** се јавља као **примарни и најважнији формални извор** управног права. Док се у ширем смислу под законом подразумева свако опште правило, дотле се у ужем смислу под законом подразумевају норме које је донео посебан законодавни орган у посебном

законодавном поступку. У вези са законом као извором права постоје и нека **општа правила** и **опште карактеристике** које долазе до изражаја и код закона као извора управног права.

Тако, у погледу **односа општег и посебног закона**, важи правило да се у случају да постоји и општи и посебан закон у одређеној материји примењује посебан закон, према традиционалној правној максими *lex specialis derogat legi generali*. С друге стране, односно уколико посебним законом неко питање није регулисано, примењиваће се општи закон као „супсидијарни“, тј. као допунски.

У погледу **временског дејства** закона важи правило да закон не може имати повратно дејство, према принципу **забране ретроактивности закона**.⁴³⁰ То значи да закон обавезује само унапред за случајеве који су настали после његовог доношења. Међутим, од овог правила има и неких ограничених изузетака, јер се повратно дејство закона може односити само на неке његове одредбе (а не на закон у целини). Тако, поједине одредбе закона могу имати повратно дејство само у случају да је то изричито предвиђено самим законом и уколико то захтева општи интерес који је утврђен законом. Осим тога, пре ступања на снагу закон мора бити **објављен у одговарајућем службеном гласилу** (службеном листу).

Са законом се може изједначити и тзв. **аутентично тумачење закона**, кад је то предвиђено (нпр. Уставом Србије из 1974). Аутентично тумачење закона јавља се у форми закона када тумачење даје доносилац закона. У том смислу, аутентично тумачење се не сматра самосталним актом (већ саставним делом закона који тумачи), те због тога има повратно дејство. Како је у формалном смислу акт којим се даје аутентично тумачење изједначен са законом, он као извор права обавезује исто као и закон на који се односи. Пошто аутентично тумачење није предвиђено новим Уставом Србије, то оно данас и не представља извор управног права. Са законом као извором права обично се изједначавају и неки други општи акти као што су **друштвени план** (тј. посебна врста економскоправног акта којим се утврђује и усмерава економска и развојна политика за одређени период) и **буџет** (тј. посебна врста финансијскоправног акта о приходима и расходима државе за одређени период). Осим тога, у ширем смислу, као посебна врста закона сматрају се и **међународни уговори**, када су ратификовани тј. на одговарајући формалан начин изједначени са домаћим законом.

Закони који се јављају као основни извори управног права у области организације управе, управне делатности и судске контроле управе, између осталог, су:

- а) У вези са **организацијом управе, у Србији** важе: Закон о државној управи (2005); Закон о министарствима (2012); Закон о државним службеницима (2005), Закон о локалној самоуправи (2007); Закон о јавним агенцијама (2005); Закон о Влади (2005); Закон о територијалној организацији Републике Србије (2007) и др.

430 Слободан Перовић, *Ретроактивност закона и других ошћих аката: Теорија сукоба закона у времену*, 2. изд., Београд 1990.

- б) У вези са **обављањем управне делатности**, у **Србији** важи бивши савезни Закон о општем управном поступку (1997), који се сада примењује као републички.
- в) У вези са вршењем **судске контроле управе**, у **Србији** важи Закон о управним споровима (2009).

в) Подзаконски општи акти као извори управног права

Подзаконски општи акти су општи акти који су по својој правној снази нижи од закона. Подзаконским општим актима се уопштена правна правила из закона у одређеној мери конкретизују (мада и даље задржавају обележје општег правног акта) да би се олакшало спровођење и извршење закона у конкретном случају. Како се истиче, подзаконски општи акти су **генерички назив** за прописе слабије правне снаге од закона, које доносе, по правилу, незаконодавни, извршни и управни органи, а уколико их доносе законодавни органи, онда их не доносе по поступку по коме доносе законе (законодавни поступак), него по поступку мање сложенем од законодавног поступка. Овим изразом обухватају се, такође, и општи акти које доносе органи локалне самоуправе. Постојање подзаконских општих аката претпоставља постојање закона. Тек са подзаконским актима донетим ради извршавања закона, закон постаје потпун акт, подобан за примењивање и остваривање у њему садржаних циљева. Подзаконским актима не може се уређивати материја која претходно није била уређена законом. Осим тога, подзаконским општим актима не могу се заснивати овлашћења и обавезе субјеката мимо оних утврђених законима. „Због тога се они увек доносе на основу и у сагласности са законом.“⁴³¹

Иако су подзаконски општи акти правни акти ниже правне снаге од закона, они се међусобно могу разликовати по одређеним обележјима (нпр. према доносиоцу, називу, правној снази, степену општости и сл.). Полазећи од тога, у **нашем правном систему подзаконски општи акти као извори управног права** могу се, према доносиоцу, разликовати: а) подзаконски општи акти скупштина, б) подзаконски општи акти председника Републике, в) подзаконски општи акти (владе), г) подзаконски општи акти органа управе, д) подзаконски општи акти аутономне покрајине и града, као и ђ) подзаконски општи акти локалних органа (општина).

1) Подзаконски општи акти скупштина као извори управног права

Скупштина, осим закона (и устава), доноси и **подзаконске опште правне акте и опште политичке акте**. Из практичних разлога, истиче се да је „...ове акте најбоље одредити негативно: то су сви они општи правни акти које скупштине не доносе по законодавном поступку у вршењу своје законодавне надлежности.“⁴³²

431 Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Управно право*, Београд 1986, стр. 283–284.

432 Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Управно право*, Београд 1986, стр. 286.

У подзаконске опште **правне** акте скупштина могу се уврстити: **одлуке и статут** (аутономних покрајина и општинских скупштина). Статути, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом (чл. 195. Устава). У одређеној мери у ову групу спада и **пословник о раду** скупштине, иако је то акт на основу којег скупштина заправо доноси закон, одлуку и статут (нпр. Пословник Народне скупштине, СгРС бр. 52/2010, 13/2011, 20/2012).

Према Уставу Србије (чл. 185): Статут аутономне покрајине доноси њена скупштина, уз претходну сагласност Народне скупштине. **Статут** је највиши правни акт аутономне покрајине којим се, на основу Устава, утврђује надлежност аутономне покрајине, избор, организација и рад њених органа и друга питања од интереса за аутономну покрајину. Статут аутономне покрајине доноси њена скупштина, уз претходну сагласност Народне скупштине. У теорији се за овакав статут каже да ...у ствари није ништа друго него уредба издана од јавноправних заједница нижих од државе. У том смислу, овакав статут је не само испод закона, него и испод уредбе, с обзиром на то да не сме да противречи ни закону ни уредби.⁴³³ Скупштина Аутономне Покрајине Војводине донела је **Статут Аутономне Покрајине Војводине**, док скупштина Аутономне Покрајине Косово и Метохија није донела свој статут јер није ни конституисана.⁴³⁴ И Скупштина града Београда донела је **Статут града Београда** (СлГБ бр. 39/08, 6/10).

Као своје „редовне“ подзаконске опште акте скупштине доносе **одлуке**. Међутим, одлуке скупштине могу у правном смислу бити различите. Тако, одлука може бити и **појединачни акт** скупштине – нпр. *Одлука Народне скупштине Републике Србије о образовању анкетној одбора за испитивање чињеница о демонстрацијама 9. марта 1991. године у Београду и о одговорности учесника* (1991). С друге стране, одлука скупштине може бити и **подзаконски општи акт** скупштине као што су одлука као **акт унутрашње организације и пословања** скупштине – нпр. *Одлука о организацији и раду службе Народне скупштине Републике Србије* (јул 2011).

Осим подзаконских општих правних аката, скупштине доносе и тзв. **политичке акте**. Политички акти су општи акти скупштине који немају својство прописа јер по својој природи нису правни већ политички акти. Из тих разлога политички акти немају обавезну правну снагу коју имају правни акти већ обавезују по другом, тј. политичком и моралном основу. Како се истиче, „...ови акти нису акти правног нормирања, него друштвено-политичког усмеравања друштвених односа. Међутим, то не значи да ти акти нису и општеобавезни акти. Напротив, и ти акти обавезују, и они су снабдевени санкцијом, само што су основ њихове обавезности и санкција за непоштовање различити од основа и санкција обавезности прописа.“⁴³⁵

У опште **политичке** акте скупштина убрајају се: **декларације, резолуције и препоруке**. По правилу, **декларацијом** се изражава општи став

433 Лазо М. Костић, „Аутономни статути“, *Савремена оштина*, бр. 12, 1933, стр. 604.

434 Види: Закон о престанку рада Скупштине САП Косово и Извршног већа САП Косово (1990).

435 Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Ујравно йраво*, Београд 1986, стр. 302.

скупштине о значајним питањима унутрашње и спољне политике – нпр. Декларација Народне скупштине Републике Србије о Косову и Метохији (СгРС, бр. 85/2003), док се **резолуцијом** указује на стање и проблеме у одређеној области друштвеног живота, утврђују основи политике и дају смернице за њено спровођење (нпр. Резолуција о придруживању Европској унији, октобар 2004). **Препоруком** се указује на значај одређених питања која се односе на извршавање закона и прописа у одређеној области – нпр. Препорука о коришћењу заставе Републике Србије (август 2004).

2) Акти председника републике као извори управног права

Акти председника републике **нису извор управног права** јер председник републике, по правилу, не доноси опште већ само појединачне правне акте, као што су **указ, наредба, предлог и одлука**.

Од аката које доноси председник републике најзначајни је **указ**. Сви наши уставни садрже одредбе о указу председника републике. Тако, према Уставу Србије (чл. 112), председник Републике указом проглашава закон у року од седам дана од дана његовог усвајања.

Међутим, акти председника републике **могу постати** извори управног права у случају када дође до неких посебних и ванредних околности, тј. када председник републике може доносити акте из надлежности скупштине. Такав је случај био након убиства премијера Србије у марту 2003. године када је, у својству вршиоца дужности председника Републике, председница Народне скупштине донела **Наредбу** о посебним мерама које се примењују за време ванредног стања (СгРС, бр. 22/2003), односно **Одлуку** о проглашењу престанка ванредног стања (СгРС, бр. 42/2003).

3) Подзаконски општи акти владе као извори управног права

И подзаконски општи акти владе **могу** се јавити као извор управног права. Према **Закону о Влади Србије** (СгРС, бр. 55/2005, 71/2005, 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/12, 72/12, 74/12), Влада доноси уредбе, пословник, одлуке, решења и закључке, меморандум о буџету, стратегије развоја и декларације (чл. 42–46). **Уредбом** се ближе уређују односи од значаја за извршавање закона, утврђују начела унутрашње организације министарства, органа управе у њиховом саставу и посебних организација и образују стручне службе Владе. Таква је, рецимо, Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе (СгРС, бр. 81/2007 – пречишћен текст, 69/2008 и 98/2012). **Одлуком** се прописују мере Владе, даје сагласност или потврђују општи акти органа или организација, ако је таква сагласност или потврда предвиђена законом, образују друге службе за потребе Владе и уређују друга питања од значаја за обављање послова Владе. **Решењем** се одлучује о постављењима и разрешењима, даје сагласност или потврђују појединачни акти органа и организација, ако је таква сагласност или потврда предвиђена законом, поништавају или укидају прописи министарства и орга-

на управе у њиховом саставу и одлучује о другим појединачним питањима из надлежности Владе. **Закључком** се утврђују ставови Владе о питањима унутрашње организације, метода рада и односа у Влади, начелни ставови и смернице за рад министарстава, органа у њиховом саставу и посебних организација, одређују задаци овим органима и стручним службама и узимају ставови о другим питањима из надлежности Владе о којима се не одлучује другим актима. **Меморандум о буџету** садржи основне циљеве политике јавних финансија и макроекономске политике. Стратегијом развоја Влада утврђује стање у области из надлежности Републике и мере које треба предузети за њен развој. **Декларацијом** се изражава став Владе о неком питању. Уредбе, одлуке, пословник, меморандум о буџету и решења којима се поништавају и укидају прописи органа државне управе објављују се у *Службеном гласнику Републике Србије*. Остали акти Владе и председника Владе могу се објавити у *Службеном гласнику Републике Србије* ако је то овим законом или другим прописом одређено или ако тако при њиховом доношењу одлучи Влада.

4) Подзаконски општи акти органа управе као извори управног права

Истакнуто је да управно право нема посебних правних извора који би били искључиви извори управног права. Међутим, уколико би се „по сваку цену“ тражили неки посебни извори управног права, могло би се рећи да су то **подзаконски општи акти органа управе**, тј. **правилник, наредба и упутство**, односно **обавезна инструкција, стручно упутство и објашњење**. Правилнике, наредбе и упутства доноси функционер који руководи органом државне управе.

Према **Закону о државној управи** Србије (2005), органи државне управе доносе правилнике, наредбе, упутства и решења, кад су на то законом овлашћени (чл. 15). Органи државне управе могу издавати инструкције и давати објашњења. Ове акте могу доносити и органи којима је поверено вршење послова из оквира права и дужности Републике. **Правилником** се разрађују поједине одредбе закона и прописа Владе ради њиховог извршавања (нпр. Правилник о ближим условима за чување библиотечке грађе). **Наредбом** се ради извршавања појединих одредаба закона и других прописа наређује или забрањује поступање у одређеној ситуацији која има општи значај. **Упутством** се прописују начин рада и вршење послова органа државне управе, као и предузећа, установа и других организација када врше поверене послове државне управе у извршавању појединих одредаба закона и других прописа. Наведеним актима, међутим, не могу се за грађане, предузећа, установе и друге организације установљавати обавезе и права који нису засновани на закону нити се могу утврђивати надлежности органа државне управе. **Решењем** се одлучује о појединачним управним и другим појединачним стварима, у складу са законом и другим прописима. Решење доноси функционер који руководи органом државне управе ако законом није другачије одређено. **Обавезном инструкцијом** уређују

се, кад је то одређено законом, обавезна правила о начину рада и поступању органа, као и предузећа, установа и других организација када врше поверене послове државне управе у примењивању закона, којима се обезбеђује успешно извршавање послова. **Стручно упутство** садржи правила за стручно организовање службе и за стручни рад запослених у органима државне управе и у другим органима и организацијама које врше поверене послове државне управе. **Објашњењем** се даје мишљење које се односи на примену појединих одредаба закона и других прописа.

5) Подзаконски општи акти општина (града) као извори управног права

Положај локалне самоуправе уређен је **Уставом Србије** (чл. 188–193). Према уставу, скупштина општине доноси опште акте из своје надлежности, усваја буџет и завршни рачун општине, доноси план развоја и просторни план општине, расписује општински референдум и врши друге послове одређене законом и статутом (чл. 191). Положај града Београда, главног града Републике Србије, уређује се законом о главном граду и статутом града Београда. Град Београд има надлежности које су Уставом и законом поверене општини и граду, а законом о главном граду могу му се поверити и друге надлежности (чл. 189). Према **Закону о локалној самоуправи** (СГРС, бр. 129/2007), скупштина општине, односно скупштина града, доноси **статут, статутарне одлуке, одлуке и друге акте**.

г) Општи акти недржавних субјеката као извори управног права

Поједина предузећа, установе, агенције и организације (нпр. удружења, клубови и сл.) доносе своје опште акте којима прописују норме о понашању својих радника или чланова. По правилу, о примени тих норми не стара се држава, већ је то ствар тих организација. Постоје одређене велике организације чији статuti и друге норме личе на право законодавство (нпр. црква, синдикати, спортске организације). Осим тога, постоје и разне међународне спортске, шаховске, стручне, хуманитарне и сличне организације које имају неку врсту свог „законодавства“.

Одређеним **недржавним субјектима** (нпр. комуналним предузећима, факултетима, удружењима грађана и сл.) може се поверити вршење **јавних овлашћења**. У том случају се и општи акти тих недржавних организација (нпр. статuti, правила, одлуке и сл.) **могу јавити** као извори управног права. Тако, према Уставу (чл. 137), у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, законом се може поверити обављање одређених послова из надлежности Републике Србије аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе. Поједина јавна овлашћења могу се законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима. Према **Закону о јавним агенцијама** (СГРС, 18/2005), јавној агенцији се

посебним законом, као јавно овлашћење, могу поверити следећи послови државне управе: доношење прописа за извршавање закона и других опш-тих аката Народне скупштине и Владе; решавање у првом степену у управ-ним стварима; издавање јавних исправа и вођење евиденција (чл. 3).

3. Судске одлуке као извор управног права

а) Судске одлуке и стварање права

У вези са стварањем права уопште, у теорији упоредног права истиче се да „...извори права не значе ништа друго до стварање права, с тим што су врсте извора права идентични са облицима (формама) стварања права“.⁴³⁶

Како се у нашој теорији истиче: ...стварање права је, поред остваривања права, дио правног процеса и остварује се кроз апстрактно-регулативну функцију права, односно правног система. Однос опште правне норме и стварности рјешава се кроз стварање права. Право је апстрактно, хипоте-тично, симплифицирано и статично, а друштво конкретно, фактичко, ком-плексно и динамичко. Ова антонимија не може се избјећи, па законодавац мора да уложи много труда да би створио реално право, оно право за чију је примјену друштво проходно.⁴³⁷ У том смислу, „...изучавање правне поруке, односно њене садржине, оставља празнину у спознаји права. Какво ће бити право, односно правна порука, и како ће се остваривати у многоме зависи од тога како су и на који начин створени“.⁴³⁸

У вези са стварањем права, већина наших аутора полази од схватања да је стварање права тзв. нормативна делатност. Тако, нормативана делат-ност је, најопштије речено, стварање права доношењем општих правних аката, док се ова делатност може ближе одредити као скуп поступака, пра-вила и материјалних радњи чији је резултат стварање правних прописа. Правно нормирање се, отуда, може дефинисати као општетеоријска и по-зитивноправна дисциплина која се бави проучавањем стварања права.⁴³⁹ С друге стране, стварање права, односно легислативна делатност, представља једну од основних државних активности и главни начин настанка правне

436 Erwin Melichar, Irme Szabo, „Introduction“, зборник радова *The Sources of Law – A Comparative Empirical Study*, Budapest 1982, стр. 11.

437 Упореди: Слободан Благојевић, „Апстрактно-регулативна функција права (стварање права као дио правног процеса)“, зборник радова *Стварање љрава* (Трећи скуп ЈУТФСП, Мило-чер, септембар 1999), Југословенско удружење за теорију, филозофију и социологију права, 1999, стр. 31–32.

438 Слободан Благојевић, „Апстрактно-регулативна функција права (стварање права као дио правног процеса)“, зборник радова *Стварање љрава* (Трећи скуп ЈУТФСП, Милочер, сеп-тембар 1999), Југословенско удружење за теорију, филозофију и социологију права, 1999, стр. 20.

439 Упореди: Драган Батавељић, „Стварање права – давање правног облика друштвеној ствар-ности“, зборник радова *Стварање љрава* (Трећи скуп ЈУТФСП, Милочер, септембар 1999), Југословенско удружење за теорију, филозофију и социологију права, 1999, стр. 113.

регулативе у савременим друштвима.⁴⁴⁰ У том контексту, стварање права остварује се одговарајућим нормативним техникама.⁴⁴¹ Тако, стварање права захтева коришћење одговарајућих сазнајних и техничких правних метода. Да би поредак постојао и да би функционисао, претходно треба да буде створен. То се управо чини делатношћу стварања права. Тек када је право створено, оно може да се тумачи и примењује, тј. да важи и буде ефикасно. То у истој мери важи и за већ створени поредак у коме се стално дешавају промене.⁴⁴²

Код нас се сматра да судска пракса није извор права у смислу да се пресуде врховног суда и одлуке уставног суда морају узимати као обавезна правна правила. За разлику од тога, у земљама у којима се примењује *common law* (нпр. Велика Британија, САД и др.), одлуке највиших судова, посебно тзв. прецеденти, изједначене су у погледу правне снаге са законом и као такве су обавезне. Другим речима, у тим системима, као извор права не сматрају се само закон и други општи акти, већ и појединачни судски акти од прецедентног значаја.⁴⁴³ Ипак, може се рећи да се и код нас судске одлуке, односно пресуде могу у извесном смислу јавити као „извор“ који ствара право. То ће бити случај када су поједине судске одлуке, на основу изричног законског прописа, обавезне у конкретном случају (нпр. одлуке судова о сукобу надлежности између органа правосуђа и органа управе). Осим судских пресуда, решења и одлука, судови, на посебним општим седницама (свих одељења истог суда) или заједничким седницама (два или више судова), могу заузимати и тзв. начелне ставове и начелна правна мишљења. У том смислу, правна схватања врховних судова и других виших (нпр. привредних) судова *de facto* се јављују као нека врста општих правних аката тих судова. Како она формално нису обавезна, она и нису извор права. Због тога се може рећи да, иако судске пресуде и пракса судова у нашем правном систему нису формални извор права, оне се у стварности јављају као значајан чинилац који утиче на рад судова и других (нпр. управних) органа доношење њихових одлука.

Међутим, осим схватања које стварање права своде само на нормативну делатност у ужем смислу, тј. на доношење општих правних норми и аката (пре свега закона), постоје и схватања која у процес стварања права укључују и судске одлуке. Како се у појединим радовима истиче, ретка су питања у правној науци која су изазвала толико интересовања, неспоразума и контроверзних мишљења као што је то питање судског стварања права. Постојању супротних мишљења много је допринео је и законода-

440 Упореди: Ева Максимовић, „Општи принципи стварања права“, зборник радова *Стварање права* (Трећи скуп ЈУТФСП, Милочер, септембар 1999), Југословенско удружење за теорију, филозофију и социологију права, 1999, стр. 127.

441 Упореди: Зоран Јелић, *Основи нормативне технике*, Економика, Београд 1986.

442 Упореди: Драган Митровић, „Техника стварања права“, зборник радова *Стварање права* (Трећи скуп ЈУТФСП, Милочер, септембар 1999), Југословенско удружење за теорију, филозофију и социологију права, 1999, стр. 55.

443 Упореди, Стеван Лилић, Петар Кунџић, Предраг Димитријевић, Милан Марковић, *Управно право*, Савремена администрација, Београд 1999, стр. 84–175.

вац, остављајући често пракси да утврди да ли се, под којим условима и на који начин јављају опште правне норме судског порекла. У правној теорији постоје опречна мишљења о могућности стварања права судским пресудама. У правној теорији дуго је суверено владао принцип да судија не ствара право, већ да га само примењује (*ius dicere et non ius dare*). Судија, наиме, налази готово право, које само треба да примени на конкретан случај.⁴⁴⁴

Увиђајући немогућност потпуног нормативноправног регулисања друштвеног живота и нужно постојање празнина у правном поретку, нова доктрина је признала судији слободу стварања правних норми. Ипак, опсег те слободе се различито одређује. Нека гледишта инсистирају на слободи судије само у случајевима застарелости закона, односно постојања празнина у њему, док друга истичу апсолутну слободу судије и немогућност постојања општеобавезних, унапред предвиђених правних правила.⁴⁴⁵

Сматра се да је овај приступ, тј. теорија о правностваралачкој функцији судије доведена *ad absurdum* у америчкој реалистичкој школи и филозофији правног егзистенцијализма.⁴⁴⁶ Како се истиче, док покрет за слободно истраживање права, радикално револуционаран у схватању судске функције, ту функцију посматра, у начелу, као државну делатност примене правних норми, реалисти и правни егзистенцијалисти категорички одбацују могућност постојања права изван судских одлука.⁴⁴⁷ У том смислу, овај концепт полази од става да се просечно људско биће интересује само за оно што се дешава у судовима јер одлуке судова директно утичу на живот и имовину људи, тако да је „право на небу и изван људског искуства безвредно за пролазног човека“. За просечне људе право је оно што су судови одлучили, или што ће одлучити, а не неодређене „чисте“ генерализације.⁴⁴⁸ С друге стране, у модерној правној доктрини заступљена су и гледишта о нормативном ауторитету судске праксе. Чак и аутори који одбацују могућност стварања општих правних правила константном судском праксом судској пракси признају персуасивни ауторитет и утицај на стварање обичајног права, као право које императивно веже судију. Признање судске праксе за извор права не значи, међутим, истоветност виђења њене природе, основа обавезности и правне снаге. Наиме, судска пракса се посматра у доктрини као посебна врста обичајног права, као идентична обичајном праву или као формални извор *sui generis*.⁴⁴⁹

444 Упореди: Будимир Кошутин, *Судска љресуда као извор љрава* (докторска дисертација), Универзитет у Београду, Београд 1973, стр. 9.

445 Будимир Кошутин, *Судска љресуда као извор љрава* (докторска дисертација), Универзитет у Београду, Београд 1973, стр. 12–13.

446 Ivo Krbek, „Pravni egzistencijalizam“, *Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu*, br. 3–4, 1958, стр. 252 (наведено према: Будимир Кошутин, *Судска љресуда као извор љрава* (докторска дисертација), Универзитет у Београду, Београд 1973, стр. 17).

447 Будимир Кошутин, *Судска љресуда као извор љрава* (докторска дисертација), Универзитет у Београду, Београд 1973, стр. 17.

448 Будимир Кошутин, *Судска љресуда као извор љрава* (докторска дисертација), Универзитет у Београду, Београд 1973, стр. 18.

449 Будимир Кошутин, *Судска љресуда као извор љрава* (докторска дисертација), Универзитет у Београду, Београд 1973, стр. 22.

У нашој теорији провладава мишљење да судска пракса, поготово судске одлуке прецедентног карактера, не могу бити извори права, па самим тим да се њима и не ствара право. Како се истиче, суд је подвргнут закону и другим изворима права и сам не може да ствара право. Према томе, судска пракса се може створити само у примени закона и других извора права који су обавезни за суд, али она сама не може неку норму која није правна (тј. није садржана у поменутих изворима права) учинити правном. Сама судска пракса, пак, није извор права, јер није обавезна за судове. Међутим, у том погледу има изузетака, бар у извесном смислу. Наиме, поставља се питање правних празнина и њиховог попуњавања. Ако суд (или други надлежни орган) нађе да постоји правна празнина (тј. случај који није регулисан општом правном нормом, а друштвени, класни интереси траже да буде правно регулисан), онда он мора да је попуни сам, својом нормом. Међутим, у вези с тим се поставља и питање судског прецедента. Наиме, да ли је таква норма (појединачна) којом је попуњена правна празнина обавезна и за идуће такве случајеве, тј. да ли се она може претворити у општу норму, односно *цеденти*.⁴⁵⁰ У том контексту, посебно се истиче да у нашем правном систему, према његовом целокупном духу, то није могуће. Празнине се могу попуњавати, али не може бити судског (ни другог) прецедента. То би значило да судска пракса, чим се створи (а кад би се сматрало да је она створена, прописао би, наравно, онај који би прописао да је она извор права) постаје извор права, тј. постаје обавезна за судове, што би значило да се више не може мењати (за разлику од закона и других извора права који се могу мењати). Другим речима, она би у том погледу била истоветна са судским прецедентом. Стога се чини да се ово мишљење не може прихватити, тј. да ни судски прецедент ни судска пракса не би требало да постану извори права у нас.⁴⁵¹

Ипак, и код нас су се јављала (додуше веома ретка) схватања да и судска одлука може бити извор права, односно да је и суд „леgitимни произвођач, односно стваралац права“. Тако, поједини аутори истичу да су „прави извор (врела) у формално-техничком смислу“ они облици „у којима се право јавља у објективном смислу, а то је правна норма“.⁴⁵² Сходно овом схватању појма и елемената права, у формалне изворе права, дакле, не треба убрајати само опште правне норме (односно акте), већ и појединачне – укључујући и судске одлуке.⁴⁵³

Упоредно посматрано, и у европској правној традицији (не узимајући овом приликом у обзир правне системе који почивају на традицији енглеског *common law*), судска одлука није искључена као извор којим се

450 Упореди: Радомир Д. Лукић, „Извори права“, зборник радова *Извори права у самоуправном социјалистичком друштву*, Институт за упоредно право, Београд, 1976, стр. 12–13.

451 Упореди: Радомир Д. Лукић, „Извори права“, зборник радова *Извори права у самоуправном социјалистичком друштву*, Институт за упоредно право, Београд, 1976, стр. 12–13.

452 Ivo Krbeč, *Prilog teoriji o pojmi prava*, Zagreb 1952. (Наведено према: Радомир Д. Лукић, „Извори права“, зборник радова *Извори права у самоуправном социјалистичком друштву*, Институт за упоредно право, Београд 1976, стр. 8–9.)

453 Упореди: Радомир Д. Лукић, „Извори права“, зборник радова *Извори права у самоуправном социјалистичком друштву*, Институт за упоредно право, Београд 1976, стр. 8–9.

ствара право. Тако се, рецимо, у Немачкој одређене правне одлуке, посебно одлуке Савезног уставног суда и одређене одлуке управних судова, могу сматрати изворима права. Тако се истиче: „У овим случајевима нема сумње да пресуде у смислу своје садржине представљају извор права. Њихов значај превазилази појединачан случај и они имају општу обавезујућу снагу сличну закону. Оне се и објављују као закони.“⁴⁵⁴ Улога судске одлуке у стварању права још је јаче изражена у праву нордијских земаља. Тако се истиче да је у Норвешкој: „Основна функција суда да реши конкретне спорове у складу са важећим правом. (...) Чињеница да судови често морају да конкретизују или допуњују законске одредбе, не значи нужно да они стварају право. Само уколико општи правни принципи указују да је могуће донети прецедентну одлуку, може се рећи да судије стварају право. Таква је ситуација у Норвешкој. Иако не постоје писане одредбе да се има поступити по прецеденту, успостављено је начело да се раније судске одлуке које су релевантне за одређени случај имају применити. (...) Прецеденти су, дакле, значајни елементи извора права.“⁴⁵⁵

Колико је значајна улога судије (и његове одлуке за будуће поступање, дакле прецедента) врло илустративно показује и један судски случај из древне Кине назван „Сабља која говори“.⁴⁵⁶ Радња ове кратке (и поучне) параболе одвија се у доба династије Хан (која је владала Кином између 206. године пре наше ере и 25. године наше ере). Према овој причи, један богати човек из среза Пеи поседовао је имовину од преко 200.000 талира сребра. Његова жена је умрла и, осим ћерке, која није била поуздана, и сина од три године, није имао друге родбине. Једног дана богаташ се озбиљно разболео и почео је да размишља да после његове смрти може доћи до сукоба између ћерке и сина око наслеђене имовине, тако да његов син може остати без средстава за живот. Сазвао је старешине и показао им свој тестамент – све је оставио ћерки, осим сабље, с тим да му, када син напуни 15 година, она мора предати сабљу. Када је син напунио 15 година, ћерка је одбила да брату да сабљу. Пошто није испунила услов из тестаamenta, син се обратио среском суду. У то време начелник среза (и судија) био је велики мајстор Хе Ву. Он је најпре саслушао наводе тужиоца, а затим ћерку и њеног мужа. Такође је брижљиво проучио тестамент. Закључио је да „ћерка има злу нарав, а да је зет лакомислен и похлепан човек“. Свом сараднику је рекао: „Отац је претпоставио да ће сестра изиграти брата, а чак и да је свој иметак оставио малолетном сину, дечак не би могао да се о њему стара како треба и да га очува. Зато се определио да свој иметак повери ћерки иако је у ствари желео да она буде само привремени старалац његове имовине. Сабља представља јасну поруку у овој случају. Отац је одредио да син добије сабљу када напуни 15 година, дакле када буде био у стању да самостално

454 Упореди: D. Merten, „Sources of Law in the Federal Republic of Germany“, зборник радова *The Sources of Law – A Comparative Empirical Study*, Budapest 1982, стр. 82.

455 Упореди: M. Aarbakke, J. Helgesen, „Sources of Law in Norway“, зборник радова *The Sources of Law – A Comparative Empirical Study*, Budapest 1982, стр. 210–211.

456 „The Eloquent Sword“, u: *100 Judicial Cases from Ancient China* (приредио К. Л. Куи), Beijing 1998, стр. 3–5.

одлучује. Основано је предвидео да ће његова ћерка и зет одбити да предају сабљу сину. Имајући то у виду, отац је пошао од тога да ће, када једног дана случај буде изнет пред надлежне судске власти, савестан судија разумети његове намере и да ће донети правичну одлуку. Јер, како може неко лако-мислен и обичан, као што су то били његова ћерка и зет, разумети његову озбиљну забринутост и далекосежна размишљања.“ На основу одлуке суда, имовина и посед одузети су ћерки и предати сину. „Ова недостојна ћерка и зао зет уживали су у благодетима наслеђа више од 10 година. То је више него што заслужују.“ У закључку и поуци ове приче истиче се да је: „Ова пресуда изазвала поштовање свих који су о њој расправљали.“

Ни тзв. **управна пракса**, тј. раније одлуке које су донели органи управе, **не представља извор** управног права, јер органи управе нису формално везани својим ранијим одлукама. Ипак, и управна пракса (као и судска пракса) може фактички утицати на управне одлуке.

б) Пример из наше судске праксе

У прилог схватању да је судска одлука *de facto* и у нашем правном систему релевантан и легитиман основ стварања („извор“) права наводимо једну илустративну одлуку Врховног суда Србије. Наиме, пресудом Врховног суда Србије⁴⁵⁷ (1998) *месѿо сѿановања* на које се избегло лице настанило и пријавило и које је наведено у избегличкој легитимацији *ујодобиће се јојму ѿребивалишѿиа* (у смислу члана 34 став 3 тачка 2 *Правилника о регистрацији моторних и прикључних возила*).⁴⁵⁸

У образложењу ове пресуде, између осталог, наводи се и следеће: Оспореним решењем одбијена је жалба тужиоца изјављена против решења Секретаријата унутрашњих послова Београд, Управа за безбедност саобраћаја, Одељење за возила и возаче од 14. јуна 1996. године, а којим решењем је одбијен захтев тужиоца за регистрацију моторног возила марке „застава“. Тужилац је оспорио законитост решења туженог органа због погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања, битне повреде одредаба поступака и погрешне примене материјалног права. Истакао је да је до 4. августа 1995. године живео на територији општине Бенковац, када је због извођења оружане хрватске акције „Олуја“ морао да напусти то подручје, а да је његов син, повлачећи се са борбених линија, преузео возило, у којем се тада налазила потврда о техничкој исправности, и довезао га. Навео је да су му сва документа која се односе на власништво возила остала у кући и да због тога није у могућности да их достави, али да је уместо тога доставио уз захтев за регистрацију потврду о техничкој исправности возила и изјаве сведока. Сматра да је тужени орган погрешно закључио да се наведеним доказима не може доказивати порекло, односно власништво возила, јер је требало да цени основаност тих података. Предложио је да суд тужбу

457 Упореди: „Пресуда Врховног суда Србије, У. број 5393–96 од 15. октобра 1998. године“, *Билѿен судске ѿправе Врховној суда Србије*, бр. 3, Београд, 1998, стр. 68–69.

458 *Правилник о регистрацији моторних и прикључних возила, Службени лист СФРЈ*, бр. 74/89.

уважи и оспорено решење поништи. Тужени орган сматра да је тужба неоснована јер тужилац не испуњава услове за регистрацију моторног возила предвиђене чланом 6 став 1 цитираног Правилника. При том тужени орган не истиче питање пребивалишта из члана 34 став 3 тачка 2 цитираног Правилника као спорно питање.

Како се ово питање може појавити као спорно, наиме да ли лице које је протерано из Хрватске и настанило се у Републици Србији на основу *избељичке лејишимаџије* издате од надлежног органа Црвеног крста уопште може поднети захтев за регистрацију свог моторног возила у вези са чланом 34 став 3 тачка 2 цитираног Правилника, *мишљења смо да се месйо сџановања избејлој лица које је као йақво наведено у избејличкој лејишимаџији надлежној орјана Црвеној крсџа може уйодобийи йојму йребивалишџа у смислу одредаба члана 34 сџав 3 йақка 2 цџишјраној Правилника.*

Ово стога што је *нојшорна чињеница* да су избеглице са територије Српске Крајине у Хрватској насилно протеране са територије и одређени део се настанио у Републици Србији. Такво настањивање за избеглицу значи његово опредељење да стално пребива тамо где се настанио, односно у Републици Србији, ако се у њој на тај начин настанио све до евентуалног пресељења у неку другу републику или земљу. *И свака друја йромена адресе у оквиру Републике Србије била би уйодобљена йојму йребивалишџа у наведеном смислу.* Зато се не може сматрати да је пребивалиште избеглице избегле са територије Српске Крајине у Хрватској у Републику Србију и даље у Српској Крајини у Хрватској, већ је таква избеглица засновала своје пребивалиште у Републици Србији, све док евентуално то пребивалиште не промени исељењем из Републике Србије.

в) Судске одлуке и право Европске уније

Све дилеме и контрадикције везане за теоријске и практичне аспекте управног права, посебно у вези са уобличавањем упоредног и међународног управног права,⁴⁵⁹ испољавају се и у вези са уобличавањем управног права Европске уније.⁴⁶⁰ Зато се може рећи да је управно право Европске уније област и дисциплина која се налази у фази *„ушврђивања свој идентитетџејџа“*.⁴⁶¹ У том смислу (слично као што је то био случај и са Државним саветом у Француској и са административним трибуналима у Великој Британији и САД), важну улогу у формирању управног права Европске уније има и Европски суд правде. Управно право Европске уније не формира се доктринарним или легислативним путем већ, пре свега, управном (и другом) праксом њеног Суда. Дакле, у процесу постепеног облико-

459 Упореди: Стеван Лилић, „Међународно управно право“, зборник радова *Србија – хвајшање корака* (Прилози пројекту „Конституисање Србије као правне државе“), Правни факултет, Београд 1997, стр. 69–83.

460 Упореди: Carlos Molina del Pozo, *Derecho administrativo y derecho comunitario – Las Fuentes*, Madrid, 1988.

461 Упореди: Стеван Лилић, „Управно право Европске уније“, зборник радова *Право Евројске уније*, Удружење за право Европске уније, Службени гласник, Београд 1996, стр. 189–206.

вања физиономије управног права Европске уније најзначајнија, ако не и главна улога припада Европском суду правде.

Као општа претходна напомена, може се рећи да се управно право Европске уније развија и у процесу усклађивања (*harmonization*) управног права појединих држава чланица са правом Уније. Примера ради, ево како се управно право Европске уније право применује у Француској, где Државни савет и данас наставља са традицијом да својим одлукама и праксом ствара нове управноправне институте: „...Дубоке промене у управном праву Француске последица су одређене политике интернационализације и децентрализације у међународноправном систему. Ту се истиче да је Државни савет више година, читавим низом својих одлука, јасно у судској пракси прихватио супериорност међународног права, и посебно супериорност права Европске заједнице према националном праву Француске. У том смислу, Државни савет је својом одлуком прихватио да општа начела француског права могу бити изведена из међународних конвенција као, на пример, у материји права избеглица; да су директиве Европске заједнице обавезне за државе чланице Заједнице; да се француски закони, чак и они донети касније, који нису сагласни са међународним уговорима, не могу примењивати сагласно члану 55 Устава Француске Републике; да је судија овлашћен да сам тумачи међународне конвенције, не питајући Министарство иностраних послова, као и да француски законодавац мора поштовати право изведено из права Европске заједнице, односно уредби (регулатива) и директива Заједнице.“⁴⁶²

У односу на улогу Европског суда правде у обликовању физиономије (управног) права Европске уније, констатује се да је „...надлежност суда истовремено и комплексна и разноврсна. Чини се да су три најзначајније области његове надлежности: 1) поступци против држава чланица; 2) поступци против институција Европске уније и 3) одлуке о претходним питањима (*preliminary rulings*).“⁴⁶³ Како се истиче, „...на неки начин, може се рећи да Европски суд правде има улогу ‘судске девојке за све послове’ (*judicial maid of all work*): он је истовремено и нека врста управног суда (*administrative court*) коме могу да се обрате незадовољни службеници Заједнице, али је исто тако на располагању појединцима уколико сматрају да им је повређено право актима Заједнице. Он такође игра и улогу уставног суда (*constitutional court*) који се бави питањима контроле законитости (*judicial review*), као и међународног суда (*international court*) када тумачи одредбе уговора. Коначно, он игра и улогу другостепеног суда (*appellate court*), када су у питању тзв. одлуке по претходним питањима (*preliminary rulings*), тј. уколико је домаћим судовима потребна одређена врста тумачења.“⁴⁶⁴

462 Драгаш Денковић, „Guy Braibant, Le droit administratif français“, *Анали Правној факултету у Београду*, бр. 3–4, 1993, стр. 452.

463 E. C. S. Wade, A. W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, London – New York 1985, стр. 131.

464 H. B. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, New York – London – Rome 1991, стр. 250–251.

Тако, у службеничким споровима Суд има улогу управног суда (административног трибунала) у свим случајевима у којима неки службеник Европске уније покреће поступак против Европске уније. Од укупно 8.293 предмета које је Суд од свог оснивања (1953) до 31. децембра 1993. године расправио, „...далеко највећи број предмета односи се на притужбе службеника појединих институција ЕУ у стварима као што су заснивање радног односа, плате, унапређења, дисциплински поступци и сл., а што би у националним оквирима потпадало под службеничке спорове.“⁴⁶⁵ Према статистичким подацима за период од 1953. године до 1993. године, број службеничких спорова пред Судом правде износио је 5.147.⁴⁶⁶

Управносудски карактер надлежности Европског суда правде долази до изражаја и у „споровима о законитости“ (*judicial review*) аката Европске уније. Надлежност Суда предвиђена је и у случајевима у којима се оспорава „законитост“ аката Савета министара или Комисије. Овај поступак може покренути држава чланица, Савет министара или Комисија, а под одређеним условима и појединци и правна лица. За разлику од држава, појединци пред Судом не могу оспоравати опште акте Европске уније, осим у случају када је општи акт основа за доношење појединачне одлуке која се непосредно односи на појединца или правно лице. У таквим ситуацијама, појединачни акт (одлука) може бити стављен ван снаге уколико се утврди да је општи акт (нпр. регулатива) „незаконит“ (види одлуке Суда: *Plaumann v. Commission*, 1964; *Compagnie Français Commerciale etc. v. Commission*, 1970; *Bock v. Commission*, и др.). „Следствено томе, у случајевима у којима такве одлуке имају за последицу доношење неког управног (административног) акта, односно уколико управни акт није донет, а морао је бити донет (нечињење), имамо ситуацију која у свему има управни карактер. Дакле, у тим случајевима, покретање поступка има за циљ поништење акта (*annulment*) или, пак, захтев да Савет или Комисија донесе такав акт јер је то пропустила да учини (*failed to take action*).“⁴⁶⁷

Међутим, могуће су и ситуације да нека држава чланица или Комисија пред Судом покрене поступак против неке друге државе чланице. Случајеви да једна држава чланица покрене поступак против друге државе чланице Европске уније веома су ретки (види нпр. случај *France v. UK*, 1980), пре свега из разлога што се државе чланице ослањају на Комисију да предузме одговарајуће кораке уколико за то има потребе. С друге стране, у случају када Комисија покреће поступак против неке државе чланице, обично претходи нека врста „поступка усклађивања“, па тек уколико то не успе, Комисија ће се обратити Суду (види, нпр. случај *Commission v. Italy*, 1966). До сада, највећи број оваких случајева односи се на Италију: у периоду од 1954. до 1993. године против ње је покренуто 286 поступака пред Судом, док је сама Италија покренула 50 поступака. „Као што подаци показују,

465 Dick Leonard, *Guide To The European Union*, London 1994, стр. 60.

466 Упореди: Dick Leonard, *Guide To The European Union*, London 1994, стр. 61–63.

467 Н. В. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, New York – London – Rome 1991, стр. 253.

Италија се најчешће јавља пред Судом било у својству тужиоца, али још чешће у својству туженог. Италијански парламент је ноторан по својој спорости у доношењу закона, а већина ових спорова односи се на пропуштање да се примене директиве које је усвојио Савет министара у року који је био предвиђен.⁴⁶⁸ Међутим, иако имају и неке елементе управних ситуација (нпр. тзв. спора о законитости), с обзиром на предмет (нпр. доношење одговарајућих закона ради извршења директива Савета) за ове случајеве пре се може рећи да улазе у домен уставног, а не административног права.⁴⁶⁹

И област заштите људских права у одређеној мери потпада под управну јурисдикцију Суда правде. Теоријски посматрано, област заштите људских права у оквиру Европске уније односи се на повреду ових права од стране саме Уније, с тим што се не искључују ни ситуације покретања поступка пред Судом правде када су ова права повређена од стране држава чланица. У пракси, међутим, судску заштиту у случају повреде људских права најчешће пружају судови држава чланица, али и посебан и релативно сложен механизам који је предвиђен у контексту Савета Европе, односно Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (1950).⁴⁷⁰ Овом Конвенцијом образовани су Европска комисија за људска права и Европски суд за људска права (са седиштем у Стразбуру). Како све државе чланице Европске уније признају надлежност Европског суда за људска права, то се и поступци у вези са заштитом ових права покрећу пре свега пред тим судом, а не пред Судом правде.⁴⁷¹ Ова ситуација проистиче из специфичних односа између Европске конвенције о заштити људских права, с једне стране, и Европске уније, с друге. Тако, „...Римски уговор о стварању Европске економске заједнице (1957) не садржи изричите одредбе од заштити људских права. (...) Међутим, према члану 164. Римског уговора, Европски суд правде дужан је да се стара о поштовању права приликом тумачења и примене овог Уговора. У својим одлукама, овај Суд је стао на становиште да поштовање људских права чини саставни део заједничке правне традиције држава чланица ЕЕЗ.⁴⁷² (...) За убудуће, било би пожељно да се ова два система више приближе један другом...“.

Улога Суда у стварању (управног) права Европске уније може се видети на следећем примеру. Као што је познато, држављанство (иако има и неких других, рецимо међународноправних аспеката) јесте типична административна материја која спада у ресор тзв. унутрашњих послова једне државе. Према одредбама Мастрихтског уговора (чл. 8–8е), међутим, установљава се и држављанство Европске уније које почива и проистиче из држављан-

468 Dick Leonard, *Guide To The European Union*, London 1994, стр. 62.

469 Упореди: H. B. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, New York – London – Rome 1991, стр. 253.

470 Упореди: Rosalyn Higgins, „The European Convention on Human Rights“, *Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues* (Edited by Theodore Meron), Oxford 1985, стр. 495–550.

471 Упореди: Dick Leonard, *Guide To The European Union*, London 1994, стр. 63; H. B. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, New York – London – Rome 1991, стр. 255–257.

472 Види случајеве: *Internationale Handesgesellschaft*, 1972; *Nold v. EC Commission*, 1974; *Rutili v. French Minister of Interior*, 1976 и др.

ства државе чланице. То значи да је за стицање држављанства Уније у начелу нужно (и довољно) испунити услове које предвиђа одговарајућа држава чланица. Међутим, како се истиче, тешко да се ове одредбе Мастрихтског уговора могу тумачити у смислу ограничавања слободе одлучивања националне државе у вези са стицањем сопственог држављанства. Да ли то значи да је добијање држављанства Уније аутоматско, тј. да стицањем или поседовањем држављанства чланице лице, *ipso facto*, стиче и држављанство Европске уније. С друге стране, да ли је за стицање држављанства Уније потребно извршити још неку посебну административну радњу (нпр. подношење захтева или молбе) за пријем у држављанство Уније. Осим тога, постављају се и друга значајна питања рецимо, који је орган надлежан у тој ствари, да ли орган националне државе или неки орган Уније; како се доказује држављанство Уније, да ли неком посебном („европском“) исправом или је довољна исправа државе чланице.⁴⁷³ Како ова и друга, наизглед техничко-административна питања, нису добила одговор у самим одредбама Уговора, највероватније је да ће у ближој будућности управо Европски суд правде бити онај фактор Европске уније који ће имати одлучујућу улогу у формирању основних институција управног права Европске уније.

Иако од секундарног значаја, треба рећи да у раду Европског суда правде долазе до изражаја и административне ситуације везане за тзв. судску управу. Наиме, Суд правде има посебно овлашћено службено лице (*рејисџар*) који је одговоран за вођење административних послова Суда. Осим тога, Суд располаже и једним бројем стручних сарадника правника (*legal assistants*), као и библиотеком и преводилачком службом. Суд сам утврђује своја унутрашња правила рада која су у великој мери слична са традицијом и праксом француског Државног савета: чак је и француски језик у најчешћој употреби у Суду (иако се може користити језик сваке државе чланице, осим ирског).⁴⁷⁴

4. Обичајно право као извор управног права

Мада **обичајно право** као извор управног права у нашем правном систему **нема већи значај**, ипак оно није као извор потпуно искључено. Обичајно право чине правила понашања која су настала сталним и једнообразним вршењем или уздржавањем од вршења одређених радњи у одређеним околностима. За обичајно право је посебно значајна **свест** о обавезности неког понашања, односно уздржавању од тог понашања. За обичајно право код нас се може рећи да представља **допунски извор** (управног) права јер његова примена долази у обзир само у случају када постоји тзв. *йравна йразнина*, тј. када не постоји одговарајући правни пропис.

473 Упореди: Весна Кнежевић Предић, „Држављанство Европске Уније“, *Међународни йроблеми*, бр. 4, Београд 1994, стр. 621–33.

474 Н. В. Jacobini, *An Introduction to Comparative Administrative Law*, New York – London – Rome 1991, стр. 251.

5. Техничка правила и стандарди као извори управног права

Може се десити да извесна техничка или друга правила и стандарди, као „факта са посредним дејством правних прописа“, **посредно** добију дејство правног извора. Међутим, да би се техничка и друга правила јавила као помоћни или допунски извор права, потребно је да их закон и други правни прописи као такве признају. На пример, закон може прописати да се једно питање може решити применом принципа *lege artis*, тј. по правилима струке, или према „начелима науке“, „по уобичајеном реду“ у једном месту и слично. У том случају, правила струке, начела науке, уобичајени ред итд. добијају снагу правних извора, а правни акти којима треба да се реши неко питање могу се заснивати на тим стандардима. Тако су, према једном ранијем пропису (Правилник о техничким мерама и условима за заштиту челичних конструкција од корозије, 1970) била предвиђена „правила струке“ за регулисање појединих питања, посебно да се „...за заштиту од корозије челичних конструкција могу применити и системи заштите који нису наведени у овом правилнику, ако се теоретски и експериментално докаже да се њиховом применом обезбеђује заштита од корозије најмање у степену прописаном овим правилником“. Као пример може се навести, такође према једном ранијем пропису (Закон о сузбијању пољске штете, 1972), примена стандарда „оног што је уобичајено“, у смислу да се „служба за заштиту пољопривредних имања организује у складу са потребама и месним обичајима“.

ГЛАВА II

ОРГАНИЗАЦИЈА УПРАВЕ

- I. ОРГАНИЗАЦИЈА И РАД УПРАВЕ
- II. ОРГАНИЗАЦИЈА УПРАВЕ У СРБИЈИ
- III. НЕДРЖАВНА УПРАВА, ЈАВНЕ СЛУЖБЕ
И ЈАВНЕ АГЕНЦИЈЕ
- IV. ЕЛЕКТРОНСКА УПРАВА (Е-УПРАВА)

ГЛАВА II ОРГАНИЗАЦИЈА УПРАВЕ

I. ОРГАНИЗАЦИЈА И РАД УПРАВЕ

1. Опште напомене

Организација и рад управе у једној земљи одређени су **одговарајућим организационим нормама** садржаним у уставним, законским и другим прописима који, између осталог, нормативно регулишу њен **положај и улогу**, њене конкретне **организационе облике** као и **друга питања** везана за њену унутрашњу организациону структуру, односе према другим државним органима, односе према грађанима и другим недржавним субјектима, односе са јавношћу, овлашћења руководиоца, акте које доносе, средства за рад и др.

Полазећи од околности да се проблематика организације управе, по правилу, детаљније не проучава у оквиру управног права као правне дисциплине, већ у оквиру посебних специјализованих дисциплина као што су **јавна управа** (*public administration, public management*),⁴⁷⁵ **наука о управљању**⁴⁷⁶ (*science administratif*) и **вођење јавних послова** (*public policy*),⁴⁷⁷ као и да се управни системи у Србији налазе у сложеном процесу организационе, политичке и нормативне **трансформације и реформе**, овом приликом, осим основних обележја **положаја и улоге управе**, изложићемо и **основе организационе структуре, као и главне организационе облике органа управе према постојећим нормативним решењима у Србији**, укључујући Војводину и Косово и Метохију. Осим тога, даћемо приказ основних карактеристика и организационих облика тзв. недржавне управе (јавне агенције, јавне установе и јавна предузећа).

2. Јавна, државна и недржавна управа

Јавна управа. У најширем смислу, организациони систем управних органа и управних организација у једној земљи данас се, по правилу, озна-

475 Jay Shafritz, E. W. Russell, *Introducing Public Administration*, Addison, Wesley, Longman Inc., New York 2003; Мијат Дамјановић, Снежана Ђорђевић, *Изазови модерној ујрави и ујрављању – хресјомајија*, Тимит, Београд 1995.

476 Упореди: Стеван Лилић, Милан И. Марковић, Предраг Димитријевић, *Наука о ујрављању*, Београд 2001.

477 Упореди: Michael Howlett, M. Ramesh, *Studying Public Policy – Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, 2003; *Јавна и културна јолишика*, Магна агенда, Београд 2002; James E. Anderson, *Public Policymaking*, Houghton Mifflin Company, Boston, MA, 2000.

чава изразом **јавна управа** (*public administration*). У организационом смислу, јавна управа обухвата како управне органе и организације у оквиру државе, тако и оне организације које се не налазе у саставу државе, али које имају посебна јавна овлашћења на основу којих могу обављати одређене послове које иначе обављају органи управе.⁴⁷⁸ У том контексту, **јавну управу**, с једне стране, чине **државни органи управе и управне организације**, а с друге, **недржавне субјекти**, тј. организације које нису у саставу државе, али које на основу законом поверених овлашћења могу обављати послове од јавног интереса.⁴⁷⁹

Полазећи од тога, каже се да у организационом смислу **јавна управа** обухвата: **а) државну управу**, тј. **органе управе** (нпр. министарства и управе) и **управне организације** (нпр. заводи, дирекције, агенције), чија је основна делатност обављање управних послова а који се налазе у оквири-ма формалне државне структуре, и **б) недржавну управу**, тј. организације којима управни послови нису основна делатност, али који управну делатност могу обављати на основу **поверених јавних овлашћења** (нпр. јавне агенције и јавне установе), а које се не налазе у оквири-ма формалне организационе структуре државе.

Државна управа. Државна управа у **организационом** смислу обухвата **а) органе управе** и **б) управне организације**, као основне организационе облике у оквиру државне структуре којима је обављање управних и стручних послова основна делатност. Међутим, наши прописи понекад овај израз користе у једном другом смислу, тј. да означе „**послове**“ које ови органи обављају.

Недржавна управа. Недржавна управа у организационом смислу обухвата разноврсне недржавне организације, као што су јавне агенције (нпр. Агенција за приватизацију), јавне установе (нпр. школе и болнице) и јавна предузећа (нпр. јавно предузеће за комуналне услуге), којима обављање управних послова **није** основна делатност, али које на основу посебно поверених јавних овлашћења могу бити законом овлашћене да обављају поједине управне послове.

Израз јавна управа (односно *јавна администрација*) користи се нарочито у англосаксонској, француској и немачкој стручној литератури.⁴⁸⁰ У тим земљама вршење управних активности се не схвата искључиво као вршење управне власти, већ и као обављање других делатности које немају ауторитативна обележја. У овим земљама јавна управа (јавна администра-

478 Упореди: Мијат Дамјановић (ур.), *Упоредна искуства државних управа*, Магна агенда, Београд 2003.

479 Упореди: Ole Ingstrup, Paul Crookal, *The Three Pillars of Public Management – Secrets of Sustained Success*, McGill-Queen's University Press, Montreal 1998; Jack Koteen, *Strategic Management in Public and Nonprofit Organizations*, Praeger, Westport, CT, 1997; Donald F. Kettl, Milward H. Brinton (eds.), *The State of Public Management*, Johns Hopkins University, Baltimore, MD, 1996; Owen E. Hughes, *Public Management and Administration*, Macmillan Press, Houndmills, UK, 1994. и др.

480 Упореди: Павле Димитријевић, *Јавна управа*, Ниш 1964; Lado Vavretič, *Temeljni pojmi naše javne uprave (I i II)*, Ljubljana 1962–1963; Леон Гершкович, *Наука о администрацији*, Београд 1951. и др.

ција), у првом реду, означава стручни део државне управне организације (која се разликује од тзв. *йословне управе* привредних корпорација), али и недржавне вршиоце управе (јавне установе и јавне агенције), а често и локалну самоуправу (нпр. општине и друге територијалне заједнице јавног карактера). Како се истиче, „јавна управа је део шире области управног деловања чији су основни принципи примењиви на све велике организације како државне, тако и приватне (недржавне).“⁴⁸¹

3. Послови државне управе

Према нашим прописима, и према неким ставовима наше правне доктрине, израз „државна управа“ често се не одређује само у организационом смислу, већ се овај израз понекад односи и на послове које обављају државни органи управе – тзв. **послови државне управе**. То лако доводи до нејасноћа јер није увек јасно да ли се под изразом „државна управа“ подразумева државна управа у смислу органа управе и управних организација (тј. у организационом смислу) или се под државном управом подразумевају „послови“ које ти органи обављају и врше (тј. у функционалном смислу).

Због тога се теоријски и позитивноправни појам управе у организационом смислу нужно **не морају подударати**.⁴⁸² То је случај и са одређивањем организације управе у Србији, посебно због тога што је, с једне стране, наше законодавство о организацији управе релативно **обимно и неједначено** (нпр. није увек јасно да ли су министарства врста органа управе или су органи управе организациони облици у саставу министарства), а с друге стране, због тога што постоје значајне садржинске **разлике у погледу самог концепта управе и послова** које обавља у систему поделе власти (нпр. док се у Србији према ранијем Уставу из 1990. године као основни послови државне управе означавају „извршење закона и решавање у управним стварима“, у Закону о државној управи (2005) основни послови управе су „предлагање унутрашње и спољне политике“ и „вођење политике развоја“).⁴⁸³

4. Положај и улога управе

Под **положајем и улогом управе** уопште подразумева се место управе у политичком и уставном систему, док се под **улогом** управе уопште подразумева укупност основних задатака и послова које управа обавља и који, пре свега, проистичу из устава и закона. У односу на раније стање, после престанка претходне југословенске државе (1991), у положају и улози управе дошло је до значајних промена. **Пошто је напуштен принцип**

481 Р. Myers, *An Introduction to Public Administration*, London 1970, стр. 1.

482 Стеван Лилић, „Неке противречности положаја управе у новом уставном систему Србије“, зборник радова *Неки йроблеми усйава и консйиййусања йравне државе*, Београд 1994.

483 Упореди: члан 94. ранијег Устава Србије, *Службени йласник РС*, бр. 1/1990, и члан 12–21 Закона о државној управи, *Службени йласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007.

јединства власти и скупштинског система, положај и улога управе сада се дефинишу полазећи од **принципа поделе власти, парламентаризма и политичког плурализма**.⁴⁸⁴

У том контексту, законима којима се одређују положај и улога управе ближе се одређују **односи управе**: а) према другим државним органима (нпр. према скупштини и влади), б) према другим органима управе (њихови међусобни односи), в) према органима правосуђа, г) према органима локалне самоуправе, као и д) према другим субјектима (нпр. грађанима, предузећима, невладиним и другим организацијама и сл.).

5. Управна јавна овлашћења

Осим органа управе и посебних управних организација, управне полове могу вршити и одређени **недржавни субјекти** под условом да су им законом поверена **посебна јавна овлашћења**. Када у оквиру јавних овлашћења постоје овлашћења за вршење управне делатности, та се овлашћења називају **управна јавна овлашћења**. За разлику од органа управе и посебних управних организација (који спадају у тзв. државну управу), недржавни субјекти (нпр. јавне агенције, јавне установе и јавна предузећа) који располажу управним јавним овлашћењима уобичајено се означавају као „недржавна управа“.

Управна јавна овлашћења представљају посебна законом поверена јавна овлашћења недржавним субјектима да, у обављању своје основне привредне (нпр. делатности у области ПТТ саобраћаја, електропривреде, шумарства итд.) или друге друштвене делатности (нпр. универзитетског образовања, јавног информисања и сл.), могу користити и одређена управна овлашћења. **Управна овлашћења** којима могу располагати недржавни субјекти најчешће су овлашћења да: **а) решавају у управним стварима** (о правима или обавезама неког лица), **б) воде јавну евиденцију** (нпр. о корисницима услуга) и да **в) врше инспекцијски надзор**.

Свим управним овлашћењима, међутим, не располажу сви недржавни субјекти у истој мери. **Врста и обим повереног управног овлашћења** одређују се у **сваком случају посебно** и зависе како од основне делатности недржавног субјекта, тако и од конкретне процене законодавца. Тако, док ће се неким недржавним субјектима поверити само овлашћење за решавање у управним стварима, другима се може поверити и вођење јавних евиденција, трећима се може поверити и вршење инспекцијског надзора итд.

Полазећи од нашег важећег управног законодавства, које је и у овом случају прилично неуједначено, као **основне врсте** недржавних субјеката са управним јавним овлашћењима могу се разликовати: **а) организације које врше јавну службу (јавне агенције и јавне установе)** и **б) јавна предузећа**.

⁴⁸⁴ Упореди: Стеван Лилић, *Модернизација српске државне управе, Реформе: политичка воља и административни капацитети*, ФЕФА – Факултет за економију, финансије и администрацију, Универзитет Сингидунум, Београд 2011, стр. 7–23.

6. Министарства, други органи управе и посебне организације

Према важећим прописима у Србији, може се рећи да државну управу у организационом смислу чине **три основна организациона модалитета: а) министарства, б) други органи управе** (нпр. секретаријати, управе) и **в) посебне (управне) организације**. Међутим, због различитих законских солуција, није увек могуће извести јасну и недвосмислену класификацију свих организационих облика ових органа и организација, а често за то не постоји ни посебна потреба. Ипак, могуће су и корисне неке **оријентационе класификације** постојећих организационих облика органа управе и управних организација код нас. Тако, могуће је правити разлику између самосталних органа управе (нпр. Министарство одбране) и органа управе у саставу самосталних органа управе (нпр. Инспекторат одбране у саставу Министарства одбране), односно између посебних организација са својством правног лица (нпр. Агенција за заштиту животне средине) и без тог својства (нпр. Завод за интелектуалну својину).

Дакле, у оквиру опште „номенклатуре“ органа управе и управних организација могу се разликовати министарства, управе, инспекторати, заводи, дирекције, агенције, службе итд.

7. Локална самоуправа

Локална самоуправа је „локални систем управљања“ који представља аутономни систем управљања на подручју ужем од целокупног подручја државе. Како се истиче, то је заправо оригинална основа организације власти у једној држави коју врше локални органи.⁴⁸⁵ Локална самоуправа је шири појам који у себи садржи појам локалне управе (нпр. општинска управа). Локална самоуправа као целина представља облик децентрализоване територијалне заједнице који истовремено представља територијалне јединице (елементе) укупне државне организације. Локална самоуправа подразумева одређени степен „самоуправности“ нецентралних органа који обављају законом одређене управне послове.⁴⁸⁶

Основни смисао локалне самоуправе је да задовољи потребе становника који су настањени на њеној територији. Данас не можемо говорити о правној држави, демократији и плурализму интереса без одговарајућег степена **развијености локалне самоуправе**.⁴⁸⁷ Право на локалну самоуправу је и обавеза државе. Она јемчи право на локалну самоуправу. Из тог уставног права да гарантује самоуправу локалним заједницама следи и

485 Види: Александар Ђурђевић, *Локална самоуправа*, Правни факултет, Универзитет у Новом Саду, 1997, стр. 1.

486 Eugen Pusić, *Upravni sistemi I*, GZH, Zagreb, 1985, стр. 308 и даље; Добросав Миловановић, *Правно усјиројство локалне самоуправе*, Београд 1994.

487 С. Ђорђевић, Б. Раичевић, В. Гоати, М. Дамјановић, *Модернизација локалне власти – На путу нове предузетничке улоге*, Фондација Конрад Аденауер, Београд 2002.

одговорност државе да пружи гаранције и ствара услове за континуирано функционисање локалне заједнице као целине. С друге стране, локална управа има обавезу да ефикасно задовољава потребе локалне заједнице и да обезбеди континуирани квалитет локалних (комуналних) јавних служби у складу са интересима непосредних корисника.⁴⁸⁸

Тако, **Законом о локалној самоуправи Србије (2007)**⁴⁸⁹ предвиђено је да је локална самоуправа право грађана да управљају јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, непосредно и посредством слободно изабраних представника у јединицама локалне самоуправе, као и право и способност органа локалне самоуправе да, у границама закона, уређују послове и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво. Према овом закону, послови који се обављају на локалном нивоу могу бити: **1) послови изворног делокруга и 2) поверени послови.**

У пословима **изворног делокруга**, јединица локалне самоуправе доноси прописе **самостално**, у складу са својим правима и дужностима утврђеним Уставом, законом, другим прописом и статутом. Послови изворног делокруга (локални послови) обављају се у складу са обимом и квалитетом децентрализације. То су послови од непосредног интереса за чланове локалне заједнице којима се обезбеђује задовољавање потреба грађана у областима од непосредног интереса за локално становништво.

У том смислу, **општина** доноси програме развоја; урбанистичке планове; буџет и завршни рачун; утврђује стопе изворних прихода општине, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада; уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности; доноси програме уређења и коришћења грађевинског земљишта; стара се о заштити животне средине; обезбеђује јавно информисање од локалног значаја; образује органе, организације и службе за потребе општине; врши надзор над извршењем прописа и других општих аката из надлежности општине и др.

За разлику од ранијег Закона о локалној самоуправи Србије из 1999. године, када је било утврђено само 13 изворних надлежности општине, у Закону из 2002. године, методом енумерације наводи се 35 надлежности, а Законом из 2007. чак 38. Ово детаљно набрајање било је неопходно јер се у Србији често погрешно схвата да је забрањено све што није изричито прописано, па стога локалним властима није увек јасно које све изворне послове имају у својој надлежности.⁴⁹⁰

Поверени послови (пренети послови централног делокруга), су послови управе који су законом поверени децентрализованим територијалним

488 Упореди: Предраг Димитријевић, Дејан Вучетић, *Систем локалне самоуправе: норма и процес*, Ниш 2011; Мијат Дамјановић (уредник), *Локална демократија*, Београд 2001.

489 Види: Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/2007.

490 Приручник за Закон о локалној самоуправи, Стална конференција градова и општина Југославије у сарадњи са Министарством правде и локалне самоуправе, уз помоћ ПАЛГО центра и подршку Програма за реформу локалне самоуправе у Србији, Агенције за међународни развој САД и Националног демократског института, Београд 2002, стр. 5.

заједницама (нпр. извршавање закона и других општих акта Републике чије се извршавање поверава општинама, градовима и аутономним покрајинама). За обављање ових послова обично се предвиђају снажна надзорна овлашћења централних органа државне управе (министарства).⁴⁹¹

У извршавању поверених послова, јединица локалне самоуправе доноси прописе и друге акте и обавља управне радње на основу и у оквиру овлашћења датог законом, односно прописом територијалне аутономије којим јој се одређени послови поверавају. У Закону се наводи да се општини законом може поверити обављање одређених послова из оквира права и дужности Републике, а прописом територијалне аутономије обављање одређених послова из оквира права и дужности облика територијалне аутономије. Тако, као поверене послове општина обавља и поједине послове инспекцијског надзора из области промета робе и услуга, пољопривреде, водопривреде и шумарства и друге инспекцијске послове у складу са законом.

Јединица локалне самоуправе може за остваривање својих права и дужности ради задовољења потреба локалног становништва основати предузећа, установе и друге организације које врше јавну службу.

Стварна децентрализација и делегирање функција на локални ниво није могуће без **финансијских средстава** која подржавају вршење послова локалне самоуправе. Како се истиче: „У току деведесетих положај локалне самоуправе у Србији се радикално погоршао. Милошевићев режим је одузео локалној самоуправи надлежности, радикално умањио њена овлашћења да управља својим расходима, одузео јој право на увођење пореза и учинио је потпуно зависном од републичке Владе по питању прихода. Штавише, десет година рата, ослабљена економија и фискална ограничења утицали су на ‘изгладнелост’ локалне самоуправе за средствима и онемогућили јој одржавање или замену увелико девастиране инфраструктуре.“⁴⁹² Већ у току 2001. године, нова Влада Србије извршила је прве реформе у овој области. **Законом о локалној самоуправи (2002)** измењен је **систем финансирања општина**, знатно увећавајући њихове приходе. Такође, донет је **Закон о финансирању локалне самоуправе**⁴⁹³ (2006) којим се предвиђају средства јединица локалне самоуправе: одређени порези (порез на имовину), локалне административне таксе, локалне комуналне таксе и сл. **Уставом (2006)** је предвиђено постојање локалне својине. Међутим, још увек није донет закон о локалној својини, којим би јединице локалне самоуправе добиле право располагања над земљиштем и објектима, што онемогућује јавно-приватна партнерства на чијим основама лежи развој градова и општина у свету.

491 Дејан Шупут, Ивана Бодражић, „Вођење бирачких спискова као поверени посао“, *Правни живои*, бр. 9, 2003, стр. 1165–1176.

492 Anthony Levitas, *Реформа система финансирања локалне самоуправе у Србији*, Материјал са Експертске конференције о реформи система финансирања локалних самоуправа у Србији, у организацији SLGRP, OSI, USAid и PALGO centra, 24. јуни 2003, Београд, стр. 9.

493 Види: Закон о финансирању локалне самоуправе, *Службени гласник РС*, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012.

II. ОРГАНИЗАЦИЈА УПРАВЕ У СРБИЈИ

1. Нормативни оквири

Нормативни оквири организације, послови, положај и улога, као и друга питања у вези са организацијом и радом управе у Србији посебно су регулисани **Уставом Србије (2006)**,⁴⁹⁴ **Законом о државној управи Србије (2005)**,⁴⁹⁵ **Законом о министарствима Србије (2012)**,⁴⁹⁶ као и **другим прописима** који се односе на ову област.

Устав Србије (2006) у одељку „Државна управа“ (чл. 136–138) садржи одредбе које се односе на положај државне управе, поверавање јавних овлашћења и јавне службе, као и о заштитнику грађана. Тако, Устав прописује да је **државна управа** самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад одговорна Влади. Послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе одређени законом. **Послови државне управе и број министарстава одређују се законом**. Унутрашње уређење министарстава и других органа државне управе и организација прописује Влада (чл. 136).

Законом о државној управи Србије (2005) предвиђено је да послове државне управе обављају **а) министарства**, као и **б) органи управе у саставу министарства (управе, инспекторати, дирекције)**, док се за обављање стручних послова и са њима повезаним пословима државне управе образују **в) посебне организације (секретаријати, заводи, агенције, центри и др.)**. Законом о државној управи Србије регулисана су и питања унутрашње организације и руковођења органима управе, финансирања органа управе, инспекцијског надзора, државних службеника, управних округа, јавности рада, изузећа службеног лица, решавања сукоба надлежности, општих и појединачних аката које доносе органи управе итд. Пошто је у Србији предвиђено да се министарства, органи управе и посебне организације **образују законом**, то значи да је у Србији „оснивање органа управе“ поверено Народној скупштини.

2. Послови државне управе у Србији

Према **Закону о државној управи Србије (2005)**, министарства, органи управе у саставу министарства и посебне организације обављају следеће послове државне управе:

- 1) **Учествовање у обликовању политике Владе**. Органи државне управе припремају нацрте закона, друге прописе и опште акте за Владу и предлажу Влади стратегије развоја и друге мере којима се

494 Види: Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 83/2006.

495 Види: Закон о државној управи Србије, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010.

496 Види: Закон о министарствима, *Службени гласник РС*, бр. 72/2012.

обликује политика Владе. Орган управе у саставу министарства учествује у обликовању политике Владе преко министарства.

- 2) **Праћење стања.** Органи државне управе прате и утврђују стање у областима из свога делокруга, проучавају последице утврђеног стања и, зависно од надлежности, или сами предузимају мере или предлажу Влади доношење прописа и предузимање мера на које је овлашћена.
- 3) **Извршавање закона, других прописа и општих аката.** Органи државне управе извршавају законе, друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе тако што доносе прописе, решавају у управним стварима, воде евиденције, издају јавне исправе и предузимају управне радње (извршни послови).
- 4) **Инспекцијски надзор.** Инспекцијским надзором органи државне управе испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и, зависно од резултата надзора, изричу мере на које су овлашћени.
- 5) **Старање о јавним службама.** Органи државне управе старају се да се рад јавних служби одвија према закону.
- 6) **Развојни послови.** Органи државне управе подстичу и усмеравају развој у областима из свога делокруга, према политици Владе.
- 7) **Остали стручни послови.** Органи државне управе прикупљају и проучавају податке у областима из свога делокруга, сачињавају анализе, извештаје, информације и друге материјале и врше друге стручне послове којима доприносе развоју области из свог делокруга.

Посебна организација образује се за стручне и с њима повезане извршне послове чија природа захтева већу самосталност од оне коју има орган у саставу.

3. Положај и улога управе у Србији

Положај и улога управе у **Србији** одређени су односима органа управе према другим државним органима и њиховим међусобним односима, што је регулисано **Законом о државној управи Србије** (2005).

Односи органа државне управе са Владом. Влада **закључцима** усмерава органе државне управе у спровођењу политике и извршавању закона и других општих аката, усклађује њихов рад и министарствима и посебним организацијама одређује рокове за доношење прописа ако нису одређени законом или општим актом Владе. Влада је дужна да на захтев органа државне управе закључком заузме став о питању из његовог делокруга. Влада може **закључком** наложити органу државне управе да проучи неко питање или предузме неки посао и да јој о томе припреми посебан извештај. Влада може оснивати **координациона тела** ради усмеравања појединих послова

из делокруга више органа државне управе.⁴⁹⁷ **Канцеларијско пословање** органа управе уређује се уредбом Владе.

Међусобни односи органа државне управе. Органи државне управе дужни су да сарађују у свим заједничким питањима и да једни другима достављају податке и обавештења потребна за рад. Органи државне управе оснивају заједничка тела и пројектне групе ради извршавања послова чија природа захтева учешће више органа државне управе.

Односи органа државне управе са Народном скупштином и председником Републике. Односи министарстава и посебних организација са Народном скупштином и председником Републике заснивају се на правима и дужностима одређеним Уставом, законом и другим општим актима. Министарства и посебне организације дужни су да Народној скупштини и председнику Републике преко Владе проследи обавештења, објашњења и податке везане за њихове надлежности.

Односи органа државне управе са другим државним органима. Односи органа државне управе са судовима, јавним тужилаштвима и другим државним органима заснивају се на правима и дужностима одређеним Уставом, законом и другим општим актима.

Однос органа државне управе са органима аутономне покрајине. Односи органа државне управе са органима аутономне покрајине заснивају се на сарадњи и обавештавању у оквиру Устава, закона и других општих аката. Министарства надзиру законитост општих аката које аутономне покрајине донесу у свом делокругу. При надзору над радом органа аутономне покрајине у вршењу поверених послова државне управе, органи државне управе имају сва општа и посебна овлашћења која према овом закону имају у надзору над радом других ималаца јавних овлашћења. Орган одређен општим актом аутономне покрајине може надлежном суду поднети тужбу за заштиту права аутономне покрајине, ако сматра да је појединачним актом или радњом органа државне управе повређено неко Уставом или законом зајамчено право аутономне покрајине.

Однос органа државне управе са органима општина, градова и града Београда. Односи органа државне управе са органима општина, градова и града Београда у питањима из њиховог делокруга заснивају се на правима и дужностима одређеним законом. При надзору над радом органа општина, градова и града Београда у вршењу поверених послова државне управе, органи државне управе имају сва општа и посебна овлашћења која према Закону о државној управи имају у надзору над радом других ималаца јавних овлашћења.

Односи са грађанима и јавност рада. Органи државне управе дужни су да на примерен начин обавештавају странке о њиховим правима, обавезама и начину остваривања права и обавеза, своме делокругу, о органу државне управе који надзире њихов рад и начину контакта с њиме и о другим подацима битним за јавност рада и односе са странкама. Органи

497 Дарко Радојчић, „Координациона тела која оснива Влада и заједничка тела која споразумно оснивају органи државне управе“, *Правни информатјор*, бр. 3, март 2007.

државне управе дужни су да пружају информације путем телефона и других средстава везе којима су технички опремљени. Органи државне управе морају остварити примерен однос са странкама и примати странке у току радног времена. На тражење физичких или правних лица, органи државне управе дужни су да дају мишљења о примени одредаба закона и других општих аката (која нису обавезујућа). Такође, дужни су да свима омогуће прикладан начин за подношење притужби на свој рад и на неправилан однос запослених. На поднету притужбу орган државне управе дужан је да одговори у року од 15 дана од дана пријема притужбе, ако подносилац притужбе захтева одговор. Органи државне управе дужни су да обавештавају јавност о свом раду путем средстава јавног информисања и на други прикладан начин. Министарство и посебна организација дужни су да у припреми закона којим се битно мења правни режим у једној области или којим се уређују питања која посебно занимају јавност спроведу јавну расправу. Органи државне управе могу да врше поједине послове у месту изван свог седишта и седишта подручне јединице (тзв. **управни дани**). Управни дани оглашавају се у местима у којима се одржавају.

Управни округ образује се ради вршења послова државне управе изван седишта органа државне управе. У управном округу органи државне управе могу, по сопственој одлуци, да врше један или више следећих послова државне управе: да решавају у управним стварима у првом степену односно о жалби кад су у првом степену решавали имаоци јавних овлашћења, да врше надзор над радом ималаца јавних овлашћења и да врше инспекцијски надзор. Управне округе образује Влада уредбом. Управни округ има начелника, који за свој рад одговара министру надлежном за послове управе и Влади. Начелника управног округа поставља Влада на пет година, на предлог министра надлежног за послове управе. У управном округу постоји стручна служба управног округа. Управни округ има Савет управног округа, који усклађује односе окружних подручних јединица органа државне управе и општина и градова са подручја управног округа. Савет управног округа чине начелник управног округа и председници општина и градоначелници градова са подручја управног округа.

4. Државни службеници и намештеници

а) Уводне напомене

Послове из делокруга органа државне управе врше **државни службеници** који су положили државни стручни испит. За вођење управног поступка и доношење решења у управном поступку може бити овлашћен само државни службеник који има високу школску спрему одговарајуће струке. Према Закону о државној управи Србије, положај државних службеника уређује се **посебним законом**. Тај закон је **Закон о државним службеницима** (2005),⁴⁹⁸ који уређује права и дужности државних службеника

498 Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09.

и поједина права и дужности намештеника. Поједина права и дужности државних службеника у појединим државним органима могу се посебним законом уредити и друкчије ако то произлази из природе њихових послова (нпр. за полицију).

Према овом Закону, **државни службеник** је лице чије се радно место састоји од послова из делокруга органа државне управе, судова, јавних тужилаштава, Републичког јавног правобранилаштва, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина или с њима повезаних општих правних, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова. Државни службеници **нису** народни посланици, председник Републике, судије Уставног суда, чланови Владе, судије, јавни тужиоци, заменици јавних тужилаца и друга лица која на функцију бира Народна скупштина или поставља Влада и лица која према посебним прописима имају положај функционера.

Намештеник је лице чије се радно место састоји од пратећих помоћно-техничких послова у државном органу. Намештеник заснива радни однос уговором о раду. Радна места намештеника разврстава Влада уредбом.

Послодавац државних службеника и намештеника је Република Србија.

Радна места државних службеника деле се на **положаје** и на **извршилачка радна места**, у зависности од сложености послова, овлашћења и одговорности. Положај се стиче **постављењем** од Владе или другог државног органа или тела. **Извршилачка радна места** су сва радна места која нису положаји, укључујући и радна места руководиоца ужих унутрашњих јединица у државном органу. Извршилачка радна места разврставају се према **звањима**, у зависности од сложености и одговорности послова, потребних знања и способности и услова за рад. Звања су виши саветник, самостални саветник, саветник, млађи саветник, сарадник, млађи сарадник, референт и млађи референт. Радна места се попуњавају на основу интерног и јавног **конкурса**.

б) Службеници и управа

1) Значај кадрова у управи

Значај кадрова у савременом свету све више расте. „Уместо снаге оружја и снаге новца, најзначајније средство утицаја и моћи у XXI веку биће знање“ (А. Toffler).⁴⁹⁹

Квалитет управе зависи од укупног фонда знања људи који је сачињавају, од њихове лојалности, способности и поштења. „Управни систем не може бити бољи од људи који га воде, у којима се, можемо рећи, тај систем персонифицира. Најозбиљнији недостаци управе произилазе често баш из незадовољавајуће персоналне политике. Обратно, повишење нивоа особља често је најстварнији пут да би се постигли трајни резултати у изградњи јавне управе и стабилнијег програма развитака.“⁵⁰⁰

499 Наведно према: Драгољуб Кавран, *Организација, кадрови, руковођење (наука о управљању)*, Београд 1991, стр. 70.

500 *Standard and Techniques of Public Administration*, OUN, New York 1951, стр. 20–21 (наведено према Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb 1987, стр. 186).

Све сложенији и већи број задатака који се пред управу постављају „изазивају у њој наглашену тенденцију ка професионализацији“.⁵⁰¹ Доба „чисте дилетантске управе“ (Вебер) тзв. „*spoils-system*“ (систем плена), када су се службе додељивале као награда за извршене политичке услуге и у коме њихови посленици као једину своју квалификацију често нису могли да наведу ништа друго осим да су својој партији верно служили, одавно је иза нас. Уместо „*spoils-system*“ у савременом свету се данас примењује тзв. „*merit-system*“, односно систем заслуга, способности, где су за пријем у управу потребни одређени услови у погледу стручне спреме и личних квалитета кандидата.⁵⁰²

Ово је нарочито значајно истаћи јер, како примењује Хегел: „У понашању и образовању чиновника налази се тачка где закони и одлуке управе дотичу појединачност, добијајући важење у стварности. То је, дакле, место од којег зависи задовољство и поверење грађана према управи, као и извршавање или слабљење и спречавање њених намера с те стране да осећај и уверење, врсту и начин извођења исто тако лако високо цене колико и сам садржај онога што треба да се изведе, садржај који већ за себе може садржавати терет.“⁵⁰³

Покушај давања једне вредносно неутралне дефиниције професионалног радника у јавној управи, односно јавног службеника, изазива одређене тешкоће. Истовремено, „службеник је и неспретна реч; нема јасно значење, а сви еквиваленти у другим језицима су једнако нови у општој употреби и једнако неспретни.“⁵⁰⁴

Овај семантички проблем умногоне је узрок постојања и разликовања функционалних дефиниција, које одређују појам овог лица према послу, његовом садржају, методама и другим личним карактеристикама: „положају, статусу, правима и дужностима итд., који из посла произилазе“, и организационих дефиниција које под овим лицима обухватају све оне који раде у одређеним организацијама. Очигледни недостаци обе врсте наведених дефиниција⁵⁰⁵ резултовали су у новије време појавом „комбинованих“ дефиниција.⁵⁰⁶ С друге стране, за лица која раде у јавној, односно државној служби употребљавају се различити термини, а да забуна буде већа, исти се термин употребљава у различитом смислу. Тако се говори о лицима у јавној, односно државној служби, о службеним лицима, о јавним, односно

501 Доброслав Миловановић, *Правно устројство локалне самоуправе*, Београд 1994, стр. 51.

502 У Америци је „*spoils-system*“ постојао у периоду од 1829. до 1883. године, када се уводи „*merit-system*“, доношењем тзв. *Пенделтоновог закона*. Упореди: Max Weber, *Привреда и друштво*, II, Београд 1965, стр. 432–474 (469); Н. Jacoby, *Бирокрајизација свијета*, Загреб 1985, стр. 250–258.

503 G. W. F. Hegel, *Osnovne crte filozofije prava*, Sarajevo 1989, стр. 424.

504 Peter F. Ducker, *Postkapitalističko društvo*, Београд 1995, стр. 67.

505 Недостатак функционалних дефиниција је у томе што постоји мноштво функција и „шаренило положаја у управним организацијама“. Недостатак организационих дефиниција је у томе што у тим организацијама, осим управних службеника, раде и други. Упореди: Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb 1987, стр. 186–187.

506 Тако: И. И. Јевтихијев и Б. А. Власовшка: „У државне службенике можемо убројити умне или канцеларијске раднике који се налазе на раду код државних надлештва или подузећа, а за које законодавство утврђује одређене услове рада и осигурања“. Наведено према: Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb 1987, стр. 187.

државним службеницима – при чему се тим појмовима даје различит садржај.⁵⁰⁷ Треба подсетити да разни прописи истим термином означавају разне појмове и, аналогно томе, од случаја до случаја треба просудити шта се под тим термином подразумева.⁵⁰⁸ Како каже П. Димитријевић, „појам јавног службеника се обично одређује правним прописима...“⁵⁰⁹

Управни службеници, које треба разликовати од политичких и управних функционера, почасних, „контрактуелних“ и принудних учесника, јавних службеника приватноправног карактера, представљају основни „људски супстрат“ управе, њен трајни службенички кадар.⁵¹⁰ „Држава, то су чиновници“, каже једна немачка изрека.⁵¹¹ Службеник као „неко ко је плаћен за рад“ обавља јавну службу као своје редовно и главно занимање које треба да му обезбеди материјалну egzистенцију.

Мада је професионалност потребна и довољна као *differentia specifica* категорије управних службеника⁵¹², службеници од каријере нису једноставно скуп одређених професионалаца, већ посебна институција за обављање јавне службе, што се прецизно језички изражава у француском *fonction publique*, енглеском *Civil Service*, немачком *öffentliches Berufsbeamten*.⁵¹³

Јавни службеници централне државне управе свуда у савременом свету имају посебан статус. Исто *mutatis mutandis* важи и за лица која оба-

507 Ivo Krbeč, *Pravo jugoslavenske javne uprave*, II knjiga – *Organizacija uprave i službenička prava*, Zagreb 1961, стр. 257.

508 Ivo Krbeč, *Pravo jugoslavenske javne uprave*, II knjiga – *Organizacija uprave i službenička prava*, Zagreb 1961, стр. 257.

509 Павле Димитријевић, *Организација и методи рада јавне управе I*, Београд 1959, стр. 89.

510 Никола Стјепановић истиче да се човек као елемент организације, с обзиром на улогу и правни положај у управи, може јавити као: а) политички функционер; б) професионални радник у јавној управи; в) почасни учесник; г) обвезник јавне службе и као д) уговорни учесник. Види: Никола Стјепановић, *Управно право, ошшии гео*, Београд 1978, стр. 355. Крбек, говорећи о службеницима од каријере, говори и о правном и фактичком службенику и узурпатору. Фактички службеник (*de facto officers*) нема законит статус, али се акти учињени у односу према трећим лицима сматрају правно ваљаним. Узурпатор је неправилно приграбио власт, чинећи кажњиво дјело. Ivo Krbeč, *Pravo jugoslavenske javne uprave*, II knjiga – *Organizacija uprave i službenička prava*, Zagreb 1961, стр. 257. Слично и Никола Стјепановић, *Управно право, ошшии гео*, Београд 1978, стр. 379–380. Лазо Костић такође говори о државним службеницима истичући да гро њих чини трајни службенички кадар, тј. државни службеници у техничком смислу ријечи. (Види: Лазо Костић, *Административно право Краљевине Југославије И*, Београд 1933, стр. 270–278.) Према мишљењу Слободана Јовановића, однос између државе и њених чиновника је као однос старијег и млађег, при чему су се чиновници једним јавноправним уговором обавезали да трајно служе држави. (Види: Слободан Јовановић, *О држави*, Београд 1922, стр. 393–397.) А. Стојановић као службена лица демократске јавне управе наводи политичаре, политичке функционере, управне функционере, управне стручњаке... (Види: А. Стојановић, *Организација и функција јавне управе – основне ујорегне и историјске карактеристике*, Београд 1972, стр. 10–13.)

511 Fritz Fleiner, kod Н. Jacoby, *Birokratizacija svijeta*, Zagreb 1985, стр. 256. У Бранденбуршко-пруској држави крајем XVIII вијека појављује се назив „државни службеник“, а у данашњем значењу се устаљује у XIX веку.

512 Упореди: Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb 1987, стр. 187.

513 Упореди: Ivo Krbeč, *Pravo jugoslavenske javne uprave*, II knjiga – *Organizacija uprave i službenička prava*, Zagreb 1961, стр. 261

вљају локалне послове у локалној управи. Она такође имају статус јавног службеника, и то не само у земљама где су локални органи сматрани врстом државних органа, као што је доскора било у Србији, већ и у земљама где представљају органе локалне самоуправе. Овакво решење последица је природе посла и правног режима коме су послови подвргнути. И за централне и за локалне јавне службенике постоји посебан систем правних прописа који регулишу њихов радноправни статус.

У Србији је радноправни статус државних и локалних службеника регулисао *Закон о радним односима у државним орјанима* (ЗРОДО).⁵¹⁴ Овај закон је замењен *Законом о државним службеницима*⁵¹⁵ који је донео бројне новине. Ипак, ЗРОДО се и даље примењује, односно регулише радноправни статус локалних службеника.⁵¹⁶

Према Закону о државим службеницима, послодавац државних службеника и намештеника је Република Србија, тј. руководилац државног органа који врши права и дужности послодавца у име Републике Србије. Уколико права и дужности државних службеника нису уређени Законом о државним службеницима или посебним законом или другим прописом на њих се примењују општи прописи о раду, као и посебан колективни уговор за државне органе. Овај колективни уговор закључују Влада и репрезентативни синдикати основани за територију Републике Србије (члан 4).

Законом о државним службеницима уведни су бројни европски стандарди правног уређења службеничког система. Реч је о следећим законским начелима: 1) законитост, непристрасност и политичка неутралност рада државног службеника; 2) одговорност државног службеника за законитост, стручност и делотворност рада; 3) забрана повлашћивања или ускраћивања државног службеника у његовим правима или дужностима, посебно због расне, верске, полне, националне или политичке припадности или због неког другог личног својства; 4) доступност информација о раду државних службеника; 5) једнака доступност радних места у државним службама; 6) напредовање државног службеника у зависности од стручности, резултата рада и потреба државног органа, као и право и дужност стручног усавршавања према потребама државног органа; 7) једнакост државних службеника у одлучивању о напредовању и награђивању и остваривању њихове правне заштите.

2) Пријем (запошљавање) службеника

„Пошто се управнику мора оставити извјесна слобода акције, то треба у његовим личним квалификацијама (моралним и стручним) тражити гаранцију ваљане управе. И за модерну управу је ваљаност управног персонала једнако важна гаранција као и ваљани правни прописи. Сами

514 Упореди: Закон о радним односима у државним органима, *Службени гласник РС*, бр. 48/91 – члан 1. став 1.

515 Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09.

516 Упореди: Миловановић Добросав, Јован Ничић, Марко Давинић, *Стручно усавршавање државних службеника у Републици Србији*, Београд 2011.

прописи не могу, нити ће икада моћи надомјестити захтјев за исправним администратором.⁵¹⁷

Процес пријема кадрова представља одређени ток догађаја и активности који доводи до попуњавања радних места у организацији. Састављен је од низа активности као то су: расписивање конкурса, тестирање, одлука о запошљавању, образовање на раду, унапређење, пријем на ново радно место и сл.

Моменат пријема одређеног лица на рад у управи представља прву фазу кадровског процеса који се јавља као „део свих осталих процеса у организацији“, шаховским жаргоном речено, вучемо добар или лош потез. Дobar потез је направљен одабиром квалитетног кадра, а лош одабиром неспособног и недостојног, некавалитетног кадра. Отуда свака организација треба да води рачуна о томе како да између оних кандидата који испуњавају услове изабере стварно најбоље, јер давно је речено: „Не може се свака дужност поверити сваком човеку (...) Дај посао, стога, ономе који га зна радити; тако ћеш избећи неприлике“.⁵¹⁸

У савременом свету, да би се избегли произвољна именована, протекција и корупција, пријем службеника у управи врши се под једнаким условима за све грађане на основу јавног оглашавања потребе за слободним радним местом – *конкурса*, при чему поједина права примењују различиту процедуру. Начело једнакости у приступу јавној служби, предвиђено различитим међународним документима, има елементе остваривања политичких права грађана, као и елементе остваривања и других општих права човека и грађанина, попут личних, културних и економских.⁵¹⁹ Њиме се онемогућава продаја или наслеђивање неке службе јер како Хегел примећује: „Способност, спретност, карактер припада посебности индивидуе: она мора бити одгојена и образована за неки посебни посао. Зато нека служба не може бити нити продана нити наслеђена.“⁵²⁰

Једнакост приступа јавним службама држављанима гарантује се уставним текстовима. Уставом Србије прописано је да су грађани једнаки у правима и дужностима без обзира на било какву посебност (национална припадност, пол, вера, језик, образовање и сл.) или неко друго лично својство. Истовремено, Уставом је предвиђено да „грађани имају право да учествују у управљању јавним пословима и под једнаким условима ступају у јавне службе и на јавне функције.“⁵²¹

Према Закону о државним службеницима, радна места могу бити положаји и извршилачка радна места (члан 32–44). Положај, највише радно место које државни службеници могу достићи, било би радно место на којем државни службеник има овлашћења и одговорности везане за вођење,

517 Ivo Krbeč, *Diskreciona ocjena*, Zagreb 1937, стр. 21.

518 Персијски великодостојник *Kai Kaus Ibn Iskandar* – око 1082. године. (Цитирано према: Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb 1987, стр. 218.)

519 Упореди: М. Влатковић, „Начело једнакости при ступању у јавну службу“, *Правни живоић*, бр. 9, I том, 1995, стр. 749–763.

520 G. W. F. Hegel, *Osnovne crte filozofije prava*, Sarajevo 1989, стр. 422.

521 Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 83/06, члан 53.

у склађивање и организовање рада у државном органу. Преостала радна места припадају категорији извршилачких радних места. У групу извршилачких радних места треба сврстати и радна места руководиоца ужих организационих јединица у државним органима (нпр. начелници одељења и сл.). Она се квалификују по звањима: виши саветник, самостални саветник, саветник, млађи саветник, сарадник, референт и млађи референт.

Да би се попунило слободно радно место потребно је а) да радно место буде предвиђено Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу и б) да се попуњавање слободног радног места уклапа у кадровски план који је донет. Постоје уочљиве разлике између попуњавања слободног извршилачког радног места и слободног положаја. Док се слободно извршилачко место попуњава премештањем државног службеника из истог или другог државног органа или заснивањем радног односа, слободан положај се попуњава постављањем на положај актом Владе или другог надлежног државног органа.

Предност при попуњавању слободног извршилачког радног места има премештај државног службеника из истог државног органа (члан 49–62). Премештај може бити са напредовањем или без напредовања. Међутим, ако руководиоца не попуни радно место премештањем, он може да спроведе интерни конкурс. Тек ако се интерни конкурс не спроведе или он не успе, обавезно је спровођење јавног конкурса.

Спровођење интерног или јавног конкурса предвиђено је и када је реч о попуњавању положаја (чл. 66–75). Но, у овом случају интерни конкурс је обавезан ако положај попуњава Влада, док се у осталим државним органима може одмах спровести јавни конкурс. У случају када се државни службеник после протеча времена на које је постављен поново поставља на исти положај, то се може учинити без интерног или јавног конкурса.

Уопште, при пријему кадрова у управи не смемо ићи толико далеко да доведемо у питање професионализам основних службеничких кадрова, па у том контексту сматрамо да евентуалне изузетке „нејавног оглашавања“, потребе за одређеним послеником у управи, треба рестриктивно тумачити. Професионална и непристрасна, одговорна и ефикасна управа представља неопходан услов за изградњу правне државе.

3) Права и дужности службеника

Из „службеничког односа“⁵²² у коме службеник као специјални представник, опуномоћеник државе испољава „главни интерес своје духовне и посебне егзистенције“⁵²³ за кога је службеник везан „целом својом материјалном и идеалном егзистенцијом“⁵²⁴ произилазе одређена права и дуж-

522 О природи службеничког односа, види: Слободан Јовановић, *О држави, основи једне управне теорије*, Београд 1990, стр. 393–397; G. W. F. Hegel, *Osnovne crte filozofije prava*, Sarajevo, 1989, стр. 423–424; Лазо М. Костић, *Административно право Краљевине Југославије II*, Београд 1933, стр. 353–356. и др.

523 G. W. F. Hegel, *Osnovne crte filozofije prava*, Sarajevo 1989, стр. 423.

524 Макс Вебер, *Привреда и друштво*, II, Београд 1965, стр. 83.

ности службеника, његова овлашћења, погодности и ограничења, при чему би идеалан састав органа постојао (како примећује *Ц. С. Мил*) када би се интереси службеника потпуно поклапали са његовим дужностима.⁵²⁵

Права и дужности службеника узети заједно чине лични статус јавног службеника, који се јавља као знатно сложенији појам од самих права и дужности, јер не представља њихов прост збир. Статус државног службеника представља основну садржину службеничког система јавне управе.⁵²⁶

На први поглед, права и дужности службеника могу изгледати као да су личног карактера, међутим: „Сва овлашћења и дужности имају за правац искључиво јавни интерес, а не корист лица које врши службу. Јавна служба је установљена због целине, а не због појединаца. Погодности које извиру из чиновничког положаја (плата, пензија, одликовања итд.) прожете су истим духом. Законске одредбе о платама, пензијама, одликовањима итд. доносе се с обзиром на целину, да осигурају што савршеније вршење службе (...). Из тога следује да ова права чиновника са свим користима изведеним из њих, могу у свако доба да се мењају законом или уредбом, чим то изискује интерес целине“.⁵²⁷

Државни службеник је дужан да поверене послове обавља у складу са Уставом, законом и другим прописом, према правилима струке, непристрасно и политички неутрално. Тиме су, у складу са европским стандардима правног уређења службеничког система, промовисана начела законитости, непристрасности и политичке неутралности државног службеника.

На овај начин се уводи начело деполитизације управе као цондитио сине qua нон стварања модерне и ефикасне управе. Партијска оданост се мора заменити оданошћу послу, професионалност мора бити изнад политичке лојалности. Иначе, у супротном, били би доведени у питање принципи савесности, непристрасности и законитости у раду органа управе, што би угрозило поверење грађана у њихов рад.

Законодавство Србије иде корак даље у истицању професионалности и елиминисању политичке лојалности па предвиђа да „државни службеник не сме на раду да изражава и заступа своја политичка уверења“ (члан 5. став 2). Повреда начела непристрасности или политичке неутралности, као и изражавање и заступање политичких уверења на раду, сматрају се тежим повредама дужности из радног односа.

Службеник је дужан да извршава наређења претпостављеног старешине, ако су она у границама закона. Тиме смо прихватили блаже, за разлику од строгог схватања начела субординације, по коме би потчињени морао извршавати свако наређење претпостављеног, без обзира на то да ли је законито или не.⁵²⁸ Ова потчињеност службеника је интензивнија од грађан-

525 Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb 1987, стр. 197.

526 Павле Димитријевић, *Организација и методи рада јавне управе I*, Београд 1959, стр. 93.

527 Gaston Jéze, наведено према Лазо М. Костић, *Административно право Краљевине Југославије I*, Београд 1933, стр. 303.

528 Упореди: Никола Стјепановић, *Управно право – ошшти део*, Београд 1978, стр. 333.

ске јер „поданику управна власт може заповедати само оно што јој закон допушта. Чиновнику може заповедати све што јој закон не забрањује“.⁵²⁹

Кад службеник сматра да је наређење старешине супротно прописима, правилима струке или да његово извршење може проузроковати штету, службеник може да задржи извршење наређења. Истовремено, у обавези је да о томе обавести претпостављеног. Но, службеник је поновљено писмено наређење дужан да изврши, осим ако би наређење извршења представљало кривично дело. Тада би службеник известио непосредно виши орган, односно орган који врши контролу или надзор над радом органа у коме је запослен.

Овако законски конципирана дужност извршавања наређења „старијег“, односно „вишег“, исправно је утемељена јер је водила рачуна о две веома важне „ствари“ – о управи и правном поретку, дајући примат важнијој – правном поретку и његовој заштити и успешном функционирању. Шта то значи?

Постојање обавезе извршавања наређења претпостављеног није ништа друго него доследно спроведено начело хијерархијског уређења управе, у коме и многи аутори виде њену битну ознаку (Келсен, Меркл), без чега би она тешко могла нормално да функционише и извршава многобројне задатке.⁵³⁰ Тиме је, дакле, обезбеђен један од услова за нормалан рад управе. Да би се обезбедила заштита правног поретка, законодавац је овластио службеника да испитује легалност наредби својих претпостављених, при чему ће незаконите наредбе извршити само ако су поновљене у писменом облику, а ускратиће извршење ако наређење представља кривично дело. Значи, поменутом субординацијом омогућава се нормално и ефикасно деловање управе, али само у границама правно дозвољеног – уставности и законитости утврђеног правног поретка.

Службеник је дужан да чува службену или другу тајну одређену законом или другим прописом. Овом законском одредбом се не форсира тајна управа (*arcana imperii*), мада управа „воли тајно и тајанствено“ и често се штити својим изумима – државна, службена и сличне тајне,⁵³¹ већ омогућава нормално функционисање управног система. Ипак, вреди упозорити да „свака власт, установљена као трајна власт, јесте у некој пресудној тачки тајна власт“,⁵³² која своје знање, намере и рад скрива од критике колико год је то могуће. Међутим, без обзира на то што се тајна јавља као „средство моћи“, коме бирократска управа тежи по својој природи, чини се да се и у погледу чувања тајне можемо угледати на приватну сферу јер се тајна

529 Слободан Јовановић, *О држави, основи једне управне теорије*, Београд 1990. У овом контексту је појам поданика и грађанина изједначен, мада се, уопште, праве знатне разлике између ова два појма.

530 Упореди: Лазо М. Костић, *Административно право Краљевине Југославије I*, Београд 1933, стр. 310.

531 Упореди: Веселин Брковић, „Како до одговорности администрације“, *Ојштина*, бр. 5–6, Београд 1984, стр. 115–121.

532 Макс Вебер, *Привреда и друштво II*, Београд 1965, стр. 55.

„далеко сигурније чува у главној књизи неког предузетника него у актима органа власти“.

Службеник је дужан да се стручно усавршава и да учествује у свим облицима стручног усавршавања који се у органу организују.⁵³³ Само на овај начин, уз различите облике стручног усавршавања који службенику омогућавају стицања нових знања, вештина и компетенција попут праћења референтне научне и стручне литературе, похађања различитих предавања, курсева и семинара, упућивања службеника на практичан рад у друге органе, на факултете и друге научне и стручне институције у земљи и иностранству, стицања специјализације, мастера, односно доктората и слично, уз претпоставку да службеник воли свој посао, могуће је ефикасно и квалитетно обављати државну службу.

„Едукована државна служба“ као императив времена тражи организовано и осмишљено стручно усавршавање „уподобљено примереним потребама органа“. Истовремено, како аутори с правом примећују, право на рад није задовољено ако није задовољена потреба за стручним усавршавањем.⁵³⁴

У Србији, садржину и облике стручног усавршавања, као и начин провере стручног знања службеника из органа државне управе и служби Владе, уређује Влада на предлог Службе за управљање кадровима. *De lege ferenda*, треба омогућити да сваки орган уређује садржај и облике стручног усавршавања према својој специфичности, у складу са начелима које утврди ресор надлежан за послове управе или Влада.⁵³⁵

Осим ових дужности, такође је, као антикоруптивно правило, предвиђено да службеник на основу свог службеног својства не сме примати поклоне, као ни користити рад у државном органу како би утицао на остваривање својих права или права с њиме повезаних лица. Закон о државним службеницима прописује да државни службеник, уз писмену сагласност руководиоца, може да ради за другог послодавца ван радног времена ако додатни рад није забрањен посебним законом или другим прописом. Такође, додатни рад не би смео да утиче на непристрасност рада државног службеника. Законом су прописана и правила о забрани оснивања привредних друштава, јавних служби и бављења предузетништвом, као и забрана чланства у органима управљања правних лица.⁵³⁶

Основно право службеника је право на плату, које му припада као накнада за обављени рад у органу. У правним системима где је службенички однос само врста радног односа, правна природа плате је очигледна наплата за рад. Међутим, у оним системима где службеници представљају посебан друштвени слој, велики број теоретичара пориче ово мишљење и сматра

533 Види: Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09, члан 96.

534 Чедомир Богићевић, Ђорђија Блажић, *Основи управног положаја државних службеника*, Подгорица 1993, стр. 98

535 Чедомир Богићевић, Ђорђија Блажић, *Основи управног положаја државних службеника*, Подгорица 1993, стр. 98.

536 О изузецима од наведеног видети: Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09, члан 29.

да је плата нека врста алиментације која се одређује по важности службе и рангу службеника.⁵³⁷ У Србији, утврђивањем плата, класификацијом службеника, системом напредовања и слично, правни режим запослених лица у органима управе значајно се померио од радног ка управном праву.

Плата треба да обезбеђује материјалну егзистенцију службеника зато што службеник обавља службу као своје једино редовно занимање, „због тога што му државна служба не оставља никако, или бар не довољно времена за једно приватно занимање којим би могао средства за живот прибавити (...), своју егзистенцију обезбедити“.⁵³⁸

Враћањем на категорију плате, уместо категорије личног дохотка радника у радним заједницама органа друштвено-политичких заједница (и радне и друштвено-политичке заједнице укинута су као трагови „самоуправних времена“), учињен је добар потез јер је претходни систем уносио непотребан раздор међу службенике. Поново се уводи у свету признат систем рангирања службеника у одговарајуће платне групе (платне разреде). Разликама у плати жели се истаћи разлика у вредности између службеника и истовремено натерати службенике на веће залагање и даље стручно усавршавање у раду⁵³⁹ и омогућити, путем напредовања, „борбу“ за већу плату. Осим плате, службенику припада право на накнаде и друга примања.

Унутар органа, службеницима се обезбеђује тзв. „интерна“, „унутрашња“ заштита права. О правима и дужностима службеника одлучује руководиоца државног органа. Међутим, ако државним органом руководи државни службеник, о његовим правима и дужностима одлучује Високи службенички савет када је државног службеника поставила Влада, односно тело које одреди државни орган или тело надлежно за постављање државног службеника.

Службеник се руководиоцу државног органа мора писмено обратити ради остваривања својих права. Потом се предвиђа могућност да службеник против сваког решења или другог акта којим је одлучено о његовим правима или обавезама може у одређеном року поднети приговор, о коме, по правилу, одлучује жалбена комисија у одређеном року.

Службеницима се обезбеђује „вањска“ („екстерна“) заштита преко посебне, *ујравне инспекције*. Она врши надзор над применом закона и других прописа о правима и обавезама службеника. При том управна инспекција има право да прегледа одговарајућу документацију, уз могућност обавештења и на друге начине.

Напуштање свих трагова ранијих радних заједница и облика самоуправљања у области радних односа у органима управе представља значајну и позитивну новину јер управи, као превасходно бирократски устројеном комплексу, не одговарају самоуправне форме, које су у претходном периоду и биле један од значајних узрока инертног и неефикасног рада управе.

537 Упореди: Ivo Krbeč, *Pravo jugoslovenske javne uprave II, Organizacija javne uprave i službenička prava*, Zagreb 1961, стр. 285–286.

538 Слободан Јовановић, *О држави, основи једне управне теорије*, Београд 1990, стр. 395.

539 Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb 1987, стр. 204.

4) Одговорност службеника

Ниједан проблем у животу (брак, породица, пријатељство) па ни на послу, не може се успешно решити док појединац на себе не преузме одговорност за његово извршење. У супротном, проблеми и даље остају, а ми, уместо да будемо део решења, постајемо део проблема.⁵⁴⁰

Појам који се везује за правне обавезе јесте појам *йравне одговорности*. Да је једно лице правно одговорно за извесно понашање или да носи правну одговорност за то – значи да је оно подложно санкцији у случају супротног понашања.

Службеник својим радним делањем и целокупним ангажманом у службеничком односу остварује, мање или више успешно, општи интерес државе. Стога је службеник, у оквиру државне поделе рада, дужан придржавати се општег интереса државе и придржавати се „законског у тим посебним правима“.⁵⁴¹ Ако чини другачије, он прави произвољна и субјективна дела за која бива одговоран.

Полазећи од данас општеусвојених ставова о одговорности, законодавац је, за разлику од управних функционера за које је предвиђено да носе политичку одговорност (као одговорност због пропуста у раду на остваривању утврђене политике и неизвршењу закона и смерница),⁵⁴² за службенике предвидео да одговарају дисциплински. Такође је, као и код функционера, утврђено да одговарају кривично, материјално и прекршајно.

Државни службеник је дисциплински одговоран за повреду дужности из радног односа. Овако широка формулација законодавца у складу је са материјом дисциплинске одговорности јер се обухватају све ситуације које се не могу експлицитно набројати. Или, како каже И. Крбек: „Због те ширине не може се дисциплинска одговорност законом унапријед тако прецизно и таксативно навести, као што се може кривична одговорност.“⁵⁴³ Дисциплинска одговорност је одговорност за „повреде радне дисциплине и несавестан, неуредан и незаконит рад у вршењу поверених послова“.⁵⁴⁴

Према Закону о државним службеницима, разликујемо лакше и тешке повреде дужности из радног поступка. Лакше повреде би се односиле на: 1) учестало закашњавање, неоправдано одсуствовање у току радног времена или ранији одлазак с рада; 2) несавесно чување службених списа или података; 3) неоправдан изостанак с рада један радни дан; 4) неоправдано необавештавање непосредно претпостављеног о разлозима спречености за долазак на рад у року од 24 сата од настанка разлога, као и 5) повреда кодекса понашања државних службеника која није обухваћена неком од повреда дужности из радног односа предвиђених Законом о државним службеницима или посебним законом. Међу теже повреде дужности из радног односа може се убројати: 1) неизвршавање или несавесно, неблаговремено или

540 Упореди: Scott Peck, *Put kojim se ređe ide*, Beograd 1995, стр. 33.

541 G. W. F. Hegel, *Osnovne crte filozofije prava*, Sarajevo 1989, стр. 420.

542 Павле Димитријевић, *Основи уйравној йрава*, Београд 1989, стр. 183.

543 Ivo Krbek, *Pravo jugoslavenske javne uprave II, Organizacija javne uprave i službenička prava*, Zagreb 1961, стр. 290.

544 Павле Димитријевић, *Основи уйравној йрава*, Београд 1989, стр. 184.

немарно извршавање послова или налога претпостављеног; 2) незаконит рад или пропуштање радњи за које је државни службеник овлашћен ради спречавања незаконитости или штете; 3) злоупотреба права из радног односа; 4) повреда начела непристрасности или политичке неутралности или изражавање и заступање политичких уверења на раду; 5) одавање службене или друге тајне; 6) примање поклона у вези са вршењем послова, услуга или користи за себе или друго лице; 7) додатни рад који није у складу са условима предвиђеним Законом и сл.⁵⁴⁵ За учињени лакши дисциплински преступ службенику се изриче одређена дисциплинска мера, попут новчане казне, док се за теже преступе може изрећи не само новчана казна, већ и задржавања у напредовању, а када је реч о најтежим преступима и престанак службе. Руководилац државног органа води дисциплински поступак и одлучује о дисциплинској одговорности. Међутим, против државног службеника кога је на положај поставила Влада дисциплински поступак води Високи службенички савет, а против државног службеника постављеног од неког другог државног органа или тела – тело које је одређено његовим актима.

Дисциплинска одговорност се јавља као самостална одговорност поред које истовремено могу да постоје и други облици одговорности, тако да кривична одговорност, односно одговорност за привредни преступ и прекршај не искључују дисциплинску одговорност службеника, ако та радња представља и повреду службене дужности. Том приликом, у погледу кривичне одговорности, примењују се одредбе кривичног закона о кривичним делима учињеним приликом вршења службене дужности.

Службеник је такође материјално одговоран за штету коју је на раду или у вези са радом, намерно или из крајње непажње, проузроковао државном органу, као и за штету проузроковану трећем лицу. Постојање штете, њену висину и околности под којима је проузрокована утврђује руководиоца државног органа или лице које он овласти. Али, ако службеник одбије да надокнади утврђену штету, право на надокнаду штете може се остварити у парничном поступку.

Материјална одговорност се не поклапа са дисциплинском и постоји паралелно уз њу. Тако је изазивање веће материјалне штете предвиђено као дисциплински преступ, односно као тежа повреда радних обавеза и дужности, што не значи да службеник неће и материјално одговарати за насталу штету.

Дакле, без одговорности немамо квалитетних организација било ког типа, па ни управних. Знамо да то долази нарочито до изражаја када не постоји одговорност носилаца „виших функција“. Зар одговорност врхунских (топ) менаџера није карактеристика бољих корпорација (фирми) свуда у свету. Али, поред одговорности руководиоца, треба „пратити“ одговорност и осталих посленика управе, њених службеника. У том правцу је пожељно у управној организацији успоставити један јединствени информациони систем праћења одговорности управних функционера и служ-

545 Види: Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09, члан 109.

беника који би радио према јединственој методологији.⁵⁴⁶ Делање управе у јавном интересу захтева остварење одговорности јавних службеника на знатно већем нивоу од данашњег. Саме норме свакако нису довољне.

5) Престанак службе

Службенички однос се заснива с намером да буде трајан, не сталан и вечит – доживотан, не привремен и повремен. Међутим, у одређеним ситуацијама, прецизно утврђеним прописима, долази до престанка службе.

Упоредна законодавства познају различите начине престанка службе, као што су отказ, одлазак у пензију и сл., при чему, по правилу, престаје већина права и обавеза, али не и све (нпр. дужност чувања службене тајне), а такође могу, као приликом одласка службеника у пензију, настати и нека нова права. Трајност службеничког односа представља гаранцију да службенику не може престати служба због самовоље управне власти или, како примјећује Гастон Жез: „Јавни интерес захтева да се претпостављеним властима не пружи пуна слобода отпуштања чиновника. Ако се ради о чиновницима који пред собом имају каријеру, самовољна ће отпуштања несумњиво бити од опасности за целу државну службу. Тиме се добијају непоуздани чиновници који ће се целог живота бојати самовољног отпуштања због политичких или личних мотива освете, чиме ће њихова каријера бити прекинута. Под овим околностима, јавна служба ће привлечити само осредње и неупотребљиве људе“.⁵⁴⁷

„Општи“ начини престанка радног односа утврђени су општим прописима о радним односима, тачније *Законом о раду*,⁵⁴⁸ док су *Законом о државним службеницима* утврђени још неки, „посебни“ начини престанка службе. При том је истакнуто да службенику престаје служба у органу под условима и на начин утврђен законом.

Можемо уочити неколико начина на који престаје радни однос државног службеника: 1) протеком времена на које је заснован; 2) споразумом; 3) отказом; 4) по сили закона, као и 5) на други начин одређен Законом о државним службеницима или посебним законом. Неопходност да се, с једне стране, заштити статус државног службеника и да се, с друге стране, онемогући политички утицај, може се постићи концизним регулисањем престанка радног односа. Тако, законом су таксативно наведени правни основи за престанак радног односа отказом, али и услови за престанак радног односа по сили закона.

в) Службенички систем

„Службенички систем је целовит скуп логички повезаних категорија у које се радна места, односно управни службеници разврставају према унапред утврђеним критеријумима, а који су основ за њихово награђивање

546 Види: Јосиф Кукуров, „Одговорност органа управе за извршење својих функција“, *Правни животи*, бр. 3, Београд 1987, стр. 345–352.

547 Упореди: Лазо М. Костић, *Административно право Краљевине Југославије I*, Београд 1933, стр. 334.

548 Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 24/05, 61/05 и 54/09.

и оквир за кретање у служби. Службенички систем, према томе, обухвата **систем класификације, платни систем и систем напредовања**. Сврха службеничког система је да осигура максимум сврсисходности са стајалишта целине управних организација и максимум праведности према поједином службенику.⁵⁴⁹

Класификациони системи којима се врши разврставање службеника могу се поделити у две основне групе, и то: а) класификацију службеника код које поједина класа обухвата све службенике с истим одређеним личним својствима (школска спрема, радни стаж) и б) класификацију радних места код које поједина класа обухвата сва радна места с једнаким или сличним радним обавезама и другим карактеристикама. Да би се избегле лоше а искористиле добре стране ових метода,⁵⁵⁰ они се по правилу комбинују у примени, при чему ипак почетна оријентација у једном или другом смеру даје обележје читавом систему.⁵⁵¹ Илустративно је приметити да би, рецимо, доследно спроведен систем радних места довео до потпуног одсуства стечених права, што би имало за последицу незаинтересованост за службу и депласираност и деморалисаност старијих службеника.⁵⁵²

Пре свега, треба направити разлику између категорија **звање** и **занимање**. Звања изражавају стручна својства запосленог и његову оспособљеност за вршење послова одређеног степена сложености у органу. Занимања представљају радна места са одговарајућом школском спремом за које се не утврђују звања. Дакле, систем класификације је такав да се као главни модел узима модел класификације службеника, а као споредни модел класификације радних места. Тиме смо донекле открили могуће будуће проблеме, као што су постојање извесне нестимулативности, стварање одређених социјалних разлика, непостојање адекватне „расподеле према раду“ и сл.

Службеник заснива службенички однос на једном радном месту са, по правилу, сталном амбицијом да ту не остане, већ да стално добија виша звања, више положаје. Тај његов „ход“ према већим звањима називамо *најредовањем* и оно представља редовно кретање у служби, значајан мотивациони фактор управног система.⁵⁵³ Његова суштина је у поступном прелажењу службеника на све одговорнија радна места, у његовом све по-

549 Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb 1987, стр. 197.

550 Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb 1987, стр. 198–201. Тако се за систем класификације службеника истиче да даје већу предност службеницима и да је једноставан; а за систем класификације радних места да боље задовољава принцип награђивања према раду, више доприноси рационалној организацији, пружа заштиту од политичке и личне протекције и сл.

551 Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb 1987, стр. 203. Француска је пример прилично изједначене употребе оба ова метода. Читава је управа подељена хоризонтално у групе (*cadres*) које обухватају истоврсна и степенована радна места. САД се сматра домовином система класификације радних места, док Енглеска интегрално користи модел класификације службеника.

552 А. Стојановић, *Организација и функција јавне управе (основне ујоредне и историјске карактеристике)*, Београд 1972, стр. 80.

553 Norman J. Powell, *Personnel Administration in Government*, Prentice–Hall, 1956, стр. 392–393: „Не само да је напредовање врло јак фактор у мотивацији и уз то снажан инструмент за осигурање виталности организације, оно уједно представља главну привлачну снагу за људе вишег калибра који више воле да се крећу на више, него да се удобно и сигурно сместе на једном месту.“

вољнијем статусу и добијању веће плате.⁵⁵⁴ Данас у свету постоје разни начини напредовања у појединим службеничким системима, а сви они се могу разврстати у две основне групе: отворени и затворени систем напредовања. У отвореном систему, службеник напредује на основу оцењивања његових способности од овлашћеног појединца или „колективитета“. Такав систем доприноси бољем радном учинку службеника, инспирише га на сопствено усавршавање и сл. Но, с друге стране, треба обезбедити, а морамо признати да то није нимало лако, објективност и економичност у оцењивању, сигурност у погледу кретања у служби.

У аутоматском систему напредовања, службеник напредује према одређеним објективним критеријумима као што су радни стаж, стицање више квалификације и сл., дакле, напредовање углавном не зависи од воље овлашћеног појединца или „колективитета“. Негативне стране отвореног модела су предности аутоматског – и обратно, тако да се у пракси примењују разне комбинације и једног и другог система.

Осим нормалног кретања у управи оличеног у напредовању, службеник се може кретати, грубо речено, и уназад, тако да се поставља на нижа радна места, губи квалитет дотадашњег статуса и квалитет плате. Разлози за овако анахроно кретање службеника могу бити субјективне (кривица службеника) или објективне природе (потребе процеса рада, реорганизација управе и сл.). Како се постављањем на „ниже позиције“ угрожавају витални интереси и права службеника, то „кретање“ треба да буде регулисано одговарајућим правним прописима, уз предвиђену могућност да службеник употреби одговарајућа правна средства ради заштите својих права.

У Закону о државним службеницима можемо идентификовати три основна елемента кадровског система: 1) **кадровски план**, 2) **Службу за управљање кадровима** и 3) **Високи службенички савет**.

Кадровски план представља приказ броја државних службеника према радним местима и броја државних службеника са радним односом на неодређено време који су потребни у години за коју се кадровски план доноси. Такође, кадровски план садржи и приказ броја приправника чији се пријем планира, као и броја државних службеника чији се пријем у радни однос на одређено време планира због могућег повећања обима посла. Улога кадровског плана односи се на могућност континуираног праћења потреба за кадровима на нивоу читавог система државне управе.

Главна улога у развоју целокупног кадровског система припада **Служби за управљање кадровима**. Она води централну кадровску евиденцију о државним службеницима и намештеницима у органима државне управе и службама Владе.

Високи службенички савет има нарочиту улогу у имплементацији начела професионализације државне управе јер одређује какве се стручне оспособљености, знања и вештине оцењују у поступку избора државних службеника, као и начин њихове провере. Осим тога, Високи службенички

554 Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb 1987, стр. 211.

савет прописује мерила за избор на радна места, доноси кодекс понашања државних службеника и обавља друге послове предвиђене Законом о државним службеницима.

г) Управни службеници у новим условима

1) Општи осврт

Једну од главних улога у трансформацији бирократски конституисане управе могу и треба да одиграју њихови службеници. Садашњи проблеми и будући изазови могу постати прилика за иновативне пројекте ако јавни администратори почну да преузимају морално одговорне и провокативне акције за промовисање јавног интереса. „У досадашњим акцијама у модернизацији и реорганизацији управе у први план долазили су задаци у променама организацијске структуре, система координације, промене статуса појединих управних сектора, хоризонталног и вертикалног повезивања, унутрашњих односа, односа с политичком околином и грађанима, а сасвим спорадично и недовољно систематски водило се рачуна о томе да крајњи досег тих промена зависи од кадрова.“⁵⁵⁵

У неизвесном окружењу, где „и сиромашни и богати чуче на стартној линији нове и потресно другачије трке ка будућности“ (А. Тофлер),⁵⁵⁶ управи су потребни другачији службеници, они који су способни да уче, да користе своја и искуства других људи, предузетни су и иновативни и сл. Константне промене у турбулентној околини „траже“ флексибилну управу чији ће се посленици континуирано образовати, отклањати грешке у свом раду, успешније комуницирати са грађанима, пружати квалитетније услуге. У управи Србије треба и фактички примењивати светске, а не локалне критеријуме у избору, напредовању и раду јавних службеника.

Наше тежње за квалитетнијим и бољим службеницима у управи су несумњиво афирмативне, али не и лако остварљиве. У том правцу је и данас актуелна иронична примедба Ф. Енгелса када каже да неки „убражавају да су изменивши име ствари изменили и саму ствар“.⁵⁵⁷

Управа као институционални облик извршавања политичких циљева представља непристрасну, рационалну и континуирану делатност коју врше професионални и деполитизовани управни службеници.⁵⁵⁸ У овом времену кретања од старог ка новоме када, како каже и Џ. Несбит, морамо научити да предвиђамо будућност на темељу садашњости,⁵⁵⁹ ваља се

555 S. Ivanišević, J. Kregar, Ž. Pavić, I. Perko-Šeparević, E. Pusić, I. Šimunović, „Kadrovi u upravi“, zbornik *Uprava i društvo*, Zagreb 1986, стр. 339.

556 Упореди: Милош Крстонијевић, *Посмодерна и образовање*, Подгорица 1996, стр. 15.

557 K. Marx – F. Engels, *Izabrana dela*, том I, Kultura, 1949, стр. 582; наведено према Ђуро Гатарић, „Neka razmišljanja o potrebi reorganizacije državne uprave“, *Naša zakonitost*, br. 4, Zagreb 1981.

558 Упореди: Стеван Лиљић, „Социо-технолошки комплекс ‘управљање–владање’ и социјална регулација“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2–3, 1992.

559 John Naisbitt, *Megatrendovi – deset novih smjerova koji mijenjaju naš život*, Zagreb 1985, стр. 25.

подсетити речи Бартуа: „Треба живети у складу са временом, а не овековечити у обичајима догму суверене и непогрешиве државе, чији би чиновници били неми и резигинирани робови.“⁵⁶⁰ Дакле, сва је мудрост у будном праћењу промена, предвиђању њиховог утицаја на управну организацију, реаговању, те аналогно томе и реконцептирању деловања организација.⁵⁶¹

У том правцу, главно бreme треба да понесу високопрофесионални и етички компетентни посленици управе.

Постоје огромне могућности човековог усавршавања, чије се консеквенце у сваком тренутку испостављају у пракси људских послова и по којој се особини човек разликује од животиње. Зато морамо искористити нашу способност усавршавања, иако се до знања не долази јефтино. Знање, вештина, способност и таленат морају бити основни квалитети наших управних службеника.

Данас је знање основни ресурс. Знање је постало кључни чинилац продуктивности, конкурентности и економског успеха, оно је постало примарна привредна грана, „индустрија која привреду опскрбљује преко потребним и најважнијим средствима за производњу“.⁵⁶² Зато се и јавни службеници, како примјећује Пол Лаган, морају „учити да уче, јер они морају да уче кроз читав живот“. Учење постаје савремени стил живота свих, па и посленика управе, средство за „путовање из микрокосмоса у све већи макрокосмос“. Без учења и квалитетног знања, управни службеници не би могли остваривати адекватне резултате и показати своју „вредност“ уверљивим обављањем дужности, заснованим на дуготрајној обуци и искуству.⁵⁶³

У времену садашњости, које представља „будућност која је почела“, у времену када је управни систем у сталној интеракцији са околином, када брине за „сто један“ конкретан проблем и врши многобројне активности, улагање у људски ресурс (*human resource*) представља најважнији фактор развоја.

Способност учења јавних службеника онемогућава да се развије конзервативни тренд ригидне и неимагинативне управе, с једне стране, и омогућава организациону обнову у управи која је битна за њен делотворни друштвени дизајн и за решавање њених проблема, с друге стране.⁵⁶⁴ Генерално посматрано, резонујемо да друштва нису одређена својим функционисањем, већ способношћу трансформисања.⁵⁶⁵ У томе се састоји вештина организације појединачно и друштва у целини.

Управа Србије која настаје треба бити схваћена као „протејанска управа“, што значи да може променити многе акције, многе форме и многе

560 Леон Диги, *Преображај јавног права* (1913), Београд 1929, стр. 26.

561 Упореди: John Naisbitt, *Megatrendovi – deset novih smjerova koji mijenjaju naš život*, Zagreb 1985, стр. 95

562 Упореди: P. F. Drucker, *Inovacije i preduzetništvo*, Beograd 1994, стр. 84

563 Карл Јоаким Фридрих, *Конституционализам (ограничавање и контрола власти)*, Подгорица 1996, стр. 179.

564 Gordon Lippit, *Organization Renewal*, Appleton–Century–Grofts, New York 1969, стр. 1; наведено према: Jong S. Jun, *Problem Administration and Problem Solving*, California 1976, стр. 324; Gerald E. Caiden, *Administrative Reform Comes of Age*, Berlin, New York 1991, стр. 139.

565 Упореди: Alain Touranie, *Postindustrijsko društvo*, Zagreb 1980, стр. 252.

улоге у различитим ситуацијама и контекстима. Она је протејанска у смислу да своје поље може подвргнути различитим морфолошким променама и погледима у неизвесној будућности.⁵⁶⁶

У новом имиџу наше управе раније одређеном: клијентно оријентисана управа (не и „клијентелизам“), понашање јавних службеника мора бити знатно боље, коректније. Представници управе морају са поштовањем да третирају грађане, тако да легално-рационални приступ: понос и дика модерне бирократије Макса Вебера⁵⁶⁷ – у коме се управне одлуке доносе на безличан начин, одређујући личну судбину појединаца, није оно на чему се можемо задржати.

Грађане у њиховом односу са управом иритира њена ароганција. Људи данас очекују од управе да буду вредновани и цењени као муштерије.⁵⁶⁸

Интенција је да се корисници *управних јавних услуга* третирају као *купици*, односно да имају право да буду третирани са једнаким уважавањем као и прави купци који дају новац. Предузетнички оријентисана управа (*business oriented administration*)⁵⁶⁹ мора почети да се трансформише, она мора пажљиво да слуша захтеве својих корисника. Њен квалитет могу да одреде једино њени клијенти, говори Дејвид Купер, шеф полиције у Медисону (савезној држави Висконсин, САД).⁵⁷⁰

Зато, како размишља Ф. Ф. Ридли, морамо да се покрећемо од правила администрација администратору („*administration et l'administré*“), администрација и особа којом се администрира, према администрацији и грађанину, у коме би се, у односима узајамног поштовања и уважавања, грађанин јављао као корисник услуга, муштерија.⁵⁷¹ Уосталом, није ли у декларацијама о америчким и француским правима свечано наведен принцип да *влада постоји збој појединца, а не појединац збој владе*, принцип који је битно утицао на све уставе донете касније и размишљања о држави и који је постао, како каже Норберто Бобио, „бар идеално, иреверзибилан“.⁵⁷²

Сам израз муштерија или клијент треба да симболизује нов однос између јавног службеника (управе) или даваоца јавних услуга и самих грађа-

566 Jong S. Jun, *Problem Administration and Problem Solving*, California 1976, стр. 52, 55.

567 F. F. Ridley, *Civil Service and Democracy: Questions in Reforming the Civil Service in Eastern and Central Europe*, Third Annual Conference Issues in Public Administration and Management, Bled, март 1995.

568 Osborne D., Gaebler T., *Reinventing Government: How Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Massachusetts 1992, стр. 166. Osborn и Gebler упозоравају да су америчке владе затворене за кориснике, док, као добар пример, истиче компаније *McDonalds* и *Frito-Lay*, које су оријентисане на купца. Није ли то последња оптужница за бирократску владу?

569 Упореди: Стеван Лилић, *The General Context of Business-Oriented Public Administration in Post-Communist Transition*, зборник радова са Саветовања у Будви, Београд 2000.

570 Osborne D., Gaebler T., *Reinventing Government: How Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Massachusetts 1992, стр. 166.

571 F. F. Ridley, *Civil Service and Democracy: Questions in Reforming the Civil Service in Eastern and Central Europe*, Third Annual Conference Issues in Public Administration and Management, Блед, март 1995.

572 Норберто Бобио, *Држава, владавина, груштво* (за ошшију теорију полийике), Подгорица – Цетиње 1995, стр. 57.

на, корисника услуга. Јавни службеник, као неко чији рад треба да се мери „делом и врлином“, „себе треба да види у улози онога који служи грађане, а да не господари њима, што значи да мора да види грађанина као појединца, а не као некакав апстрактни правни случај“. ⁵⁷³

Посленик управе свој професионални посао мора обављати законито, ефективно и целисходно, што се састоји, да искористимо специфично размишљање које Аристотел везује за правду, „у уздржавању од *pleonexia*, то јест од стицања неке предности за себе отимањем онога што припада другоме, његове својине, његове награде, његове службе и слично, или лишавањем појединца онога што му припада, неиспуњењем обећања, неплаћањем дуга, неодавањем дужног поштовања и тако даље“. ⁵⁷⁴

Најважнији ресурс управног система Србије је људски ресурс (знање). Његов утицај на финансијски и сваки други успех организације је недвосмислен, што примећује и Денис Кравец, анализирајући велики број организација. Кравец показује како употреба савремених персоналних вежби повећава морал, смањује назадовања, обећава продуктивност и осигурава организацији финансијски успех. Такође, показује како иновације у дизајнирању посла, партиципативни менаџмент, флексибилно радно време, планирање каријере службеника утичу на раст плата, профита, дивиденди и зарада за деонице ⁵⁷⁵. Нису ли све ово појаве које се, на одређен начин, појављују или могу појавити у управној организацији? Одговор је недвосмислен – могу.

2) Селекција и напредовање јавних службеника

Реорганизована управа треба да води ефикасну и разумну кадровску политику како би постала стециште способних а „емиграциона територија“ неспособних, место где би се, „што више, то боље“, окупила „национална памет“ да би „предложене алтернативе унутрашње и спољне политике и економског развоја добиле у поузданости и вероватноћи испуњења дугорочних циљева трајног развоја подржаног укупним привредним и културним полетом и енергијом“. ⁵⁷⁶

Али, то више није довољно. Осим правног оквира, треба одредити професионалне и моралне стандарде који ће постати темељ нашег понашања и услов стварања модерне и ефикасне управе. Само на тај начин можемо елиминисати код нас у не малој мери присутан Питеров закон (*The Peter Principle*) напредовања до прага граница неспособности, односно успијања у каријери пропорционално нестручности. ⁵⁷⁷

573 F. F. Ridley, *Civil Service and Democracy: Questions in Reforming the Civil Service in Eastern and Central Europe*, Third Annual Conference Issues in Public Administration and Management, Блед, март 1995, стр. 940.

574 John Rawls, *A Theory of Justice*, Massachusetts 1971, стр. 10.

575 Упореди: Dennis J. Kravetz, *The Human Resources Revolution, Implementing Management Practices for Bottom - Line Success*, San Francisco - London 1988.

576 Драгољуб Кавран, „Техничка побољшања или структурне промене у управи“, *Анали Правној факултету у Београду*, бр. 2-3, 1970.

577 Jovo Brekić, *Razvoj i promocija kadrova*, Zagreb 1990, стр. 76.

Едгар Морин види излаз из 20. века у промени духовне културе – „још смо увек у предхисторији људског духа“⁵⁷⁸ – при чему нагласак ставља на индивидуалистички активизам и самоодговорност свих житеља савременог света. Зар цивилизација, како је рекао Вилхелм фон Хумболт, није заснована на људском развоју у најбогатијој разноврсности?

Нове културне и вредносне промене унутар наше управе не могу се извршити без квалитетних и правих људи. Зато, некомпетентне и већ компромитоване личности не треба доводити на главне позиције јер ће цела акција реорганизације управе, која је делом и политичког карактера, доживети фијаско.⁵⁷⁹

„Учвршћивање“ у пракси правих вредносних критеријума при избору посленика управе – образовање и ниво стручне спреме, особине личности, радно искуство, поседовање вештина, односно специфичних знања – биће тежак и дуготрајан процес, али од њега умногоме и зависи конституисање и функционисање правне државе на нашим просторима, наше укључивање у међународну поделу рада и светске интеграционе токове. Као жељени исход очекујемо да: „Нестручни радник у управи треба да нестане заједно са неквалификованим мануелним радником.“⁵⁸⁰ Истовремено, то ће бити и начин да се рад јавног службеника не посматра само као средство за задовољавање економских и друштвених потреба, начин за заштиту јавног интереса, већ и као прилика за јавног службеника да постигне већу самоактуелизацију (самоостварење). Како каже Јонг С. Јун, појединци захтевају демократско, делотворно и задовољавајуће радно место.⁵⁸¹

При пријему службеника, одређену улогу могу имати и кадровски стручњаци, али само за кадровске процесе, као што су планирање кадрова, пријем кадрова, систематизација послова и задатака, у одређеној мери и распоред кадрова, напредовање, вођење персоналних евиденција и сл. Коначну реч имају руководиоци, односно менаџери који одговарају за рад целог органа. На значај кадровских стручњака, осим статистичких података који упућују да њихов број апсолутно расте, илустративно упућује Валтер Бурдик када каже: „Последње године XX века биће време кадровских специјалиста. Будућност доноси све већу специјализацију и професионализацију кадровских служби.“⁵⁸²

Специфичности у државној управи и јавном сектору не умањују потребу за организованом кадровском функцијом већ, напротив, чине је

578 Edgard Morin, *Kako izaci iz XX stoleća*, 1983, стр. 387.

579 Упореди: Бранислав Марковић, „Морална криза, вриједносни критеријуми и остваривање циљева кадровске политике“, *Правна мисао*, бр. 5–6, Сарајево 1986, стр. 3–15.

580 Victor A. Tompson, *Ујрава и иновација* (наведено према: Eugen Pusić, *Problemi upravljanja*, Zagreb 1971, стр. 302).

581 Упореди: Jong S. Jun, *Problem Administration and Problem Solving*, California 1976, стр. 316, 319. и др.

582 Упореди: Драгољуб Кавран, *Орјанизација, кадрови, руковођење (наука о ујрављању)*, Београд 1991, стр. 17. У 1977. години у САД је око 235.000 људи радило на специјализованим кадровским пословима. Од тога броја, 60% је било у приватном, 30% у јавном сектору и 10% у јавним службама (образовање, здравство). У 1987. години та бројка је износила око 360.000 људи.

сложеном јер захтевају већу одговорност и професионалност.⁵⁸³ При том, зависно од врсте квалификационе структуре и врсте делатности, кадровска функција у органу не мора бити организована на исти начин. Претпоставља се да је изнад 200 запослених већ потребно имати службу за кадровске послове као унутрашњу организациону јединицу.

Кадровска служба која има истовремено и штабни и мешовити или аутономни карактер – „представља повезивање и штапских и линијских елемената при решавању питања везаних за функционисање организације“⁵⁸⁴ – која представља само подсистем у односу на организацију као целину, имала би значајну улогу у селекцији и пријему на рад службеника. Она би се старала о свеукупном процесу образовања у организацији – истраживање општеобразовних потреба организације, припрема плана образовања службеника и руководиоца, сарадња са факултетима и специјализованим организацијама, и имала би значајну улогу у раду синдиката и уопште у области радних односа.

Познато је у свету да избор кадрова, поготово врхунских, може бити веома скуп. Тако је у САД избор руководиоца још пре десетак година коштао око 4.000 долара, руководиоца средњег слоја 1.500 долара, надзорника око 1.000 долара, инжењера 1.925 долара, књиговође 2.250 долара, секретарице 1.800 долара. Изузетно, у трустним временима, каква су и сада делимично, треба примењивати, како се истиче, једноставне методе и технике које ће бити рентабилне.⁵⁸⁵

Савремене технике селекције могу рентабилно користити само веће и „ликвидније“ управне организације, и то у условима када су поједини послови и задаци стабилни за извешан период и када се понуда и тражња поклапају, или када је тражња већа од понуде. Код нас је обично тражња већа од понуде, али треба подсетити да имамо и један специфичан проблем, а то је да имамо много диплома, а мало савременог знања потребног за нову стратегију развоја, што значи да имамо застарелу концепцију образовања, али и низак степен улагања у његов развој.⁵⁸⁶

Избор одговарајућих кандидата, односно селекција, треба да означава, како Вебер примећује, да одређени типови понашања и личних квалитета имају предност у могућности да се добије одређени друштвени статус, као што је случај и са статусом јавног службеника. „Услови борбе и такмичења одлучују о томе који су то квалитети: да ли више физичка снага или бескрупулозно лукавство, да ли више интензитет духовних снага или капацитет плућа и демагошка техника, да ли више оданост претпостављенима или лицемерство у ласкању масама, да ли више оригиналне стваралачке способ-

583 Д. Кавран, С. Можина, Ј. Флорјанчић, *Планирање кадрова*, Београд 1991, стр. 67.

584 Упореди: Драгољуб Кавран, *Организација, кадрови, руковођење (наука о уйрављању)*, Београд 1991, стр. 95.

585 Упореди: Д. Кавран, *Организација, кадрови, руковођење (наука о уйрављању)*, Београд 1991, стр. 95.

586 Упореди: Ј. Brekić, *Razvoj i promocija kadrova*, Zagreb 1990, стр. 90.

ности или способност прилагођавања друштву, да ли више квалитети који су необични него квалитети за које се сматра да нису натпросечни.⁵⁸⁷

Наша недовољно добра селекција у избору кадрова у управи, која изазива ерозију њеног квалитета и нивоа, треба да „устукне“ пред селекцијом која би у избору форсирала интензитет духовне снаге, оригиналну стваралачку способност, образовање, посебне вештине и сл.⁵⁸⁸

Престало је, макар на папиру, доба идеологије и њено чудо које се огледало у томе да она „може постати потпуно неосетљива на искуство, на чињенице, на стварност“.⁵⁸⁹ Савремено тржишно друштво Србије по природи ствари тражи врхунску селекцију, при чему се по структури, обиму и квалитету кадрова плански морамо укључити у светску тражњу одређеног броја људи. У том правцу још увек су актуелне давно изговорене речи (пре 3.000 година) великог грчког мислиоца Платона који примећује да, уколико се извршење закона повери неспособним чиновницима, они неће бити извршени, а држава ће бити изложена великом руглу, због чега ће за њу настати велика штета и срамота.

Осим нормативних услова потребних за заснивање службеничког односа предвиђених конкурсом, односно огласом, у погледу стручне спреме, година искуства и сличног, треба, нарочито за стручне кадрове и руководиоце, при пријему и селекцији за сваког потенцијалног посленика управе прецизно утврдити: *ко је* (идентификација генералија, особина, честитости); *шћа жели* (мотивација, амбиције, сопствени развој); *шћа зна* (образовање, стручност, специјалности); *шћа може* (афинитети, интелектуалне и организационе способности); *шћа уме* (креативност, комуникативност, сарадња); *шћа ради* (врста експертних послова, искуства); *шћа обећава* (предузетништво, иницијатива, ризик, сигурност); *шћа ђрихваића* (старо, ново, изазов); *шћа условљава* (реорганизацију, дисциплину, одређену материјалну корист).⁵⁹⁰

Само на овај начин, уз тзв. мултидимензионално тестирање, „односно узастопно оцењивање“, можемо експертно утврдити да ли одређени појединац одговара управној организацији или не. Ако се све то стручно обави, резултат у избору стручне особе не би требало да изостане.

Желимо мудру, храбру, умерену и правичну управу на нашим просторима. Такву управу једино могу обезбедити јавни службеници који поседују те квалитете јер би тада административни процеси отворени јавној контроли могли издржати њен тест у погледу контроле правичности,

587 Макс Вебер, *Привреда и друштво I*, Београд 1965, стр. 27.

588 Негативна селекција је нарочито опасна појава на универзитету јер постоји опасност да се у редовне науке увуче просечност, са опасном тенденцијом репродуковања у проширеним границама. „Уместо селекције талената, знања и научног прегалаштва бива све више присутна опасност негативне селекције. Томе доприносе и нека институционализована решења која отупљују, па и онемогућавају примену ригорозних научних критеријума за избор и реизбор (...).“ Б. Шошкић, „Нерешени проблеми и положај науке“, *Економски зборник*, књ. IX, *Проблеми миграције*, стр. 57.

589 Edgard Morin, *Kako izaći iz XX stoleća*, Zagreb 1983, стр. 90.

590 J. Brekić, *Razvoj i promocija kadrova*, Zagreb 1990, стр. 370.

поштења и непристрасности. При томе би њени клијенти уживали пуну пажњу, што и треба да очекујемо од намештеника управе јер они морају бити људи од поверења – *homini di fiducia*.

Истовремено, треба поспешити неповољне тенденције кретања квалитета кадрова у нашој управи, и то смањивањем или елиминисањем одређених момената који одвраћају од запошљавања у управи, а међу којима би, према речима познатих аутора, могли бити ови: негативан стереотип *биро-крајте* у нашем јавном мишљењу, штампи и осталим медијима комуникације; заостајање у личним дохоцима и пратећим бенефицијама за другим делатностима у друштву; несигурност изазвана повременим кампањама за смањивање броја радних места у управи; ограничена перспектива напредовања с обзиром на политику попуњавања водећих функција кадровима изван управе.

3) Перманентно образовање

Познато је да је животни „век“ једном стечених знања све краћи и да постоји стална тенденција његовог смањивања, те отуда и потреба константног актуелизовања знања и бриге о њему. Зато у систем рада управних организација морамо уградити учење које треба да буде континуирано јер морамо да прихватимо непријатну истину да је знање оних који пет година не учествују у процесу учења застарело. Тако, П. Ф. Друкер истиче: „Америчке власти сада захтевају да лекари иду на курсеве обнављања знања и полагају испите поновне оспособљености за рад сваких пет година. Испитаници су на почетку негодовали да би се потом, скоро без изузетка, чудили колико се тога изменило и колико су тога заборавили.“⁵⁹¹

Дакле, потреба за перманентним образовањем је услов без кога нема успешности деловања управне организације. Одређујемо га као мрежу активности и догађања усмерених на подизање способности адаптације окружењу преко развоја појединачних способности људи који су оспособљени да решавају садашње и будуће проблеме организације, при чему се сам процес образовања заснива на научним принципима и стваралачкој пракси.

Процес *перманентног* образовања као начин стицања додатних знања, омогућава обављање све сложенијих радних задатака, скраћује време потребно за стицање искуства, подиже продуктивност рада и сл. Ово додатно, допунско образовање подразумева сталне и систематске напоре јавних службеника на свом усавршавању, дакле, конципирано је као перманентан процес и односи се на оне службенике који већ раде у органу управе и који испуњавају основне услове прописане за њихова радна места.⁵⁹² „Креација, знања и иновације не могу се стицати само редовним школовањем, она трају кроз цео живот а нарочито у радном времену и на

591 Упореди: P. F. Drucker, *Menadžment za budućnost: devedesete i vreme koje dolazi*, Beograd 1995, стр. 303–304.

592 Упореди: Ловро Штурм, „О систему допунског образовања радника управе у СР Словенији (полазни основи и концепције могућег новог регулисања)“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1–2, 1977, стр. 131–142.

радном месту, у оној трећини живота коју људи проводе у раду у некој организацији.⁵⁹³

У управи, и не само у њој, настаје нов начин размишљања који иде од класичног ка перманентном и продуктивном образовању, чиме се омогућава да се управа суштински преображава и делотворно мења.

Образовање „изазива“ самопоштовање, самоспознају: интелектуални, морални и духовни раст личности улива сигурност и неоспорно постаје залог наше будућности. Све што не ваља у друштву, првенствено је последица незнања „у коме су живели наши преци, у којем сами још живимо“,⁵⁹⁴ сматра Роберт Овен. Зато се и ми, попут поменутог мислиоца, утописте и неуморног реформатора, залажемо за „...стално и систематско образовање (просвећивање) и васпитавање. Ово тим пре, јер су наши интелектуалци, добрим делом и због трке ка формалном образовању (дипломама) која је довела до пада многих вредносних критеријума и до пада многих моралних обзира, постали све мање образовани и културни – а све више примитивни и бирократски настројени (...).“⁵⁹⁵

Усталом, то није појава својствена само нама. Тако, примера ради, и Роско Паунд, један од најзначајнијих правних писаца, иначе, што је занимљиво, по свом формалном образовању ботаничар, исправно резонује да постоји комерцијализација и необразованост адвокатуре.⁵⁹⁶

Наши управни посленици недовољно раде на сопственом усавршавању и образовању, интелектуално су троми. Но, тако више не иде. Пасиван однос или однос латентне агресивности ка стицању нових знања, савремено доба, доба када се врши својеврсна сцијентизација света, не може толерисати.

Аналогно томе, у образовање кадрова треба много више улагати јер је познато да се улагање у људски ресурс у просеку за око пет пута више исплати него улагање у опрему. Долар уложен у истраживања у САД враћа се за десет година увећан дванаест пута, а у неким областима, као што је информациона технологија, долар се враћа увећан чак и тридесет пута.⁵⁹⁷ Право је сваке државе и њене управе да се развија и да у сваком смислу увећава своје благостање. Саставни део њиховог развитака је развитак личности које га чине, јер је очигледно, како примећује Михаило Илић, „да целина повећава своју сопствену вредност кад њени делови повећавају своје“.⁵⁹⁸

Међутим, ми се овде суочавамо са једним озбиљним и акутним проблемом. Одлазе нам млади и способни људи, формирани стручњаци, али и

593 Д. Кавран, *Орјанизација, кадрови, руковођење (наука о ујављању)*, Београд 1991, стр. 183.

594 Наведено према: Никола Рот, „Психолошке идеје у социјалистичким учењима и њихова дискутабилност“, *Зборник Правној факултету у Подгорици*, бр. 19–21, Подгорица 1989, стр. 37.

595 Бранислав Марковић, *Кадровска психологија и друштвене психичке вредности*, Београд 1989, стр. 86–87.

596 Роско Паунд, *Увод у филозофију права*, Подгорица 1996.

597 Упореди: Р. Божовић, *Кадрови као чинилац друштвено-економској развоја Црне Горе*, Београд 1995.

598 Михаило Илић, *Општа разматрања о Друштву народа и његовом праву*, Београд 1996, стр. 28, 57. и др.

истакнути научници. Целина остаје без својих виталних делова. Транзиција управног система није могућа без интелектуално-стваралачке, политичке, привредне и уметничке елите. При том, институције као средства прилагођавања променама, треба да буду – колико је могуће више – правичне, што значи етички оправдане; да обезбеђују демократију, слободу, једнакост, што значи да су политички оправдане; да врше одговарајуће корисне друштвене функције, што значи да су утилитаристичко-функционалистички оправдане⁵⁹⁹ и сл. У сваком случају, уместо ригидних и конзервативних треба стварати нове, флексибилне, кооперативне институције унутар којих ће у пуној мери до изражаја доћи институционална иновативност и креативност елите, без које „није могуће решити суштински ниједан важнији проблем „прелазног периода“.“⁶⁰⁰

Тако је у Француској, што сматрамо оправданим и на шта се треба угледати, у оквиру *Полиитехничке школе (Ecole Polytechnique)*, која обезбеђује ригорозну обуку за стручно особље врхова администрације и за техничко особље „других тела“, као и у оквиру *Националне школе за администрацију (Ecole Nationale d'Administration)*, чувене ЕНА, која се бави и запошљавањем и обуком за припаднике престижних *grands corps* (врхова администрације), присутан елитистички третман који карактерише обуку у јавној служби у Француској.⁶⁰¹

У питању је сасвим нормалан и логичан приступ – будућој управној елити треба обезбедити и елитистичку обуку.

Зато треба размишљати још „за рана“, па талентима као најбитнијим претпоставкама за развој и просперитет нашег друштва и управе, том категоријом императиву динамизма модерног друштва, посветити адекватну пажњу – они су се данас, у ово време политизације, нашли у запећку стварности, на маргинама друштвених збивања – чак од 32 анкетирани ученика првог разреда Математичке гимназије у Београду, 26 њих је своју будућност видело у иностранству, и то још 1988. године, када криза није имала последице као данас.

Отворено друштво Србије треба да ослобађа критичке моћи његових грађана како би они указивали на неминовност сталних промена као можда, претпоставља М. Милојевић, „најјаче оружје оних који стреме ка бољем и праведнијем свету“. Не постоји закон прогреса и све зависи од нас самих.⁶⁰²

Јавни службеници морају бити тако образовани да разумеју демократске вредности и процесе. То је императив, зато што постмодерна јавна управа треба партиципацију компетентних јавних намештеника, као и *иницијативу* активних и едукованих грађана. Реформатори треба да схвате да афирмација вредности и нових квалитета у управи захтева и едукацију грађана, што може бити важно ако не чак вредније од самих промена.⁶⁰³

599 Упореди: Часлав Оцић, *Расцп и власцп*, Београд 1990, стр. 195–272.

600 Ратко Божовић, *Новац и елија*, Побједа, Подгорица, 14. август 1995, стр. 4.

601 Gawin Dewry, Tony Butcher, *The Civil Service Today*, Second Edition, Oxford 1991, стр. 111.

602 Карл Попер, *Отворено друштво и његови нейријативели II*, Београд 1993, стр. 224.

603 Gerald Caiden, *Administrative Reform Comes of Age*, Berlin – New York 1991.

Уопште, образовање може имати различите облике, у распону од традиционалног педагошког метода учења у разреду до „андрагошког“ метода који каткада карактерише образовање одраслих.

Како управне организације постају старије и теже да постану мање иновативне и спорије у решавању проблема, треба планирати програме обучавања уз помоћ изван организације – уз помоћ тзв. спољашњих фактора за промену, тако да би чланови организације могли следити едукационе програме који ће задовољити њихове личне потребе. Како оно исто-времено значи и образовање одраслих, истичемо инспиративно поимање андрогогије Роберта Маршака коју он одређује као „обично описану као усредсређену на ученика: Ученик је одговоран за постизање својих сопствених циљева кроз само-усмеравање и вредновање, потпомогнут ‘фацилитатором’ (лицем које олакшава) пре него ли ‘учитељем’. Андрогогију карактерише оријентација проблем/пројект; употреба техника заснованих на искуству; олакшавање мотивације како би се охрабрило учење; и, генерално, кључна улога ученика у стицању нових знања и вештина“.⁶⁰⁴

У развијеном свету, многе институције примењују концепт андрогогије за образовање јавних службеника, као што то у САД чине *Federal Executive Institute*, *Federal Seminar Centers* и *National Training Laboratory* за обучавање виших и средњих менаџмент администратора.⁶⁰⁵

Реформа наше управе мора бити много динамичнија него раније јер се данас морамо кретати од конвенционалног и фригидног, бирократског модела управе ка много флексибилнијем, предузетнички и услужно оријентисаном моделу. Потребни су нов начин размишљања, нов стил понашања, нов модус стицања знања, другачија парадигма вредности.

Све то није могуће остварити без интелектулане свежине и валидног менталног склопа њених службеника, без одговарајућих знања и вештина. У свету је данас уобичајан термин „тренинг“ који се користи за образовање на раду у органу управе, предузећу и сл. Јавља се као ужи специфични део образовања и одређујемо га као „системски и плански припремљен процес оспособљавања стицања знања и вештина усмерених на постизање организационих циљева“.⁶⁰⁶ Не постоји веће задовољство него бити експерт, који стварно зна шта ради.

Потреба за стручним образовањем настаје већ у почетку укључивања одређених лица у процес рада, тзв. приправника, лица која још увек немају пун статус јавних службеника. Мада приправници располажу релативно новијим знањима с обзиром на њихову „свежину школовања“, знања им се морају допуњавати и модернизовати јер, док се „прилагоде пракси“, њихова знања нису више нова. Ово нарочито због тога што се најинтересантније и најновије у управи не налази у књигама, што знања о променама не могу бити пренета заувек у једном, обично ранијем, периоду образовања.

604 Robert J. Marshak, „What’s Between Pedagogy and Andragogy?“, *Training and Development Journal*, October 1983, стр. 80.

605 Jong S. Jun, *Public Administration and Problem Solving*, California 1986, стр. 325.

606 Драгољуб Кавран, *Организација, кадрови, руковођење (наука о управљању)*, Београд 1991, стр. 55.

Мада је нормативно регулисан начин оспособљавања приправника у државним органима и службама органа републике, главна пажња се поклања стручном испиту и начину његовог полагања.⁶⁰⁷ То може да изазове најмање две негативне појаве. Прво, приправници као лица која још увек немају потребно радно и стручно искуство добијају одређену психозу „страха“ од стручног испита и, друго, приликом полагања стручног испита, нарочито када су у питању лица са високом и вишом стручном спремом, поготову правници, великим делом се испитују већ проверена знања стечена на редовном школовању, и то пред аудиторijумом често ниже квалификационе структуре од предавача из доба средњошколских и студентских дана. То је изванредна прилика за „самодоказивање“ појединих чланова испитне комисије, који обично не желе да признају да и они не знају све, за разлику од образованих и успешних људи „у било којој професији“, који, признајући своје незнање, обично потврђују да су највећи експерти и да им треба веровати.⁶⁰⁸ Отуда полагање стручних испита треба ограничити само на тзв. посебне стручне испите који се односе на виша стручна знања и који се изводе на основу посебних прописа.⁶⁰⁹

Чини се да у погледу стручног оспособљавања приправника одлучујућу улогу треба да имају одређена стручна предавања, семинари и курсеви, као обавезни видови допунског образовања, по чијем окончању би се вршила провера знања приправника. Тиме би се надоместило непостојање општег стручног испита а истовремено развила радозналост приправника за новим, под условом да курсеви буду начин да се упознамо са новим појавама у управи, као оквир у коме треба тражити иновативну перформансу (способност за учењем) и креативност која недостаје.

Требало би уопште, не само за приправнике, на нивоу Србије, изградити за сва типска радна места у јавној управи (државној управи и јавним службама) јединствен програм допунског образовања за семинаре, односно курсеве. На основу таквих програма морала би се видети сврха семинара, односно курса; профили радних места којима је намењен; скуп тема које ће обрађивати; број часова и трајање семинара односно курса; начин преносења знања који се може састојати у предавањима, дискусији, практичним вежбама и сл.; начин испитивања знања на крају завршеног семинара, односно курса.⁶¹⁰

Не би било претенциозно да у ери нових организационих престојавања у управи и интелектуалних изазова који нужно следе организујемо семинаре и курсеве освежавања знања најмање два пута годишње, и то посебно за службенике са високом школском спремом, а нарочито за оне са вишом и средном школском спремом. Као алтернативу, можемо предвидети

607 Упореди: Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09, чл. 100–102.

608 Упореди: Scott Peck, *Put kojim se rede ide*, Beograd 1995, стр. 313.

609 Упореди: Ловро Штурм, „О систему допунског образовања радника управе у СР Словенији“, *Анали Правној факултету у Београду*, бр. 1–2, 1977, стр. 137.

610 Упореди: Ловро Штурм, „О систему допунског образовања радника управе у СР Словенији“, *Анали Правној факултету у Београду*, бр. 1–2, 1977, стр. 131–132.

могућност да семинари буду посебно организовани за службенике са високим и вишом, а посебно за службенике са средњом школском спремом.⁶¹¹

Јавни службеници морају константно да употпуњују постојећа и стичу нова стручна знања. Само уз нова знања могу се законито, ефикасно и стручно извршавати задаци и послови у управи како са аспекта руковођења, тако и са аспекта комуникација са грађанима и организацијама, употребљавати савремена техничка средства. То би истовремено могао да буде начин да управа постане интересантнија, а не да се, као што чести бива, представља као „...студије досадних људи који раде досадан посао“.⁶¹²

У складу са потребом перманентног образовања, у оквиру Службе за управљање кадровима, која је основана *Уредбом о оснивању Службе за управљање кадровима*⁶¹³ (2005), делује *Центар за стручно усавршавање* који обавља послове који се односе на: анализу и процену потреба за стручним усавршавањем државних службеника; припрему предлога програма општег стручног усавршавања државних службеника; организацију и реализацију стручног усавршавања сагласно донесеном програму; анализу ефеката реализованог стручног усавршавања; пројекте усмерене на подршку раду Службе, међународну сарадњу са донаторима и институцијама које су одговорне за стручно усавршавање државних службеника; сарадњу са органима у областима из делокруга Центра и друге послове везане за област стручног усавршавања државних службеника. Стручно усавршавање врши се на основу *Програма ојшћееј стручној усавршавања државних службеника из ордана државне управе и служби Владе* који доноси Служба за управљање кадровима на годишњем нивоу.⁶¹⁴ Обуке се најављују и објављују на интернет страници Службе, преко које је могуће и извршити пријаву за учешће.

Посебно значајну улогу у процесу образовања управних кадрова, која временом треба да се повећава, јесте *универзитет*. Наш универзитет треба да постане лабораторија знања која ће давати кадрове који ће предводити нашу земљу, саветовати владу или водити једно од наших многобројних министарстава и управних организација, кадрове који ће преко науке као валидне генерализације чињеничног стања омогућити повећање професионалне и менаџерске способности посленика управе и њен истински преображај.⁶¹⁵ Том приликом конкуренција између различитих универзитета као давалаца интелектуалних услуга треба да буде знатно оштрија, како је то, примера ради, у Америци између различитих колеџа и универзитета, или пак у Француској између владиних и католичких школа.⁶¹⁶

611 Упореди: Ловро Штурм, „О систему допунског образовања радника управе у СР Словенији“, *Анали Правној факултетеја у Београду*, бр. 1–2, 1977, стр. 134.

612 L. Rubin, „Public Administration and Political Change“, *Introduction Political Science Review*, vol. 14, no. 4, 1992.

613 Упореди: Уредба о оснивању Службе за управљање кадровима, *Службени гласник РС*, бр. 106/05, 109/09.

614 Видети: http://www.suk.gov.rs/sr_latim/strucno_usavrsavanje/program_strucnog_usavrsavanja/

615 Упореди: Р. Паунд, *Увод у социологију права*, Подгорица 1996, стр. 10; К. Ј. Фридрих, *Конституционализам (ограничење и контрола власћи)*, Подгорица 1996; Д. Кавран, „Правна држава и реформа јавне управе“, *Правни животи*, бр. 9, Београд 1996, стр. 626.

616 Упореди: Р. Ф. Друкер, *Postkapitalističko društvo*, Београд 1995, стр. 206–208.

У склопу универзитета, управни службеници се припремају на економским факултетима, факултетима организационих наука, факултетима и високим школама политичких наука, а нарочито на правним факултетима јер се континентални систем образовања кадрова за управу наставио на традицијама камерализма и заснива се на деловању правних факултета као главних носилаца кадрова за управу.

Тако је и у Србији, па се правни факултети на нашем тлу јављају као матичне установе за управу, почев од „управних“ предмета (управно право, управно процесно право, наука о управљању, посебно управно право, правна информатика и др.), који се као обавезни и/или опциони предају на факултету, преко одговарајућих управноправних смерова, до мастера, специјализација и докторских курсева.

Из тог разлога, посебан значај, као радни профил за државну управу и јавне службе, имају правници, који су иначе „природно подобни да заузму већину јавних функција“.

Правници могу бити правници „генералисти“ са општим знањима из класичних правних предмета (нпр. уставно, управно, грађанско, кривично), који као такви могу радити у свим органима управе, и правници „специјалисти“, са ужим специјализованим знањима за област државне управе и јавних служби – специјалисти за рад у одређеном органу.

Мада је потреба за специјализованим, стручним знањима из управе неопходна, штавише постаје све већа, нарочито у вези са организацијом, методима рада, кадровима и процесима образовања, финансирањем, планирањем, информационим системима, проблемима у области унутрашње и спољне политике, саобраћаја и сл., у формирању правника „специјалиста“ не треба претеривати, јер у условима турбулентне околине неопходне су сталне промене знања и вештина, којима више одговара опште правничко образовање које се непосредно допуњава.⁶¹⁷ Универзална писменост веома високог реда темељ је савременог друштва. Без ње, како се истиче, ниједно друштво не може да се нада да ће бити способно за практично функционисање на висини у посткапиталистичком свету и у његовом друштву знања.⁶¹⁸

Суштина резоновања је у томе да одлучују људи који су правно образовани и оспособљени. Од администрације се не може очекивати да буде угледна, осим преко правних правила која се заснивају на целисходном просуђивању и поступању.⁶¹⁹

Предузетнички и услужно оријентисана јавна управа треба да обезбеди сталан доток знања неопходних за управљање све комплекснијим, у погледу стручности и примене у независним и професионалним органима како би управни службеници постали мајстори своје струке.⁶²⁰ У сусрет *пошребима*

617 Упореди: John Naisbitt, *Megatrendovi – deset novih smjerova koji mijenjaju naš život*, Zagreb 1985, стр. 103.

618 Упореди: P. F. Drucker, *Postkapitalističko društvo*, Beograd 1995, стр. 198.

619 К. Ј. Фридрих, *Конципцијонализам (ограничење и контрола власици)*, Подгорица 1996, стр. 165.

620 Упореди: Стеван Лилић, *The General Context of Business-Oriented Public Administration in Post-Communist Transition*, зборник радова са Саветовања у Будви, Београд 2000.

грађана, а не бирократије, мора бити гесло реорганизоване управе која ће истицати грађанску партиципацију у решавању њених проблема.⁶²¹

У таквој управи, јавни службеник треба да зна свој посао. Просечно компетентан јавни службеник треба да познаје прописе који уређују његово поступање. Он мора да брине о онима с друге стране шалтера, да вреднује њихово време, јер, по правилу, јавни службеници не носе трошкове свог кашњења и консултовања са другима, чиме се подстиче бирократска процедура у управи. То даље значи да службеник одговара само за своје грешке у одлукама, што посматрано са његове стране може изгледати веома лагодно, али није баш тако. Јер, јавни службеник мора бити правно одговоран за одлуке и поступке којима се повређују јасно утврђена (...) уставна права која треба да су позната сваком просечном човеку.⁶²²

4) Службеничка етика

У свакој земљи, управа има значајну улогу и обавља мноштво послова и задатака ради остваривања егзистенцијалних и развојних циљева друштва. Управа није изолован ентитет у друштву. Многе социјалне реформе имају административне импликације, многе административне реформе имају и социјалне реперкусије. Значи, управа је зависна од социјалних фактора, а у исто време она утиче, решавајући садашње и будуће проблеме, на дизајнирање будућности друштва. Она није више једноставан инструмент за чување јавне политике, већ и водич за решавање и увођење економских, технолошких, политичких и социјалних промена. Зато у управи, која остварује свакодневни контакт са грађанима, управни посленици морају бити субјекти промене бирократских начина решавања задатака, тако да на свим њеним нивоима треба доћи до разумевања „етичких обзира“ и остваривања „интензивног етничког дијалога са грађанима“.

Етика је наука о моралу или етосу.⁶²³ Док је морал одређена појава и пракса друштвеног живота, етика је наука о моралу.⁶²⁴ Штавише, она је филозофска наука о моралу. Њен предмет је истраживање морала, моралног односа човека и човека, човека и друштва, као и човека према самом себи, човекова пракса процењивања људи (укључујући и себе) као добрих и злих, као и вредних и не вредних.⁶²⁵

Међутим, према другим мишљењима, етика није наука јер не постоји „рационална научна основа етике“. Постоји само етичка основа науке и рационализма.⁶²⁶

Од наших аутора, Јован Ђорђевић примећује да се етика употребљава као синоним за морал, а још чешће као скуп оних понашања и ставова којима се изражавају принципи морала „дефинисани истовремено као

621 Jong S. Jun, *Public Administration and Problem Solving*, California 1986, стр. 51.

622 Драгољуб Кавран, *Орјанизација, кадрови, руковођење (наука о управљању)*, Београд 1991, стр. 57–59.

623 Вуко Павићевић, *Основи етике*, Београд 1974, стр. 6.

624 Фирдус Џинових, *Етика*, Београд 1995, стр. 34.

625 *Социолошки лексикон*, Београд 1982, стр. 171.

626 К. Р. Попер, *Отворено друштво и његови непријатељи II*, Београд 1993, стр. 286.

етички принцип.⁶²⁷ Еуген Пусић сматра да је етика скуп правила која регулишу понашање људи у њиховим међусобним односима и која карактерише велики степен интернализације, што значи да их је појединац усвојио у толикој мери да их осећа као своје аутономне сопствене принципе.⁶²⁸

Етика се често односи на избор између оног што је добро или лоше, односно правилно или неправилно. У етичкој теорији, прво се дефинише добро, а онда се исправна акција сматра начином постизања тог добра. Етика се тиче моралне дужности и обавезе.

Јавни службеник, као опуномоћени представник државе, вршењем својих задатака и функција који се манифестују у актима управе остварује јавни интерес. Јавни интерес или јавно добро је, дакле, тесно повезано са административним одлукама, јер им даје правац и значење у свему што раде. Како овај однос укључује моралну дужност и обавезу јавних службеника, он укључује и етику. Етика стога постаје круцијелна за целокупни домен активности у који је укључен јавни службеник.⁶²⁹

Како примећују и еминентни аутори: „Класичан модел јавне администрације поседује етику, иако је она често више прећутна него изражена (...). У језику академске моралне филозофије она је у основи утилитарни или консеквенцијалистички систем. Она поседује дефиницију доброг, иако је она провизорна.“⁶³⁰

Професионална вокација посленика управе и управа као „високозахтевна струка“, преко које се остварује највећи број људских слобода и права, као морално одговорна институција захтева и присуство одговарајућег (високог) етичког кодекса у њој. „Ради се свакако о нормативном систему који не настаје одједном, не ствара се кодификацијом, него је систем одређених правила понашања припадника одређених професија у обављању њиховог посла која су се уобличила дугогодишњом емпиријом, на основу праксе, а која нису замишљена као статична, него у њиховом непрекидном развоју, пратећи динамику друштвеног развоја и процеса хуманизације односа у друштву.“⁶³¹

Владе многих земаља често установљавају кодексе етике који спецификују стандарде моралног понашања јавног службеника. Кодекси етике и друга организациона средства представљају објективне критеријуме који су успостављени да надзиру употребу и злоупотребу дужности и обавеза јавних службеника. Они превасходно представљају пасивне начине процењивања моралних судова људи и представљају легалистички приступ.⁶³²

Управа је неспојива са неетичким понашањем. Слепа лојалност систему, деловање које резултира из притиска специјалног интереса, индиферентност

627 Јован Ђорђевић, „Етика, политика и право“, *Архив за управне и друштвене науке*, бр. 2, Београд 1987.

628 Упореди: Eugen Pusić, „Etika upravnih radnika (teze)“, *Naša zakonitost*, br. 6, Zagreb 1981, стр. 102; Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb 1987, стр. 240–248.

629 Jong S. Jun, *Public Administration and Problem Solving*, California 1986, стр. 271.

630 Charles Fox, Hugh Miler, *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*, California – London – New Delhi 1995, стр. 21.

631 Петер Кобе, „Прилог дискусији о етици и праву“, *Архив за управне и друштвене науке*, бр. 2, Београд 1978, стр. 213.

632 Упореди: Jong S. Jun, *Public Administration and Problem Solving*, California 1986, стр. 280

према јавном интересу, корупција, инертност и шиканирање грађана, нерад и лењост, фаворитизам и слично јесу примери неетичког понашања. Њихов извор је, тврди Јонг С. Јун, производ „нашег плуралистичког система“, док такво понашање у приватном сектору произилази из похлепе коју генералишу предузетничке прилике.⁶³³

Проблем је нарочито уочљив у пословном (бизнис) свету, где жеља за профитом и „такмичарски притисак“ доводе до подмићивања, пословања којим се не штите интереси клијената (и других нелегалних и сумњивих понашања).

Нажалост, такве појаве су све чешће и у јавном сектору. „У много већој мери од директора у пословном свету, јавни администратори су осетили жаоку таквих етикета као што су ‘нереалистичан’, ‘наиван’, ‘идеалистичан’ када инсистирају на правичности и моралности у критичним ситуацијама. У свету где знатну власт држе изабрани представници народа и где такви представници морају да обезбеде избор од својих гласача сваке друге, четврте или шесте године, постоји значајан притисак за остварење видљиве ефикасности и краткорочног достигнућа код управних организација. Стога, јавни администратори се налазе под притиском да имплементирају ‘брза и прљава’ решења, често по цену заобилажења етичких норми и напуштања професионалних стандарда.“⁶³⁴

Мито и корупција се јављају у свим државама, у неким на изузетно високом (Нигерија), у неким на ниском нивоу (Нови Зеланд, Швајцарска). Њихово енергично спречавање (и код нас) представља, како се истиче, услов за све остале мере реорганизације управе.⁶³⁵ У том смислу: „О прегломазном државном апарату и нераду једног не тако малог броја људи које сви ми плаћамо као порески обвезници, јавно ретко који представник актуелне власти жели да прича. Незванично, појединци признају да имају огроман проблем. Смањење броја запослених у државној и јавној управи може да се одлаже, али не може да се избегне. Од укупног броја запослених у Србији, чак 30 одсто ради у државној и јавној управи, а у Немачкој тај проценат је тек нешто виши од седам одсто. Овај податак показује колико је садашње стање неодрживо.“ (Извор: „Блиц“, 8. фебруар 2012).

У нашем правном систему, према Закону о државној управи, органи државне управе су дужни да: поштују личност и достојанство странака; на примерен начин, пре свега у просторијама у којима раде са странкама, обавештавају странке о њиховим правима, обавезама и начину остваривања права и обавеза, своме делокругу, о органу државне управе који надзире њихов рад и начину контакта с њиме и о другим подацима битним за јавност рада и односе са странкама; остварују примерен однос са странкама и примају странке у току радног времена.⁶³⁶ Законом о државним службеницима⁶³⁷ предвиђено је да Високи службенички савет доноси кодекс понашања државних службени-

633 Упореди: Jong S. Jun, *Public Administration and Problem Solving*, California 1986, стр. 273.

634 Упореди: Jong S. Jun, *Public Administration and Problem Solving*, California 1986, стр. 273.

635 Упореди: G. Tullock, *Организација модерне федералне државе*, Београд 1992, стр. 95.

636 Упореди: Закон о државној управи Србије, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, чл. 10, 79, 82.

637 Упореди: Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09.

ка. Ово тело усвојило је *Кодекс йонашања државних службеника*⁶³⁸ (2008) чији је циљ да ближе утврди стандарде интегритета и правила понашања државних службеника из органа државне управе, служби Владе и стручних служби управних округа и да обавести јавност о понашању које има право да очекује од државног службеника. Према Кодексу, у опхођењу са странкама државни службеник је дужан да: поступа професионално, љубазно и пристожно; покаже заинтересованост и стрпљење, посебно са неуком странком; благовремено и тачно даје податке и информације, у складу са законом и другим прописом; пружа помоћ и даје информације о надлежним органима за поступање по захтевима, као и о правним средствима за заштиту права и интереса; руководи се начелом једнакости и не даје привилегије зависно од било каквих својстава и личних особина странке; с посебном пажњом поступа према особама с инвалидитетом и другим особама с посебним потребама; поштује личност и достојанство странке.⁶³⁹ Кодекс садржи правила о сукобу интереса, поступању са поклонима, заштити приватности, поступању са информацијама, забрани сексуалног узнемиравања, али и посебно правило за државне службенике на положају о очувању угледа органа.

Управа мора бити високоморална институција, а њени службеници треба да показују високе стандарде понашања.⁶⁴⁰ Добро, праведно, правично, одговорно, савесно, хумано, равноправно, поштено, стручно морају постати синоними свакодневног ангажмана управе. Тиме смањујемо традиционалну неповредивост грађана према управи, нарочито државној, у чијим делатностима они виде „активност из које често наиђу невоље, а ретко користи“. Истовремено, када службеници почну да примењују хуманије ставове према грађанима, грађани ће вероватно побољшати свест, тако да ће, као знатно одговорнији, постати активнији и кооперативнији.⁶⁴¹

5) *Whistle blowers*

Годинама већ јавни администратори нису покушавали да јавно изразе сумње о јавној политици и понашању јавне управе. Неистомишљеници ће вероватно бити пре критиковани него што ће им се аплаудирати, вероватније је да ће бити сматрани попустљивцима него људима од принципа. Зашто је тако? Углавном зато што су наши политички и административни системи традиционално подстицали „конформизам, на рачун убеђења“. Посебно бирократске организације традиционално наглашавају групну лојалност у односу на индивидуалну одговорност; оне награђују људе због њихове спремности да играју организациону игру.⁶⁴²

Организациона етика захтева лојалност и прихватање институционалних тактика и политика, а за узврат пружа, како се истиче, другарство, си-

638 Види: Кодекс понашања државних службеника, *Службени йласник РС*, бр. 29/2008.

639 Види: Кодекс понашања државних службеника, *Службени йласник РС*, бр. 29/2008, чл. 13.

640 Упореди: Robert Denhardt, *The Pursuit of Significance: Strategies for Managerial Success in Public Administration*, Belmont, California 1993, стр. 263.

641 Jong S. Jun, *Public Administration and Problem Solving*, California 1986, стр. 284.

642 Edward Weiband, Tomas Franc, *Resignation in Protest, Political and Ethical Choices Between Loyalty to Team or to Conscience in American Public Life*, New York 1975.

гурност, напредовање и заједничку авантуру у заједничком подухвату. Ова етика је доминантна у већини организација. Као резултат, појединци могу да верују да они не раде просто за организацију или са њом, него такође да јој припадају и да од ње зависи њихов значај и идентитет. Што су људи дуже запослени у организацијама, то им теже постаје да угрозе свој посао и размишљају о његовом напуштању. Они морају да размотре одустајање од дохотка, статус, планове за пензионисање и посредне привилегије уколико прекрше установљену етику.⁶⁴³

Организациона или бирократска етика често захтева од чланова организације слепи и беспоговорни конформизам у сваком погледу, тако да управни посленици, без обзира на то да ли се повинују шефу зато што су истински лојални или зато што се плаше губитка посла или стечене репутације, постају „Yes Sayers“, сикофанти (улизице) који су својим повиновањем и повлађивањем одлучни да испоје своју персоналну лојалност радије него да се критички поставе према правим и тешким питањима. „Бистри људи који доводе ствари у питање, који узнемиравају друге – то нису прави људи“, рекле би присталице оваквог дискурса.⁶⁴⁴

Када јавни службеник открије да је управна организација у којој ради проневерила поверење јавности „којој наводно служи“, он се суочава са етичком дилемом. Да ли изаћи у јавност и „дунути у пиштаљку“ (*blow the whistle*) нудећи масмедијима информације и постати „дувач у пиштаљку“ (*whistle blower*)? Да ли треба покушати да се интерно коригује неетичко понашање организације? Или службеник треба да ћути због лојалности организацији и да заштити свој посао?

„Дување у пиштаљку“ се описује на различите начине. Оно се, на пример, описује као облик *бирократске ојозиције* „коју врше они који немају никакве власти да промене бирократску политику. Она не претпоставља да су сви појединци који раде у организацији слепо лојални њој, да неки од њих нису изгубили свест о томе шта су. Према овом опису, дувачи у пиштаљку теже да „делају на основу мотива који нису укорени у страху, огорчености или себичном уживању, (они су) у стању да преиспитају владајућу дефиницију ситуације и да делају на основу свог критичног схватања“.⁶⁴⁵

Правилна употреба „дувања у пиштаљку“ и „дизање узбуне“ ради обавештавања јавности о различитим незаконитостима и неправилностима унутар управне организације није нимало једноставна. Традиционална организациона етика подразумева да ће службеници ћутати када приметите да је организација уплетена у мито и корупцију, лоше управљање и друге штетне активности. Премештање на позицију етичке одговорности захтева од службеника да проговори јавности и вођству организације. „Администратор постаје дувач у пиштаљку у јавном интересу и он не дела из себичног инте-

643 Jong S. Jun, *Public Administration and Problem Solving*, California 1986, стр. 272.

644 Упореди: Edward Weiband, Tomas Franc, *Resignation in Protest, Political and Ethical Choices Between Loyalty to Team or to Conscience in American Public Life*, New York 1975 (наведено према: Jong S. Jun, *Public Administration and Problem Solving*, California 1986, стр. 272).

645 Упореди: Deena Weinstein, *Bureaucratic Opposition*, New York 1979.

реса. У ствари, супротстављање свом надређеном може за резултат имати губитак каријере и озбиљан прекид у односима са себи једнакима.⁶⁴⁶

„Дувач у пиштаљку“ може бити јаван и прикривен. Предности овог другог обухватају заштиту од арбитрерног отпуштања, давања оставке и могућег губитка дохотка док се ствар испитује и док се не реши. „Дувач“ уместо тога може да изабере да да оставку и изнесе случај изван организације. Он може да одржи конференцију за штампу, дајући јавну изјаву о разлозима своје оставке или може отпочети напад у погледу примећеног недела.

Најчувенији случај „дувања у пиштаљку“ у Влади САД је случај *Ernesta Ficzeralda*, цивилног службеника у департману одбране (*Air Force*), који је открио озбиљна прекорачења трошкова у вези са теретним авионом С-5А и програмима ракета *Minuteman* 1967. године. Када је Фиццералд први пут открио прекорачење трошкова, у новембру 1968, он је прво интерно указао на несклад, али су га надређени игнорисали. Касније се осетио принуђеним да сведочи пред посебним одбором америчког Сената (*Senat Armed Services Joint Economic Subcommittee*), којој је председавао сенатор *Вилијем Преоксмајер*. Након његовог појављивања пред поткомитетом, Фиццералд је уклоњен из свих главних пројеката и коначно изгубио свој посао. Фиццералд је покренуо дуготрајан и сложен жалбени поступак пред *Civil Service Commission* како би обезбедио посао у савезном органу, који се водио неколико година. Он је коначно доказао да је у праву и путем правне одлуке враћен је у службу. Утврђено је да је Фиццералд радио у складу са принципима поштења, дужности и лојалности према свом врховном послодавцу – пореском обвезнику – и према јавном добру. Данас, пак, и даље постоје прекорачења трошкова, али захваљујући Фиццералду и другима као што је он, америчка јавност је сада свеснија овог проблема и постоје снаге унутар и изван надлежног ресора које покушавају да делају као будна и компензујућа сила према претеривањима војноиндустријског комплекса.⁶⁴⁷ Помоћу „дувања у пиштаљку“ наши службеници би се могли ангажовати на промени организационих процедура, процеса, правила, регулатива и активности које су штетне по права службеника и по јавни интерес и, у крајњем, била би побољшана етичка одговорност и повећана критичка свест наших управних посленика.

д) Државни службеници и сукоб интереса

1) Уводне напомене

У српском праву, спречавање сукоба интереса код јавних службеника спада у „ново“ законодавство.⁶⁴⁸ Као правна категорија, спречавање сукоба интереса уведено је Законом о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција (2004).⁶⁴⁹ Тај закон је, међутим, 2008. године стављен ван

646 Jong S. Jun, *Public Administration and Problem Solving*, California 1986, стр. 282.

647 Jong S. Jun, *Public Administration and Problem Solving*, California 1986, стр. 282–283.

648 Види: Стеван Лилић, „Државни службеници и сукоб интереса“, зборник радова *Сукоб интереса код функционера и јавних службеника у Србији*, Транспарентност Србија, Београд 2006, стр. 18–25.

649 Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција, *Службени гласник РС*, бр. 43/04.

снаге усвајањем Закона о Агенцији за борбу против корупције⁶⁵⁰, који садржи правила о сукобу интереса за јавне функционере, с тим што се примењује и на државне службенике на положају.

У средњовековној Венецији су се, „...захваљујући веома компликованом и до у танчина разрађеном изборном систему, као и низу прописа и закона, дуждеви строго чували да не узурпирају више власти но што им припада. Као знак да су само понизне слуге државе, увођени су у дуждевско звање везаних руку. Било им је забрањено да унутар територије Венеције граде куће, као и да новац похрањују у иностранству или да тамо било шта поседују; осим тога, своје кћери нису смели удавати за странце, нити рођаке намештати на високе положаје и давати им синекуре“. А у Дубровнику, „...изнад врата просторије где је Велико веће заседало стајао је натпис: *Obliti privatorum, publica curate* (Заборавите приватне ствари, брините о јавним пословима).“⁶⁵¹

Питање спречавања сукоба интереса у основи има два битна елемента – етички и нормативни. Како се још почетком прошлог века истицало: „Функција је етике, каже Аристотел, да буде практична и да чини, а не да се о њој воде теоријске расправе.“⁶⁵²

С нормативне стране, Закон о Агенцији за борбу против корупције, „сукоб интереса“ одређује на следећи начин (чл. 2): *сукоб интереса* је ситуација у којој функционер има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на поступање функционера у вршењу јавне функције односно службене дужности, на начин који угрожава јавни интерес.

Према истом закону, *функционер* је свако изабрано, постављено или именовано лице у органе Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и органе јавних предузећа и привредних друштава, установа и других организација чији је оснивач, односно члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе и друго лице које бира Народна скупштина

Јавна функција дефинисана је као функција у органима Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, органима јавних предузећа и привредних друштава, установа и других организација, чији је оснивач, односно члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, као и функција других лица које бира Народна скупштина, а подразумева овлашћења руковођења, одлучивања, односно доношења општих или појединачних аката.

С друге стране, посебним законом уређује се сукоб интереса при вршењу функција судија Уставног суда⁶⁵³, судија, јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца.

650 Закон о Агенцији за борбу против корупције, *Службени гласник РС*, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – одлука УС.

651 Упореди: Мило Дор, *Средња Европа – мити или стварности*, Београд 2003.

652 Упореди: Willian Howard Taft, *Ethics in Service*, Page Lectures, Yale University Press, 1916, стр. 20.

653 Боса Ненадић, „Инкомпатибилност функције судије Уставног суда са другим функцијама и делатностима“, материјал за округли сто *Сиречавање и разрешавање сукоба интереса код јавних функционера и јавних службеника – реулајива и надзор над њеном применом*, Транспарентност Србија, 19. јануар 2006, Београд.

За наше практичне потребе, нарочито приликом решавања појединих спорних питања у вези са сукобом интереса, основни појмови морају се јасно артикулисати и прецизирати. У том смислу, треба разликовати „општи“ од јавног интереса. Општи интерес је „политички генерисан“ од одговарајућих друштвених субјеката, пре свега политичких странка. Ти се интереси, као „инпут“ усмеравају ка парламенту који процесира те политичке интересе и претвара их у нормативне форме и акте (закон). Тако настаје „јавни“ интерес који је и предмет законског регулисања. Нарочито треба јасно прецизирати „приватни“ интерес јер сукоб интереса који законом треба спречити настаје управо на линији разграничења „јавног“ и „приватног“.⁶⁵⁴ То није увек једноставно. На пример, како утврдити да ли постоји сукоб јавног и приватног интереса у случају када је јавни функционер члан неке невладине организације или стручног удружења. Да ли се ту ради о сукобу јавног и приватног интереса (као рецимо у случају да јавни функционер поседује привредну фирму)? У овом случају, пре би се могло рећи да се ради о „посебном“, а не „приватном“ интересу. У сваком случају, при одређивању шта је то сукоб интереса мора се поћи од неких објективних, а не субјективних елемената. Да би Закон био успешан и да би се успешно остварио његов циљ у складу са прокламованом вредносном оријентацијом, мора свакоме „правно“ да буде јасно уочљиво када постоји сукоб интереса, као што је то, рецимо у грађанском праву у ситуацији која се назива „конфузија“, тј. када се у једном лицу истовремено стекне и статус повериоца (цредитор) и дужника (дебитор).

Занимљива су поједина истраживања на тему сукоба интереса која су код нас рађена. Према истраживању организације *Transparency Serbia* из 2003. године, у нашој јавности се сукоб интереса најчешће разуме као злоупотреба функције, односно службеног положаја – више од 90% испитаника негативно је оценило ове појаве и најавило да у наредним изборима неће гласати за политичаре за које се утврди да су злоупотребили државну функцију.⁶⁵⁵

2) Спречавање сукоба интереса у државној управи

Закон о Агенцији за борбу против корупције, који садржи правила о сукобу интереса за јавне функционере, примењује се и на државне службенике на положају.

Када је реч о спречавању сукоба интереса код државних службеника који су на тзв. извршилачким радним местима, правила предвиђа Закон о државним службеницима.⁶⁵⁶ Закон о државним службеницима има посебну главу која носи назив „Спречавање сукоба интереса“ (чл. 25–31).

654 Упореди: Немања Ненадић, „Спречавање и разрешавање сукоба јавног и приватног интереса у Србији“, Транспарентност Србија, новембар 2005. Материјал за округли сто *Сиречавање и разрешавање сукоба интереса код јавних функционера и јавних службеника – регулатива и надзор над њеном йрименом*, Транспарентност Србија, 19. јануар 2006, Београд.

655 Упореди: Марија Пријић-Сладић, *Грађани осейљиви на злоуйошребу јавних функција – Још један осертиј на йрезентацију истйраживања јавној мњења*, Транспарентност Србија, 15. мај 2003, Агенција „Бета“, 22. јуни 2003, Београд.

656 Закон о државним службеницима, *Службени йласник РС*, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09.

Овај закон прописује забрану примања поклона и коришћења рада у државном органу (чл. 25), у смислу да државни службеник не сме да прими поклон у вези с вршењем својих послова, изузев протоколарног или пригодног поклона мање вредности, нити било какву услугу или другу корист за себе или друга лица. Државни службеник не сме да користи рад у државном органу да би утицао на остваривање својих права или права с њиме повезаних лица. На одређивање круга повезаних лица и на пријем поклона примењују се прописи којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција.

Законом су прописани услови под којима државни службеник може да обавља додатни рад (чл. 26–27). Тако, државни службеник може, уз писмену сагласност руководиоца, ван радног времена да ради за другог послодавца ако додатни рад није забрањен посебним законом или другим прописом, ако не ствара могућност сукоба интереса или не утиче на непристрасност рада државног службеника. Сагласност руководиоца није потребна за додатни научноистраживачки рад, објављивање ауторских дела и рад у културно-уметничким, хуманитарним, спортским и сличним удружењима, али руководиоца може забранити и такав рад ако се њиме онемогућава или отежава рад државног службеника или штети угледу државног органа. Државни службеник дужан је да о свом додатном раду обавести руководиоца. Кад државним органом руководи државни службеник, о давању сагласности за његов додатни рад и о забрани додатног рада одлучује државни орган или тело надлежно за његово постављење.

Закон прописује забрану оснивања привредних друштава и јавних служби (чл. 28). Тако, државни службеник не сме да оснује привредно друштво, јавну службу нити да се бави предузетништвом. На пренос управљачких права у привредном субјекту на друго лице примењују се прописи којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција. Државни службеник дужан је да податке о лицу на које је пренео управљачка права и доказе о њиховом преносу достави руководиоцу, а државни службеник који је на положају Агенцији за борбу против корупције.⁶⁵⁷

Закон ограничава чланство државним службеницима у органима правног лица (чл. 29). Тако, државни службеник не сме бити директор, заменик или помоћник директора правног лица, а члан управног одбора, надзорног одбора или другог органа управљања правног лица може бити једино ако га именује Влада или други државни орган према посебном пропису.

Према закону, постоји обавеза пријављивања интереса у вези с одлуком државног органа (чл. 30), према којој је државни службеник дужан да непосредно претпостављеног писмено обавести о сваком интересу који он, или с њиме повезано лице, може имати у вези са одлуком државног органа у чијем доношењу учествује, ради одлучивања о његовом изузећу. Кад државним органом руководи државни службеник, он о интересу писмено обавештава државни орган или тело надлежно за његово постављење. Тиме се не дира у правила о изузећу прописана законом којим се уређује општи управни поступак.

657 Види: Закон о Агенцији за борбу против корупције, *Службени гласник РС*, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – одлука УС, чл. 81. Агенција за борбу против корупције је преузела надлежности некадашњег Републичког одбора за решавање о сукобу интереса.

Коначно, Закон о државним службеницима изричито предвиђа примену прописа којима се уређује спречавање сукоба интереса на државне службенике на положају (чл. 31). Тако, на државне службенике на положају примењују се закони и други прописи којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција, али и одредбе овог закона о додатном раду и забрани оснивања привредног друштва, јавне службе и бављења предузетништвом.

5. Органи управе и посебне организације у Србији

Према важећим прописима, пре свега **Закону у државној управи** (2005), као и **Закону о министарствима** (2012), **органи управе у Србији** образују се као: а) **министарства** (као самостални републички органи управе) или као б) **органи управе у саставу министарства** (нпр. управа, инспекторат, дирекција), а могу се образовати и ц) **посебне организације** (нпр. секретаријат, завод, агенција).

Министарство се образује за послове државне управе у једној или више међусобно повезаних области. Министарством руководи **министар**. Министар представља министарство, доноси прописе и решења у управним и другим појединачним стварима и одлучује о другим питањима из делокруга министарства. Министар је одговоран Влади и Народној скупштини за рад министарства и стање у свим областима из делокруга министарства (тзв. политичка одговорност). Министарство може да има једног или више државних секретара, који за свој рад одговарају министру и Влади. **Државни секретар** помаже министру у оквиру овлашћења која му он одреди. Министар не може овластити државног секретара за доношење прописа нити за гласање на седницама Владе. Државни секретар је функционер кога поставља и разрешава Влада на предлог министра и његова дужност престаје с престанком дужности министра. Министарство има **помоћнике министра**, који за свој рад одговарају министру. Министарство може да има **секретара министарства**, који за свој рад одговара министру. Министар може именовати **највише три посебна саветника**. Права и обавезе посебног саветника министра уређују се **уговором**, према општим правилима грађанског права. Број посебних саветника министра одређује се актом Владе за свако министарство.

Министарство може да има један или више **органа управе у свом саставу** који се образује за извршне односно инспекцијске и с њима повезане стручне послове, ако њихова природа или обим захтевају већу самосталност од оне коју има сектор у министарству. Орган у саставу може стећи својство правног лица кад је то законом одређено. Врсте органа у саставу су **управе, инспекторати и дирекције**. Управа се образује за извршне и с њима повезане инспекцијске и стручне послове, инспекторат за инспекцијске и с њима повезане стручне послове, а дирекција – за стручне и с њима повезане извршне послове који се, по правилу, односе на привреду. Органом у саставу руководи **директор**, који за свој рад одговара министру.

Посебна организација образује се за стручне и с њима повезане извршне послове чија природа захтева већу самосталност од оне коју има орган у саставу. Врсте посебних организација су **секретаријати** и **заводи**, а законом (нпр. Законом о министарствима) могу се образовати и посебне организације с друкчијим називом (тзв. државне **агенције**, **центри** и др.). Секретаријат се образује за стручне послове значајне за све органе државне управе и с њима повезане извршне послове, а завод за стручне послове који изискују примену посебних метода и сазнања и с њима повезане извршне послове. Посебна организација може стећи својство правног лица кад је то законом одређено. Посебном организацијом руководи **директор**, који за свој рад одговара Влади.

Према Закону о министарствима (2012),⁶⁵⁸ **министарства** у оквиру свог делокруга остварују међународну сарадњу и старају се о њеном унапређењу и обезбеђују **усклађивање прописа са правом Европске уније** (чл.20).

Накона реконструкције Владе средином 2013. године, у Србији су према Закону о изменама и допунама Закона о министарствима (2013)⁶⁵⁹ образована следећа **министарства и органи управе у њиховом саставу**: 1) Министарство унутрашњих послова; 2) Министарство финансија (у саставу: Пореска управа, Управа царина, Дирекција за мере и драгоцене метале); 3) Министарство спољних послова; 4) Министарство одбране (у саставу: Инспекторат одбране, Војнобезбедносна агенција и Војнообавештајна агенција); 5) Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе; 6) Министарство привреде; 7) Министарство саобраћаја; 8) Министарство грађевинарства и урбанизма; 9) Министарство правде и државне управе; 10) Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде (у саставу: Управа за ветерину, Управа за заштиту биља, Управа за шуме, Републичка дирекција за воде); 11) Министарство просвете, науке и технолошког развоја; 12) Министарство здравља; 13) Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине (у саставу: Агенција за заштиту живот-несредине); 14) Министарство културе и информисања; 15) Министарство природних ресурса, рударства и просторног планирања; 16) Министарство рада, запошљавања и социјалне политике (у саставу: Управа за родну равноправност, Инспекторат за рад); 17) Министарство омладине и спорта; 18) Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација (у саставу: Управа за Дигиталну агенду).

Посебне организације образују се за обављање стручних послова и с њима повезаних послова државне управе. Законом о министарствима образоване су и следеће **посебне организације**: 1) Републички секретаријат за законодавство; 2) Републичка дирекција за робне резерве; 3) Републички завод за статистику; 4) Републички хидрометеоролошки завод; 5) Републички геодетски завод; 6) Републичка дирекција за имовину Републике Србије; 7) Центар за разминурање; 8) Завод за интелектуалну својину; 9) Завод за социјално осигурање.

658 Закон о министарствима, *Службени гласник РС*, бр. 72/2012.

659 Закон о изменама и допунама Закона о министарствима, *Службени гласник РС*, бр. 76/2013.

6. Покрајинска управа

Према Уставу Србије из 2006. године (чл. 176), грађани имају право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, које остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника. Аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе имају статус правних лица.

Према Уставу (чл. 182), аутономне покрајине су аутономне територијалне заједнице основане Уставом, у којима грађани остварују право на покрајинску аутономију. Република Србија има Аутономну Покрајину Војводину и Аутономну покрајину Косово и Метохија. Суштинска аутономија Аутономне Покрајине Косово и Метохија уредиће се посебним законом који се доноси по поступку предвиђеном за промену Устава. Нове аутономне покрајине могу се оснивати, а већ основане укидати или спајати по поступку предвиђеном за промену Устава. Предлог за оснивање нових или укидање, односно спајање постојећих аутономних покрајина утврђују грађани на референдуму, у складу са законом. Територија аутономних покрајина и услови под којима се може променити граница између аутономних покрајина одређују се законом. Територија аутономних покрајина не може се мењати без сагласности њених грађана изражене на референдуму, у складу са законом.

Међутим, услед веома сложених, али различитих околности, положај покрајина у Србији је различит, и то, с једне стране, посебно у односу на **Војводину**, а с друге, посебно у односу на **Косово и Метохију** (стављањем Косова и Метохије под управу Уједињених нација Резолуцијом 1244 Савета безбедности из 1999. и проглашењем Републике Косово 18. фебруара 2008. године). То је имало за последицу промену положаја и улоге покрајинске управе.

а) Управа у Војводини

Према Уставу (чл. 183), аутономне покрајине, у складу са Уставом и својим статутом, уређују надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснивају. Аутономне покрајине, у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја у области: просторног планирања и развоја, пољопривреде, водопривреде, шумарства, лова, риболова, туризма, угоститељства, бања и лечилишта, заштите животне средине, индустрије и занатства, друмског, речног и железничког саобраћаја и уређивања путева, приређивања сајмова и других привредних манифестација, просвете, спорта, културе, здравствене и социјалне заштите и јавног информисања на покрајинском нивоу. Аутономне покрајине се старају о остваривању људских и мањинских права, у складу са законом; утврђују симболе покрајине и начин њиховог коришћења; управљају покрајинском имовином на начин предвиђен законом; покрајине, у складу са Уставом и законом, имају изворне приходе, обезбеђују средства јединицама локалне самоуправе за обављање поверених послова, доносе свој буџет и завршни рачун.

Законом о утврђивању надлежности АП Војводине⁶⁶⁰, који је Народна скупштина донела 2009. године, у односу на уставне надлежности и

660 Закон о утврђивању надлежности Аутономне Покрајине Војводине, *Службени гласник РС*, бр. 99/2009.

питања, утврђене су **додатне области** надлежности и **додатна** питања од покрајинског значаја у областима које су Уставом одређене као области изворне надлежности покрајине.

Уставни суд Србије донео је одлуку о неуставности Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине.⁶⁶¹ Даном објављивања ове одлуке у престале су да важе одређене одредбе овог Закона (између осталог и оне које се односе на Војводину „као регија у којој се традиционално негују европски принципи и вредности“ и која „у оквиру своје надлежности може основати представништва у регионима Европе, односно у Бриселу“).

Осим тога, Уставни суд Србије утврдио је и да делови Статута АП Војводине нису у складу са Уставом Србије и дао Влади и Скупштини Војводине рок да их усклади за најкасније шест месеци.⁶⁶² У одлуци суда утврђено је да нису у сагласности са Уставом оне одредбе Статута које се темеље на уставноправно неприхватљивом концепту да је Статут Војводине њен конститутивни акт, којим је Аутономна покрајина овлашћена да уреди свако питање за које сматра да је за њу од интереса, независно од тога да ли уређење тог питања представља искључиву уставну или законску материју, као и да покрајина Уставом није ограничена у погледу уређења организације и међусобног односа покрајинских органа. Сагласно раније донетој Одлуци којом је утврђена неуставност појединих одредби Закона о утврђивању надлежности АП Војводине, Уставни суд је утврдио и да су неуставне оне одредбе Статута којима су преузете одредбе Закона за које је оцењено да нису сагласне са Уставом, као и одредбе којима се прописују нове или другачије надлежности Војводине од надлежности које су одређене законом. Међутим, из разлога што даном објављивања ове одлуке Уставног суда престају да важе све одредбе за које је утврђено да су неуставне, Уставни суд је имајући у виду бројност ових одредаба и чињеницу да његова уставна функција да штити уставност и законитост не значи само обавезу да из правног поретка уклони опште акте који нису у сагласности са Уставом, донета је одлука да се одложи објава данашње одлуке на рок од шест месеци, јер би се у противном могло довести у питање функционисање АП Војводине и остваривање права грађана на покрајинску аутономију, што би била последица правне празнине која би настала након престанка важења неуставних одредаба Статута.

Према **Одлуци о покрајинској управи** (СлАПВ, бр. 4/2010, 4/2011, 20/2012, 26/2012) и *другим прописима*⁶⁶³ органи покрајинске управе у оквиру надлежности АП Војводине утврђених Уставом, законом и Статутом: 1. обављају **извршне послове** (спровode и примењују покрајинске скупштинске одлуке, покрајинске уредбе и друге одлуке Скупштине и Покрајинске владе **доношењем управних прописа и појединачних управних аката** којима се решава у управним стварима, воде јавне евиденције, издају јавне исправе и предузимају и врше друге управне радње), 2. **врше надзор**, 3. **припремају прописе** које доносе Скупштина и Покрајинска влада, 4. **доно-**

661 Одлука Уставног суда број ГУз-353/2009 од 13.07.2012.

662 Одлука Уставног суда број ГУо-360/2009 од 18.12.2013.

663 Види: *Покрајинска скупштинска одлука о покрајинској управи* (СлАПВ, бр. 4/2010, 4/2011, 20/2012, 26/2012), *Покрајинска скупштинска одлука о покрајинском омбудсману* (СлАПВ, бр. 23/2002, 5/2004, 16/2005, 18/2009, 21/2010).

се управне прописе из своје надлежности, 5. обављају стручне и развојне послове, 6. прате рад јавних служби, 7. врше поверене послове државне управе и 8. обављају друге послове у складу са прописима.

Органи покрајинске управе су 1. покрајински секретаријати и 2. покрајинске посебне управне организације (заводи и дирекције).

Према члану 186–187. Устава, Влада може пред Уставним судом покренути поступак за оцену уставности или законитости одлуке аутономне покрајине, пре њеног ступања на снагу. У том случају, Уставни суд може, до доношења своје одлуке, одложити ступање на снагу оспорене одлуке аутономне покрајине.

Орган одређен статутом аутономне покрајине има право жалбе Уставном суду ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности аутономне покрајине.

б) Управа на Косову и Метохији

Покрајинска управа Косова и Метохије није формирана на уобичајен начин.⁶⁶⁴ То је последица тзв. *йосебних околности* због којих је још 1990. године Скупштина Србије донела неколико закона и одлука којима су суспендовани сви органи у овој Покрајини (Закон о поступању републичких органа у посебним околностима, 1990; Одлука о утврђивању да су настале посебне околности на територији САП Косова, 1990; Закон о престанку рада Скупштине и Извршног већа САП Косово, 1990. и др.), тако да су на **Косову и Метохији** органи Републике Србије од тада па до окончања ваздушних удара Северноатлантског пакта у јуну 1999. године преузели послове органа АП Косово и Метохија.

Међутим, када је Савет безбедности Уједињених нација усвојио **Резолуцију 1244, 10. јуна 1999. године**, дотадашњи правни поредак стављен је ван снаге, а управа на Косову и Метохији подељена на цивилну (UNMIK – United Nations Mission in Kosovo) и војну (KFOR – Kosovo Force). У међувремену, на Косову је, између осталог, усвојена **Уредба о самоуправљању општина на Косову** (УНМИК уредба 2000/45 од 11. августа 2000), као и **Уставни оквир за привремену самоуправу на Косову** (УНМИК уредба 2001/9 од 9. маја 2001).⁶⁶⁵ Република Косово проглашена је 18. фебруара 2008. године, што су неке државе признале.

У *Извештају о најрејџу Србије за 2012. йогину*, Европска комисија наводи да Србија од марта 2011. године учествује у дијалогу са Приштином. Током тог дијалога, у фебруару 2012. године постигнуте су додатни споразуми о регионалној сарадњи и представљању Косова, те о интегрисаном управљању административном линијом (*Integrated Border Management* – ИВМ). Међутим, примена тих споразума је одлагана, али је у септембру 2012. године примена споразума о слободи кретања, земљишним књигама, матичним књигама, царинским печатима и узајамном признавању дипло-

664 Упореди: *Уставнойравни стйајус Косова и Мейхохије* (материјал са Округлог стола), Југословенско удружење за уставно право, Београд 1998.

665 Види: *Деценйрализација Косова*, FER-YUCOM, Београд 2003.

ма генерално напредовала. У априлу 2013 године, у Бриселу је парафиран тзв. Бриселски споразум⁶⁶⁶ од 15 тачака о принципима нормализације односа Београда и Приштине, уз посредовање Европске уније, који предвиђа формирање Заједнице већинских српских општина на северу Косова.

7. Локална самоуправа

а) Општинска и градска управа

За органе управе локалног карактера користе се различити изрази. Најчешће се употребљавају изрази локална управа или локална самоуправа. Иако, теоријски посматрано, разлике нису само термилошке већ и суштинске (нпр. локална управа везује се за централизацију локалних органа француског типа, док се локална самоуправа везује за децентрализацију енглеског типа), у законодавству и пракси ови се изрази често непрецизно користе и мешају.⁶⁶⁷ Осим тога, за локалну управу и самоуправу често се користе и изрази општинска управа, односно градска управа. Велике промене у садашњем политичком и уставном систему наше земље у односу на раније стање посебно се огледају у положају општина (и месних заједница).⁶⁶⁸

б) Општина и град (Београд) као територијална јединица и јединица локалне самоуправе у Србији

Према новом Уставу Србије (чл. 188), **јединице локалне самоуправе** су општине, градови и град Београд. Територија и седиште јединице локалне самоуправе одређују се законом. Оснивању, укидању и промени територије јединице локалне самоуправе претходи референдум на територији те јединице локалне самоуправе. Послови јединице локалне самоуправе финансирају се из изворних прихода јединице локалне самоуправе, буџета Републике Србије, у складу са законом, и буџета аутономне покрајине, када је аутономна покрајина поверила јединицама локалне самоуправе обављање послова из своје надлежности, у складу са одлуком скупштине аутономне покрајине.

Општине се оснивају и укидају законом. Град се оснива законом, у складу са критеријумима предвиђеним законом којим се уређује локална самоуправа. **Град** има надлежности које су Уставом поверене општини, а законом му се могу поверити и друге надлежности. Статутом града може се предвидети да се на територији града образују две или више градских општина. Статутом града се уређују послови из надлежности града које врше градске општине. **Положај града Београда**, главног града Републике Србије, уређује се законом о главном граду и статутом града Београда. Град Београд има надлежности које су Уставом и законом поверене општини и граду, а законом о главном граду могу му се поверити и друге надлежности. (чл. 189. Устава)

Устав прописује (чл. 190) да **општина**, преко својих органа, у складу са законом: уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности;

666 Текст Бриселског споразума може се наћи на сајту www.wikipedia.org.

667 Добросав Миловановић, *Правно усјројство локалне самоуправе*, Београд 1994, стр. 3.

668 Упореди: Милан Влатковић, „Општина и месна заједница“, *Правни животић*, бр. 10, 1998, стр. 157–168.

уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта и пословног простора; стара се о изградњи, реконструкцији, одржавању и коришћењу локалних путева и улица и других јавних објеката од општинског значаја; уређује и обезбеђује локални превоз; стара се о задовољавању потреба грађана у области просвете, културе, здравствене и социјалне заштите, дечје заштите, спорта и физичке културе; стара се о развоју и унапређењу туризма, занатства, угоститељства и трговине; стара се о заштити животне средине, заштити од елементарних и других непогода; заштити културних добара од значаја за општину; заштити, унапређењу и коришћењу пољопривредног земљишта; обавља и друге послове одређене законом. Општина самостално, у складу са законом, доноси свој буџет и завршни рачун, урбанистички план и програм развоја општине, утврђује симболе општине и њихову употребу, стара се о остваривању, заштити и унапређењу људских и мањинских права, као и о јавном информисању у општини, самостално управља општинском имовином, у складу са законом, прописује прекршаје за повреде општинских прописа.

Према Уставу (чл. 191–192), **органи општине** су скупштина општине и други органи одређени статутом, у складу са законом. Скупштина општине одлучује о избору извршних органа општине, у складу са законом и статутом. Избор извршних органа града и града Београда уређује се законом. Влада је дужна да **обустави** од извршења општи акт општине за који сматра да није сагласан Уставу или закону и да у року од пет дана покрене поступак за оцењивање његове уставности или законитости.

Систем локалне самоуправе уређен је **Законом о локалној самоуправи (2007)**.⁶⁶⁹ То значи да **општина нема државне функције, већ само могућност да остварује локалну самоуправу**. У том смислу, општина има **две врсте послова**: **а) изворне послове** (послови од непосредног интереса за грађане, који су утврђени Уставом и законом) и **б) поверене послове** (поједини послови које Република преноси на општине ради ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и дужности грађана и сл.). Закон наводи да је јединица локалне самоуправе одговорна за квалитетно и ефикасно обављање изворних и поверених послова.

в) Организација власти и управе на локалном нивоу

Органи општине, према **Закону о локалној самоуправи Србије (2007)**, јесу: а) скупштина општине, б) председник општине, в) општинско веће и г) општинска управа.⁶⁷⁰

а) Скупштина општине је представнички орган који врши основне функције локалне власти, утврђене уставом, законом и статутом. Скупштину општине чине одборници, које бирају грађани на непосредним изборима, тајним гласањем, у складу са законом и статутом општине. Број одборника у скупштини општине утврђује се статутом општине, с тим што не може бити мањи од 19, ни већи од 75. Одборници се бирају на период од четири годи-

669 Види: Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/2007.

670 С друге стране, према новом Уставу, органи општине су: а) скупштина општине и б) други органи одређени статутом, у складу са законом. С обзиром на ову ситуацију, неходно је извршити одговарајућа нормативна усклађивања.

не. Закон у члану 30. уводи једну важну новину, а то је принцип да одборник скупштине општине не може бити запослен у општинској управи, нити лице које именује, односно поставља скупштина општине. Овом одредбом (тзв. клаузулом инкомпатибилности интереса) онемогућено је да одборници буду чланови управних и надзорних одбора и директори комуналних јавних предузећа, установа, организација и служби које именује и разрешава скупштина општине у складу са оснивачким правом.⁶⁷¹ Скупштина општине, између осталог, доноси статут општине и пословник скупштине; доноси буџет и завршни рачун општине; доноси прописе и друге опште акте; расписује општински референдум, изјашњава се о предлозима садржаним у грађанској иницијативи, утврђује стопе изворних прихода општине, као и начин и мерила за одређивање висине локалних такси и накнада; оснива службе, комунална јавна предузећа, установе и организације, утврђене статутом општине, и врши надзор над њиховим радом; бира председника скупштине и заменика председника скупштине и, на предлог председника општине, бира општинско веће; поставља и разрешава секретара скупштине; утврђује општинске таксе и друге локалне приходе који јој по овом закону припадају и итд. Скупштина општине има **председника скупштине** који организује рад скупштине општине, сазива и председава њеним седницама и обавља друге послове утврђене законом и статутом општине.

б) Председник општине врши извршну функцију у општини и не може бити одборник скупштине општине. Председника општине бира скупштина општине, из реда одборника, на време од четири године, тајним гласањем, већином гласова од укупног броја одборника скупштине општине. Председник општине, између осталог, представља и заступа општину; предлаже начин решавања питања о којима одлучује скупштина; наредбодавац је за извршење буџета; усмерава и усклађује рад општинске управе; доноси појединачне акте за које је овлашћен законом, статутом или одлуком скупштине итд. Председник општине има **заменика** који га замењује у случају његове одсутности и спречености да обавља своју дужност.

в) Општинско веће је орган који усклађује остваривање функција председника општине и скупштине општине и врши контролно-надзорну функцију над радом општинске управе. **Председник општине председава општинским већем.** Општинско веће чини до 11 чланова, које, на предлог председника општине, бира скупштина општине, већином гласова од укупног броја одборника на период од четири године. Заменик председника општине је члан општинског већа по функцији. **Општинско веће**, између осталог, утврђује предлог одлуке о буџету општине; врши надзор над радом општинске управе, поништава или укида акте општинске управе који нису у сагласности са законом, статутом и другим општим актом или одлуком коју доноси скупштина општине; решава у управном поступку у другом степену о правима и обавезама грађана, предузећа и установа и других организација из изворног делокруга општине итд.

671 *Приручник за Закон о локалној самоуправи*, Стална конференција градова и општина Југославије у сарадњи са Министарством правде и локалне самоуправе, уз помоћ ПАЛГО центра и подршку Програма за реформу локалне самоуправе у Србији, Агенције за међународни развој САД и Националног демократског института, Београд 2002, стр. 8.

г) **Општинска управа** образује се као јединствени орган, а могу се образовати и општинске управе за поједине области у општинама са преко 50.000 становника. Општинском управом руководи начелник. **Начелника општинске управе**, односно управе за поједине области, поставља општинско веће, на основу јавног огласа, на пет година. Начелник за свој рад и рад управе **одговара скупштини општине и општинском већу** у складу са статутом општине и актом о организацији општинске управе. Општинска управа, између осталог, припрема нацрте прописа и других аката које доносе скупштина општине, председник општине и општинско веће; извршава одлуке и друге акте скупштине општине, председника општине и општинског већа; решава у управном поступку у првом степену о правима и дужностима грађана, предузећа, установа и других организација из изворног делокруга општине; обавља послове управног надзора над извршавањем прописа и других општих аката скупштине општине; извршава законе и друге прописе чије је извршавање поверено општини; обавља стручне и друге послове које утврде скупштина општине, председник општине и општинско веће.

Закон је отворио могућност да буде постављен **главни архитекта** у општинској управи „у циљу решавања урбанистичког и архитектонског хаоса који влада у Србији“.⁶⁷² Главни архитекта покреће иницијативе за израду урбанистичких планских аката, даје упутства при изради архитектонских пројеката са циљем заштите архитектонских вредности и очувања амбијенталних вредности појединих градских делова и објеката, сарађује са установама заштите непокретних културних добара посебних вредности, даје мишљење на архитектонске пројекте од великог значаја за општину и врши друге послове. У општинској управи се могу поставити и **други главни стручњаци за поједине области**, нпр. за област примарне здравствене заштите, заштите животне средине, пољопривреде итд.

Статутом општине може се за вршење послова општине предвидети коришћење услуга **општинског менаџера**. Услови и начин коришћења услуга менаџера утврђују се **уговором**, који за општину закључује председник општине са општинским менаџером. Менаџер предлаже пројекте којима се подстиче економски развој и задовољавају потребе грађана и обезбеђује заштита животне средине, подстичу предузетничке иницијативе и стварање приватно-јавних аранжмана и партнерстава, подстичу и координирају инвестициона улагања и привлачење капитала и иницира измене и допуне прописа који отежавају пословне иницијативе.⁶⁷³

У национално мешовитим општинама оснива се **савет за међунационалне односе** који чине представници свих националних и етничких заједница. Национално мешовитим општинама сматрају се општине у којима једна национална заједница чини више од 5% укупног броја становника или све заједнице чине више од 10% према последњем попису становништва у Републици Србији. Представнике у савету за међунационалне односе могу имати заједнице са више од 1% учешћа у укупном становништву општине.

672 Снежана Ђорђевић, *Ренесанса локалне властии – уйоредни модели*, Чигоја, Београд 2002, стр. 412.

673 Предраг Димитријевић, „Менаџмент локалне самоуправе“, *Правни живоић*, бр. 10, 2005; Предраг Димитријевић, „Градски менаџер“, *Правни живоић*, бр. 9, 2004.

Савет разматра питања остваривања, заштите и унапређивања националне равноправности. Скупштина општине је дужна да предлоге свих одлука које се тичу права националних и етничких заједница претходно достави на мишљење савету за међунационалне односе. Савет за међунационалне односе има право да пред Уставним судом покрене поступак за оцену уставности и законитости одлуке или другог општег акта скупштине општине ако сматра да су њима непосредно повређена права националних и етничких заједница представљених у савету за међунационалне односе и право да под истим условима пред Врховним касационим судом покрене поступак за оцену сагласности одлуке или другог општег акта скупштине општине са статутом општине. Делокруг, састав и начин рада савета за међунационалне односе уређују се одлуком скупштине општине, у складу са статутом.

г) Заштита локалне самоуправе

Орган одређен статутом јединице локалне самоуправе има право да пред **Уставним судом покрене поступак за оцену уставности** закона, односно уставности и законитости другог прописа или општег акта, ако сматра да се тим актом повређују Уставом и законом утврђена права јединице локалне самоуправе. Скупштина јединице локалне самоуправе, односно председник општине (градоначелник), има право да Влади, односно органу територијалне аутономије, поднесе захтев за преиспитивање права на одлучивање, кад оцени да је орган Републике или облик територијалне аутономије одлучивао о питању из надлежности органа општине, односно града.

Устав јемчи **судску заштиту** права на локалну самоуправу. Према Уставу (чл. 192–193), Влада може, под условима одређеним законом, **распустити** скупштину општине. Истовремено са распуштањем скупштине општине, Влада именује привремени орган који обавља послове из надлежности скупштине, водећи рачуна о политичком и националном саставу распуштене скупштине општине. Орган одређен статутом општине има право жалбе Уставном суду ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности општине. Орган одређен статутом општине може да покрене поступак за оцену уставности или законитости закона и другог општег акта Републике Србије или аутономне покрајине којим се повређује право на локалну самоуправу.

Нове институције прописане Законом о локалној самоуправи јесу **заштитник грађана (омбудсман)**⁶⁷⁴ и **савет за међунационалне односе**. Заштитник грађана **није обавезна институција** већ је општинама стављена могућност да предвиде статус и надлежности ове институције статутима и другим општим актима. Савет за међунационалне односе је обавезна институција у национално мешовитим јединицама локалне самоуправе које имају одређен број припадника националних мањина на својој територији.⁶⁷⁵

674 Упореди: Стеван Лилић, Walter Kälin (уредници), *Локални омбудсман – ујоредна искусиња Србија, Босна и Херцеговина, Швајцарска, Швајцарска агенција за развој и сарадњу, МСП, Краљево 2007*; Зоран Јовановић, „Грађански бранилац (омбудсман) у јединицама локалне самоуправе“, *Правни животић*, бр. 10, 2005.

675 Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/2007, чл. 98.

д) Улога и значај локалне самоуправе у заштити животне средине

Право заштите животне средине данас треба посматрати као јединствену наднационалну (медународну), националну и локалну целину. Заштита животне средине не познаје границе. Зато је за успех нормативног оквира неопходно нормативно уређење и акција како на универзалном, националном, регионалном, тако и на локалном плану. Тај се процес данас посматра двострано: са врха према дну (од међународних прописа, услова и захтева), али и од дна према врху – од правне регулативе и акционих планова јединица локалне самоуправе до националног и наднационалног правног оквира.⁶⁷⁶

Као последица претераног индустријског и урбаног развоја крајем 20. века, настао је појам „одрживи развој“, који је, као један од основних глобалних принципа заштите животне средине утврђен Рио декларацијом УН о животној средини и одрживом развоју, која је усвојена на Конференцији Уједињених нација у Рио де Жанеиру 1992. године. Под њим се подразумева да се структура и динамика људских делатности мора прилагодити структури и динамици животне средине, тако да се *задовољавањем потреба садашњих генерација људи не угрожавају право и могућности будућих генерација на повољне услове живота*.⁶⁷⁷

Заговарајући концепт одрживог развоја, на Конференцији у Рио де Жанеиру усвојен је један од кључних докумената – Агенда 21 – глобални акциони план одрживог развоја за 21. век.⁶⁷⁸ Потписнице Агенде 21 су 173 земље, укључујући и нашу. На око 500 страница налази се 40 поглавља – од теме сиромаштва, заштите атмосфере, шума, водених ресурса, преко здравства, пољопривреде, еколошки здравог управљања биотехнологијом, до питања одлагања отпада. Новина у односу на друге документе Уједињених нација је изричито признавање улога „битних групација“, као што су жене, деца и омладина, пољопривредници и предузетници. Од 1992. године надаље, Уједињене нације су почеле све више да рачунају на улогу ових групација у својим програмима, за разлику од претходне праксе која је искључивала све актере осим националних влада и неколико фаворизованих посматрачких организација.

У Преамбули Агенде 21 се наводи:

„Човечанство се налази на одлучујућој тачки своје историје. Сведоци смо неједнакости међу народима, сиромаштва, глади, неизмености, болести и општећења екосистема од којих зависи наш даљи живот. Уједињавањем развојних интереса и интереса заштитије животне средине, њиховим поштовањем, може нам успети да осигурамо покривање основних потреба човечанства, побољшамо животни стандард свих људи те осигурамо већу заштитију екосистема, а да при томе имамо веће приносе и да ипак себи осигурамо бу-

676 Упореди: Слободан Милутиновић (приредио), *Како иницирати локалну агенду 21 у својој општини*, Стална конференција градова и општина Југославије, Београд 2003, стр. 3.

677 Упореди: Декларација Уједињених нација о животној средини и одрживом развоју, Рио де Жанеиро, јун 1992.

678 Види: Agenda 21 Environment and Development Agenda, <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentID=52>, 25. фебруар 2010.

гућнось. Ово ниједна нација не може остварити сама, али је могуће да заједнички у глобалном партнерству делујемо у смислу одрживој развоја.⁶⁷⁹

Агенда 21 има огроман значај и за локалну самоуправу, јер је њом, између осталог, утврђена улога локалне заједнице у иницирању процеса одрживог развоја на локалном нивоу, при чему је наглашено да „...свака локална власт треба да уђе у дијалог са својим грађанима, локалним организацијама и приватним предузећима и да усвоји локалну Агенду 21. Кроз консултације и постизање консензуса локална власт би учила од грађана и локалних грађанских, друштвених, пословних и индустријских организација и сакупљала информације потребне за формулисање најбољих стратегија.“⁶⁸⁰ Децентрализирана система која се догодила најпре у развијеним западним земљама, а затим и у земљама у транзицији, одразила се и на повећање локалне контроле проблема животне средине. С друге стране, грађани локалне самоуправе свакако најбоље разумеју локалне теме, проблеме и потребе и њихово учешће у формирању стратегија заштите животне средине је од кључног значаја. У складу са чланом 28 Агенде 21, локалне власти треба да направе програме, политике, подзаконске акте и прописе путем којих ће усвојити концепт *Агенде 21*.

Након демократских промена у Србији, за успешно имплементирање *Локалне агенде 21* било је неопходно променити национални законодавни оквир у области заштите животне средине. То је учињено доношењем Закона о заштити животне средине из 2004. године и Закона о локалној самоуправи из 2007. године. Тиме је локална самоуправа добила и законске могућности да активно имплементира Агенду 21 – *Акциони програм одрживој развоја животне средине на локалном нивоу* за 21. век.

Закон о локалној самоуправи прописује да се општина, преко својих органа, у складу са Уставом и законом, „стара о заштити животне средине, доноси програме коришћења и заштите природних вредности и програме заштите животне средине, односно локалне акционе и санационе планове, у складу са стратешким документима и својим интересима и специфичностима и утврђује посебну накнаду за заштиту и унапређење животне средине.“⁶⁸¹ Осим тога, општина, као поверене послове, обавља послове инспекцијског надзора из области просвете, здравства, заштите животне средине, рударства, промета робе и услуга, пољопривреде, водопривреде и шумарства и друге инспекцијске послове у складу са законом.⁶⁸² Статутом општине може се предвидети да се у општинској управи постављају помоћници председника општине за поједине области (економски развој, урбанизам, примарна здравствена заштита, заштита животне средине, пољопривреда и др.).

Законом о заштити животне средине предвиђено је да је локална самоуправа један од основних субјеката заштите животне средине у смислу да јединица локалне самоуправе доноси планове и програме управљања природним ресурсима и добрима у складу са стратешким документима –

679 *Ibid.*

680 Упореди: *Агенда 21*, усвојена на Конференцији Уједињених нација о заштити животне средине и одрживом развоју, Рио де Жанеиро, 2002, члан 28 „Активностии локалних властии на подрници Агенди 21“.

681 Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/2007, члан 20 став 1 тачка 11.

682 Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/2007, члан 22.

Стратегијом просторног развоја и Националном стратегијом одрживој коришћења природних ресурса и добара. У оквиру својих права и дужности, локална самоуправа одређује врсте планова и програма за које се израђује стратешка процена утицаја на животну средину; доноси планове заштите од удеса; проглашава стање угрожености животне средине на свом подручју; доноси програм мониторинга на својој територији, који мора бити у складу са програмом Владе Србије; доноси програм заштите животне средине на својој територији, односно локалне акционе и санационе планове у складу са Националним програмом и плановима и својим интересима и специфичностима, док надлежни орган јединице локалне самоуправе једанпут у две године подноси скупштини јединице локалне самоуправе извештај о стању животне средине на својој територији; обавештава јавност, односно грађане општине, односно града о стању животне средине на територији локалне самоуправе и др.⁶⁸³

Нова улога локалне самоуправе у области заштите животне средине, садржана у садашњем законодавном оквиру, подразумева да је „локална власт најближа жариштима проблема животне средине и грађанима и заједно са институцијама власти на свим нивоима одговорна је за добробит људи и природе“, у чему је и суштинско значење *Агенде 21*. Изменом законодавног оквира у Србији обезбеђена је могућност успешног имплементирања *Локалне агенде 21* – акционог програма локалног одрживог развоја у 21. веку у градовима и општинама Србије.

III. НЕДРЖАВНА УПРАВА, ЈАВНЕ СЛУЖБЕ И ЈАВНЕ АГЕНЦИЈЕ

1. Јавни сектор

Осим органа управе и посебних управних организација у саставу државне организационе структуре, као вршиоци управне делатности могу се јавити и недржавни субјекти којима је законом поверено њено вршење. У иностраној литератури ова се област често назива и **јавни сектор** (*public sector*).⁶⁸⁴ Класификацију ових субјеката, међутим, према нашим прописима није увек могуће прецизно извршити. Због тога се при класификацији врста и облика недржавних субјеката са јавним овлашћењима најчешће полази само од неких основних елемената који су дати у важећим законским и другим прописима (нпр. законски изрази, уобичајени изведени називи, постојање посебних закона и сл.). Полазећи од тога, код нас се недржавни субјекти овлашћени за вршење управне делатности могу разврстати у две основне категорије: а) јавне установе и б) јавне агенције.

Тако, према новом **Закону о државној управи Србије** (2005, чл. 51–57), при вршењу поверених послова државне управе, имаоци јавних овлашћења

683 Упореди: Закон о заштити животне средине, *Службени гласник РС*, бр. 135/2004, 36/2009, 72/2009, 43/2011, чл. 12–14, 34–35, 60–62, 68–70, 76–79, 87 и др.

684 Jan-Erik Lane, *Public Sector – Concepts, Models Approaches*, London 1993; Kjell Eliassen, Jan Kooiman, *Managing Public Organizations*, London 1993. и др.

имају иста права и дужности као органи државне управе. Средства за вршење поверених послова државне управе обезбеђују се у буџету Републике Србије. Влада и органи државне управе задржавају и после поверавања послова државне управе **одговорност** за њихово извршавање. Кад је имаоцима јавних овлашћења **поверено доношење прописа**, они по природи и називу морају да одговарају прописима које доносе органи државне управе. Имаоци јавних овлашћења дужни су да пропис чије им је доношење поверено **објаве** у *Службеном гласнику Републике Србије*. Код поверавања послова државне управе закон прописује **ограничења**. Тако, послови државне управе везани за обликовање политике Владе не могу бити ником поверени, док послови инспекцијског надзора могу бити поверени једино органима аутономне покрајине, општине, града и града Београда.

Општи надзор над радом ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе врши орган државне управе који се одређује законом (најчешће је то одговарајуће министарство). При томе надзорни орган државне управе има сва општа овлашћења у надзору над радом која су овим законом прописана. Међутим, закон прописује и **посебна овлашћења надзорног органа**, посебно: **а) Преузимање повереног посла** – надзорни орган државне управе дужан је да непосредно изврши поверени посао ако би неизвршење посла могло да изазове штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности. Ако ималац јавних овлашћења и поред вишеструких упозорења не почне да врши поверени посао или не почне да га врши правилно или правовремено, надзорни орган државне управе преузима извршење посла, најдуже на 120 дана. **б) Надзор над законитошћу прописа ималаца јавних овлашћења** – ималац јавних овлашћења дужан је да пре објављивања прописа прибави од надлежног министарства мишљење о уставности и законитости прописа, а министарство да њему достави образложени предлог како да пропис усагласи са Уставом, законом, другим прописом или општим актом Народне скупштине и Владе. Ако ималац јавних овлашћења не поступи по предлогу министарства, оно је дужно да Влади предложи доношење решења о обустави од извршења прописа и на њему заснованих појединачних аката и покретање поступка за оцену уставности и законитости прописа. Решење Владе о обустави од извршења прописа ступа на снагу кад се објави у *Службеном гласнику Републике Србије*.

2. Јавне службе

Према Уставу Србије, законом се утврђују услови и начин обављања делатности, односно послова за које се образују **јавне службе**, с тим што Република уређује и обезбеђује систем јавних служби. Устав такође прописује поједина јавна овлашћења се могу законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима (чл. 137).

У Србији ову област, пре свега, регулише **Закон о јавним службама** (1991, 1994, 2005).⁶⁸⁵ Према овом закону, **јавну службу** обављају: **1) јавне установе**, **2) јавна предузећа** и **3) други облици организовања** који су утврђени зако-

685 Закон о јавним службама, *Службени гласник РС*, бр. 42/91, 71/94, 79/2005.

ном, а који обављају делатност и послове којима се: а) обезбеђује остваривање права грађана, б) задовољавају потребе грађана и организација и в) обезбеђује остваривање другог законом утврђеног интереса у одређеним областима. Законом о јавним службама прописано је да ће се за обављање делатности и послова у *обласци* јавног информисања, ПТТ саобраћаја, енергетике, путева, комуналних услуга, образовања, здравствене заштите образовати **јавне установе**. Над радом јавних установа и јавних предузећа врши се *уйравни и стйручни надзор* у складу са одговарајућим законима.⁶⁸⁶ Као органе јавних установа Закон предвиђа: а) директора, б) управни одбор и в) надзорни одбор.

3. Јавне агенције

а) Појам и правна природа јавних агенција

У савременим државама, квалитет живота људи у великој мери зависи од принципа и начела које ће јавна управа следити како би својим радом допринела остварењу јавног интереса и унапређењу јавног добра. Временом, послови који су у надлежности јавне управе постају све комплекснији. Да би један управни систем квалитетно обављао своје основне задатке у демократској транзицији, неопходно је да прође кроз одговарајућу трансформацију како би се пронашли нови организациони облици и функционалне форме. У развијеним земљама, развој управе прошао је кроз неколико етапа. У том контексту, може се уочити помак од проучавања класичних модела управе (веберијанизма и тејлоризма), до нових приступа изражених парадигмом „нови јавни менаџмент“ (*New Public Management*). Концептом „новог јавног менаџмента“ афирмишу се начела ефикасности, продуктивности, конкурентности и профитабилности рада јавне управе.⁶⁸⁷ Вредности промовисане новим приступима веома су утицале на начин и облике трансформације јавне управе.⁶⁸⁸ Тако, један од начина да се наведене вредности постигну јесте конституисање и развој јавних агенција.⁶⁸⁹

Појава тзв. јавних агенција као новог организационог облика, пред управну доктрину поставља бројне изазове. Јавним агенцијама могу бити поверена различита јавна овлашћења, управна, развојна и регулаторна. Правна природа пренетих дужности значајно утиче на организационе и функционалне карактеристике одређене јавне агенције. У том контексту, неопходно је дати осврт на теоријска и законодавствена решења у упоредном праву и извршити анализу конкретних структура јавних агенција које су прихваћене у нашем законодавству. Нарочито је потребно размотрити питање независности јавних агенција и њихове правне одговорности, као и питање управне и судске контроле управних аката које јавне агенције доносе.

686 Упореди: Дејан Миленковић, *Уйравна делатности и йраво јавних служби* (магистарски рад), Правни факултет, Београд 1999, стр. 176–199.

687 J. E. Jreisat, *Comparative Public Administration and Policy*, Oxford 2002, стр. 144 и даље.

688 О реформи јавне управе заснованој на функционалној ревизији постојећег система јавне управе у Србији види: В. Ракић, „Ново окружење за јавни менаџмент у Србији“, *Правни информатор*, бр. 6–7, 2002 (http://www.informator.co.yu/informator/tekstovi/funkcionalna_revizija_7802.htm)

689 З. Урошевић, „Положај и улога јавних агенција у нашем правном систему“, *Правни живоић*, бр. 10, Београд 2005, стр. 283–296.

1) Агенције у неким развијеним европским земљама

Реформа централне државне управе Велике Британије, која се одвија у последњих двадесет година, усмерена је ка трансформацији управног механизма са циљем проналажења нових институционалних решења која би допринела увођењу професионализације, постављању виших стандарда рада, поједностављењу административних процедура и подстицању конкурентности унутар јавног сектора. При томе, јавна агенција се издвојила као организациона форма којом би се најадекватније постигли постављени циљеви. О њиховој заступљености у Великој Британији говори податак да је до 2002. године основано 127 тзв. *next step* агенција, као и велики број агенција различите структуре.⁶⁹⁰ Међу њима су и *The Child Support Agency (CSA)*,⁶⁹¹ формирана као посебна организација у саставу департмана за рад и пензиону заштиту, затим *Medicines and Healthcare Products Regulatory Agency (MHRA)*,⁶⁹² основана као саставни део департмана који се бави питањима здравствене заштите. У последње време нарочито се издваја *Environment Agency*,⁶⁹³ чији је рад усмерен на питања заштите и унапређења животне средине.

Француско управно право познаје бројне облике јавних установа које се међу собом разликују по називу, величини и значају, као и по предмету њихове делатности. Јавна агенција је јавна установа која припада административном домену. Међутим, за ову врсту организације у француском управном праву и судској пракси уобичајен је назив канцеларија (*l'office*) у поређењу са термином агенција (*l'agence*).⁶⁹⁴ Међу значајнијим издваја се *L'Agence nationale pour l'emploi (ANPE)*⁶⁹⁵ основана ради централизованог мониторинга процеса запошљавања, *Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA)*⁶⁹⁶ којој су поверени послови заштите и промоције здравља људи, положаја животиња и заштите животне средине. Посебно место заузима *L'Agence des participations de l'Etat (APE)*,⁶⁹⁷ која обавља надзор рада директора компанија у којима држава има власништво. *APE* омогућава „држави – власнику удела“ да оствари своја права у компанијама у којима се држава јавља као акционар. То чини организовањем и контролом трансакција вредносних папира или обављањем приватизације за државу.

У правној литератури може се уочити неколико теорија које се баве разлозима настанка јавних агенција.⁶⁹⁸ Према „*buffer*“ теорији, јавне агенције су настале како би се одређене стручне активности заштитиле од могућег политичког утицаја. Према другој „*escape*“ теорији, јавне агенције су настале као модел којим би било могуће отклонити недостатке традиционалне државне управе. Трећа теорија „*back double*“ инспирисана је принципима ефикасне

690 О развоју *next step agencies* види: P. Leyland, G. Anthony, *Textbook on Administrative Law*, Oxford University Press 2005, стр. 40–43.

691 Упореди: <http://www.csa.gov.uk/>

692 Упореди: <http://www.mhra.gov.uk/index.htm>

693 Упореди: <http://www.environment-agency.gov.uk/>

694 J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, 21^e édition, Paris 2006, стр. 165–166.

695 Упореди: <http://www.anpe.fr/>

696 Упореди: <http://www.afssa.fr/>

697 Упореди: http://www.ape.minefi.gouv.fr/sections/qu_est_ce_que_l_ape

698 P. P. Craig, *Administrative Law*, 5th edition, Sweet & Maxwell, London 2003, стр. 92.

такси службе.⁶⁹⁹ Међутим, сва ова становишта полазе од става да ако државна управа не може квалитетно да обавља све послове за које је надлежна, треба извршити реорганизацију и формирати јавне агенције.

2) Јавне агенције у праву Србије

У правном систему Србије, агенције су се након петооктобарских промена 2000. године првобитно појавиле „спонтано“ на основу посебних одлука Владе (нпр. Агенција за реформу управе), односно посебних закона (нпр. Закон о Агенцији за приватизацију, Закон о Агенцији за развој малих и средњих предузећа).⁷⁰⁰ Разлог за то је двојак: с једне стране, укључивање у поједине реформске и финансијске токове, посебно када су у питању иностране донације и финансијска помоћ, захтевало је образовање посебних организација које не припадају формалном систему државне управе (као што су министарства и органи и организације у саставу министарства), а с друге стране, потреба дерегулације појединих области које са државног (административног) система управљања прелазе на тржишно оријентисано (менаџерско) управљање (нпр. област енергетике). Током 2003. године, на основу Уредбе о Генералном секретаријату и другим службама Владе Републике Србије (2003)⁷⁰¹ један број ових самосталних агенција постају „стручне службе Владе“, док на основу Закона о јавним агенцијама (2005)⁷⁰² одређени број већ постојећих агенција образованих посебним законима (нпр. Агенција за приватизацију и Агенција за развој малих и средњих предузећа), постају тзв. јавне агенције. Каснији посебни закони уводе нове агенције за поједине области (нпр. Радиодифузна агенција, Агенција за енергетику итд.). Како се истиче: „Немачка је као водећа привредна сила света има свега 6 агенција, Словачка 8, Финска 9, Чешка 11, а Хрватска 40. За разлику од њих, Србија је са 131 агенцијом убедљиви европски рекордер по броју државних агенција. Све послове које данас обављају те скупе агенције некад у бившој Југославији обављала су надлежна министарства, због чега је читава администрација бивше СФРЈ са шест република и две покрајине бројила 28.134 запослених, а данас државна управа само у Србији броји 29.834 запослених. То је 30,6% укупног броја запослених у држави, три пута више од просека у ЕУ и душло више од просека земаља у окружењу.“ (Извор: „Блиц“, 9. јануар 2012).

3) Јавне агенције и јавна овлашћења

Појава великог броја различитих послова, иманентна транзиционим друштвима, који садрже елементе вршења јавних овлашћења, али и елементе пружања услуга корисницима, условила је настанак нових организаци-

699 D. Hague, W. Mackenzie, A. Barker, *Public Policy and Private Interests – The Institutions of Compromise*, MacMillan, London 1975, стр. 362.

700 Упореди: И. Спасић, Д. Радојичић, „Промене у досадашњој организацији служби Владе Републике Србије“, *Часопис за примену права, праксу судова, органа управе и локалне самоуправе и управну науку*, бр. 2, Београд 2004. Извор: <http://www.propisi.net/proinfo/svi-broj2/047816.htm>.

701 Уредба о Генералном секретаријату и другим службама Владе Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 15/2001, 16/2001, 32/2001, 64/2001, 29/2002, 54/2002, 91/2003, 95/2003, 117/2003, 130/2003, 132/2003.

702 Закон о јавним агенцијама, *Службени гласник РС*, бр. 18/05

оних облика носилаца јавних овлашћења у којима би се вршили одређени, пре свега регулаторни, али и други управни послови. То се посебно наглашава у радовима о трансформисању државне управе у Србији, који од система „административне власти“ треба да прерасте у систем јавних служби које пружају јавне услуге грађанима.⁷⁰³

Према Уставу Србије (чл. 137 ст. 1–3): „У интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, законом се може поверити обављање одређених послова из надлежности Републике Србије аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе. Поједина јавна овлашћења се могу законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима. Јавна овлашћења се могу законом поверити и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима.“

Према Закону о државној управи (чл. 4): „Поједини послови државне управе законом се могу поверити (...) јавним предузећима, установама, јавним агенцијама и другим организацијама (имаоци јавних овлашћења).“

4) Организационе карактеристике и класификација јавних агенција

Полазећи од законске регулативе, посебно имајући у виду поверена јавна овлашћења, у Србији се агенције могу класификовати у три групе: а) јавне агенције (јавне агенције у ужем смислу), б) агенције (јавне агенције у ширем смислу) и в) тзв. државне агенције.⁷⁰⁴ Јавне агенције у ужем смислу (јавне агенције) и јавне агенције у ширем смислу (агенције) имају јавна овлашћења за обављање стручних послова као што су развојни и регулаторни послови и управни послови, док државне агенције превасходно обављају поверене послове државе управе.

Јавне агенције су, пре свега, оне агенције које су као такве означене Законом о јавним агенцијама⁷⁰⁵ или законом којим су основане (нпр. Законом о Агенцији за осигурање депозита).⁷⁰⁶

703 З. Лончар, *Закон о државној управи*, „Предговор“, Службени гласник, Београд 2005, стр. 7.

704 С. Лилић, П. Димитријевић, М. Марковић, *Управно право*, Београд 2006, стр. 172.

705 Јавне агенције у смислу Закона о јавним агенцијама (чл. 57) јесу: Агенција за приватизацију, образована Законом о Агенцији за приватизацију, *Службени гласник РС*, бр. 38/01 и 135/04; Републичка агенција за развој малих и средњих предузећа, образована Законом о Агенцији за развој малих и средњих предузећа, *Службени гласник РС*, бр. 65/01; Агенција за дуван, образована Законом о дувану, *Службени гласник РС*, бр. 17/03; Републичка агенција за просторно планирање, образована Законом о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, бр. 47/03; Агенција за привредне регистре, образована Законом о Агенцији за привредне регистре, *Службени гласник РС*, бр. 55/04; Агенција за лиценцирање стечајних управника, образована Законом о Агенцији за лиценцирање стечајних управника, *Службени гласник РС*, бр. 84/04) и Агенција за лекове и медицинска средства Србије, образована Законом о лековима и медицинским средствима, *Службени гласник РС*, бр. 84/04).

706 Закон о Агенцији за осигурање депозита, *Службени гласник РС*, бр. 61/05 (чл. 2 ст. 2): „Агенција за осигурање депозита има статус јавне агенције.“

Јавне агенције у ширем смислу јесу оне агенције које нису означене као „јавне агенције“, али које имају јавна овлашћења за обављање одређених регулаторних, развојних и стручно-управних послова из области за које су основане. Такве су, рецимо Агенција за енергетику и Агенција за енергетску ефикасност, које су основане Законом о енергетици.⁷⁰⁷

Према нашим прописима, осим јавних агенција као организација са повереним јавним овлашћењима, могу се основати и агенције као посебне управне организације у саставу државне управе или као самосталне посебне организације. Међу тим агенцијама, разликују се агенције као посебне организације које су основане Законом о министарствима и оне које су основане посебним законом. Илустративан је пример Агенције за заштиту животне средине, која је, ради обављања стручних послова, формирана као орган у саставу Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине са својством правног лица.⁷⁰⁸ У другу групу спада Безбедносно-информативна агенција (БИА) која је, ради обављања стручних послова у овој области, образована посебним законом (Законом о Безбедносно-информативној агенцији) као посебна управна организација.⁷⁰⁹

Јавне агенције (у ужем и ширем смислу) не улазе у систем органа државне управе и имају потпуну организациону самосталност. То значи да оне нису непосредно подређене неком органу државне управе, као ни Влади, мада министарства и Влада имају одређена контролна овлашћења (нпр. решавање у другом степену).⁷¹⁰ То указује на тенденцију деполитизације у раду јавних агенција, што је директна последица стручног карактера посло-

707 Закон о енергетици, *Службени гласник РС*, бр. 84/04, (чл. 10): „Оснива се Агенција за енергетику Републике Србије, као регулаторно тело за обављање послова на унапређивању и усмеравању развоја тржишта енергије на принципима недискриминације и ефикасне конкуренције, праћењу примене прописа и правила за рад енергетских система, усклађивању активности енергетских субјеката на обезбеђивању редовног снабдевања купаца енергијом и услугама и њихову заштиту и равноправан положај, као и других послова утврђених овим законом.“ Такође: „Образује се Агенција за енергетску ефикасност као посебна организација за обављање стручних послова на унапређењу услова и мера за рационалну употребу и штедњу енергије и енергената, као и повећање ефикасности коришћења енергије у свим секторима потрошње енергије.“ (чл. 146) Нови Закон о енергетици (*Службени гласник РС*, бр. 57/2011, 80/2011, 93/2012) такође предвиђа постојање Агенције за енергетику.

708 Закон о министарствима, *Службени гласник РС*, бр. 72/2012, чл. 14. ст. 3: Агенција за заштиту животне средине, као орган управе у саставу Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине са својством правног лица, обавља послове државне управе који се односе на: развој, усклађивање и вођење националног информационог система заштите животне средине (праћење стања чинилаца животне средине кроз индикаторе животне средине; регистар загађујућих материја и др.); спровођење државног мониторинга квалитета ваздуха и вода, укључујући спровођење прописаних и усаглашених програма за контролу квалитета ваздуха, површинских вода и подземних вода прве издани и падавина; управљање Националном лабораторијом; прикупљање и обједињавање података о животној средини, њихову обраду и израду извештаја о стању животне средине и спровођењу политике заштите животне средине; развој поступака за обраду података о животној средини и њихову процену; вођење података о најбољим доступним техникама и праксама и њиховој примени у области заштите животне средине; сарадњу са Европском агенцијом за заштиту животне средине (ЕЕА) и Европском мрежом за информације и посматрање (ЕИОНЕТ), као и друге послове одређене законом.

709 Закон о Безбедносно-информативној агенцији, *Службени гласник РС*, бр. 42/02, 111/09, чл. 1: „Образује се Безбедносно-информативна агенција, као посебна организација.“

710 Р. Марковић, *Одабрани йройиси о Влади и државној уйрави*, Београд 2005, стр. 25.

ва који су у њеној надлежности. Тако је Републичка радиодифузна агенција, ради обезбеђења услова за ефикасно спровођење и унапређење радиодифузне политике, организована као „самостална, односно независна организација која врши јавна овлашћења, у складу са овим законом и прописима донетим на основу овог закона“ (чл. 6 ст. 1 Закона о радиодифузији).⁷¹¹ Законом о телекомуникацијама стипулисане су самосталност и организациона независност Републичке агенције за телекомуникације (чл. 7 ст. 1).⁷¹²

5) Функционална својства јавних агенција

Организациона и функционална својства јавних агенција су уско повезана. На самосталност, као карактеристично организационо својство, надовезује се независност у раду, као функционална карактеристика јавних агенција.

Питања од значаја за рад и пословање јавне агенције уређена су Законом о јавним агенцијама (ЗЈА), као и посебним законом или актом о оснивању јавне агенције. Према том закону, јавна агенција је самостална у свом раду, а њен рад Влада не може да усмерава нити може да га усклађује са радом државне управе (чл. 4 ЗЈА). С друге стране, прописи који се односе на државну управу примењују се на рад јавне агенције у погледу законитости, стручности, политичке неутралности, непристрасности, употребе службеног језика и писма, стручне спреме и оспособљености запослених који раде на повереним пословима државне управе, као и у погледу канцеларијског пословања.

У свом раду јавне агенције морају се држати наведених правила, а на њихов рад не могу утицати ни оснивач ни корисници њихових услуга. Независност у раду као функционални елемент рада јавних агенција исказан је и посебним законима којима су конституисане неке од њих. Тако је Републичка радиодифузна агенција „функционално независна од било ког државног органа, као и од свих организација и лица која се баве делатношћу производње и емитовања радио и телевизијских програма и/или са њом повезаним делатностима“ (чл. 6 ст. 2 Закона о радиодифузији). *Mutatis mutandis*, важи и за Републичку агенцију за телекомуникације (чл. 7 ст. 2 Закона о телекомуникацијама), уз допуну која се односи на обавезу агенције да у обављању законом утврђених послова обезбеди примену Стратегије развоја телекомуникација у Републици.

Самосталност и независност у раду, као атрибуту којима се манифестује аутономија јавних агенција, утичу и на обавезу јавних агенција да раде у општем интересу, као и у интересу корисника њених услуга. Шта је општи интерес у конкретном случају прописано је материјалним правом. При томе, треба водити рачуна о уравнотежености аутономије поверене јавним агенцијама, с једне стране, и правних овлашћења надлежних органа ради обављања контроле, заштите законитости и јавног интереса, с друге.

711 Закон о радиодифузији, *Службени гласник РС*, бр. 42/02, 97/2004, 76/2005, 79/2005 – др. закон, 62/2006, 85/2006 и 86/2006 – испр.).

712 Закон о телекомуникацијама, *Службени гласник РС*, бр. 44/03, 36/2006.

б) Контрола рада и одговорност јавних агенција

1) Неопходност диференцирања облика правне контроле и облика одговорности агенција

Иако носе исти назив, агенције се међу собом значајно разликују не само по организационом оквиру, већ и према пословима који су у њиховој надлежности. У упоредноправној литератури израз „јавне агенције“ користи се као омнибус термин који обухвата неколико организационих облика.⁷¹³ Ти организациони облици се међу собом иницијално разликују према томе да ли је реч о регулаторним телима или о телима која пружају различите стручне услуге грађанима. То даље утиче на ниво аутономије коју поседују, као и на облике контроле и степен њихове одговорности.⁷¹⁴

Анализом релевантног законодавства Републике Србије могу се уочити сличне тенденције. Док, с једне стране, постоје агенције чије су одлуке подложне управној контроли надлежног министарства, с друге, има и оних агенција чије су одлуке коначне у управном поступку и против којих се може покренути само управни спор. Стога је важно разумети коме је, у конкретном случају, агенција одговорна за свој рад и који се облици контроле (управна и/или судска) према њој могу предузети.

Неопходно је диференцирати „контролу јавних агенција“ од „одговорности јавних агенција“. Обим контроле рада јавних агенција зависи од установљених односа између јавне агенције и органа државне управе, тј. од степена утицаја који државни органи управе могу имати на јавне агенције. Јавна агенција за квалитет и делотворност рада одговорна је Влади и надлежном министарству, као и корисницима услуга. Њен рад не би требало да превазилази оквире заштите општег интереса ни интереса корисника услуга.⁷¹⁵ Стога, постоји јасна корелација између обима контроле и организационих својстава агенције, с једне, и између одговорности и функционалних карактеристика агенције, с друге стране.

2) Правна контрола рада јавних агенција

Као посебно, намеће се питање како успоставити делотворну равнотежу између аутономије јавних агенција и контроле њиховог рада. Јавне агенције су на више различитих начина повезане са органима државне управе, парламентом и владом. У упоредној правној литератури има мишљења да

713 У англосаксонској правној литератури као синоними за израз „јавне агенције“ често се користе термини *quango* (quasi-autonomous non-governmental organisation), као и синтагма у Термин *quango* се углавном односи на организације које обављају јавну службу, а које не припадају структури државне управе. (Упореди: С. Skelcher, *The Appointed State: Quasi-Governmental Organizations and Democracy*, Open University Press, Buckingham 1998, стр. 7.) НДПБ се дефинише као тело које има улогу у раду владе, али које није део државне управе, па је стога, мање или више; независно од управне контроле надлежног министарства. (Упореди: The Cabinet Office, *The Governance of Britain*, „Opening up Quangos“, *A Consultant Paper*, London, новембар 2007, стр. 3.)

714 P. Leyland, G. Anthony, *Textbook on Administrative Law*, Oxford University Press, 2005, стр. 38–50.

715 P. Марковић, *Огабрани йрописи о Влади и државној уйрави*, Београд 2005, стр. 30.

су те везе тако бројне и комплексне да се може стећи утисак „како нико не контролише рад јавних агенција, али су оне, ипак, под контролом“.⁷¹⁶ Стога, када је реч о облицима правне контроле, не може се предвидети једна општа формула која би била оптимална и применљива на бројне модалитете јавних агенција.⁷¹⁷

Имајући у виду Закон о јавним агенцијама, као матични, и посебне законе који конституишу поједине јавне агенције, као и Закон о министарствима, могу се разликовати два облика агенција и то: тзв. државна агенција, као посебна управна организација у саставу државне управе и тзв. јавна агенција, као недржавни субјект са повереним јавним овлашћењима.⁷¹⁸ Јавне агенције се међу собом разликују према томе да ли обављају развојне, стручне или регулаторне послове (чл. 35 ЗЈА). Сваки од наведених облика подлеже различитом облику правне контроле рада.

Највиши степен правне контроле постоји код агенција које су основане као део организационе структуре државне управе. Њихов рад је подложен и управној и судској контроли. Регулаторне агенције имају највиши степен самосталности – управни акти које оне доносе коначни су у управном поступку, а против њих се може повести управни спор пред надлежним судом.

(а) *Правна контрола рада агенција као посебних организација у саставу државне управе*

Агенција за заштиту животне средине конституисана је Законом о министарствима (чл. 16), као орган управе у саставу Министарства животне средине, рударства и просторног планирања са својством правног лица, који обавља послове државне управе који се односе на вођење националног информационог система заштите животне средине, спровођење државног мониторинга квалитета ваздуха и вода, управљање Националном лабораторијом и сл. При томе, Министарство нема сва законом предвиђена општа овлашћења у надзору над радом Агенције, већ може да захтева извештаје и податке о раду, да утврди стање извршавања послова и упозори на уочене неправилности, издаје инструкције, као и да предложи Влади предузимање мера на које је овлашћена. Иако сужена, управна контрола рада Агенције за заштиту животне средине, евидентно је изражена. Коначно, суд у управном спору одлучује о законитости аката којима јавне агенције вршећи јавна овлашћења решавају о правима или обавезама физичких лица, правних лица или других странака у појединачним управним стварима. Тиме се, у крајњој линији, постиже заштита субјективног права конкретног субјекта, као и заштита законитости.

716 M. M. Terry, „Control and Feedback in Economic Regulation: The Case of NLRB“, *American Political Science Review*, бр. 79, 1985, стр. 1094–1116.

717 G. Majone, M. Everson, *Institutional Reform: Independent Agencies, Oversight, Coordination and Procedural Control*, European Commission, Governance of the European Union, Office for Official Publications, Luxembourg 2000, стр. 129–168.

718 С. Лилић, П. Димитријевић, М. Марковић, *Управно право*, Београд 2006, стр. 172.

(б) Правна контрола рада јавних агенција као организација ван државне управе са повереним јавним овлашћењима

Посебним законом јавној агенцији може бити поверено да као јавно овлашћење обавља послове државне управе. Тако би се регулаторни поверени послови односили на доношење прописа за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и Владе. Осим тога, јавној агенцији могу бити поверени и послови које традиционално обављају органи управе. То би биле надлежности које обухватају решавање у првом степену у управним стварима, као и издавање јавних исправа и вођење евиденција (чл. 3 ЗЈА).

Када одлучује у управним стварима, директор јавне агенције или лице које он овласти треба да води рачуна о правилној примени одредби Закона о јавним агенцијама, као и релевантних посебних закона и, посебно, Закона о општем управном поступку. Карактеристика рада агенција којима је поверено решавање у управним стварима јесте да постоји хијерархијски виши орган. Против решења агенције може се изјавити жалба, чиме је омогућена двостепена управна контрола. Као другостепени орган о жалби ће одлучити министарство у чијем су делокругу послови јавне агенције. Наведено правило стипулисано је и посебним законима којима су основане поједине агенције. Тако, према ставу 2 члана 14 Закона о агенцији за развој малих и средњих предузећа „надзор над радом Агенције врши надлежно министарство“, а према ставу 1 члана 12 Закона о агенцији за лиценцирање стечајних управника, „министарство надлежно за послове привреде обавља послове надзора над радом Агенције“. Такође, законитост коначног управног акта може се испитати у управном спору пред надлежним судом.

Могло би се рећи да регулаторна овлашћења јавних агенција изазивају највише интересовања и реакција не само стручне јавности, већ и дневне штампе.⁷¹⁹ *Ratio legis* оснивања јавних агенција као самосталних и организационо независних структура јесте потреба да се поверени послови врше ефикасније, економичније и јефтиније, као и да се омогући делотворније спровођење јавног интереса. Претпоставка је да су јавне агенције уско специјализоване за обављање поверених активности и да одређену област могу регулисати боље и ефикасније од надлежног министарства. Законима је предвиђено да су управни акти које оне доносе коначни у управном поступку, тако да над њима није установљен хијерархијски виши орган, чиме је искључена редовна двостепеност управног решавања. Илустративан је пример Закона о радиодифузији, према коме „против одлуке Агенције није дозвољена жалба, али се може покренути управни спор“ (чл. 37). Ипак, тим Законом (чл. 54) је предвиђен и један прелазни модел, према којем уколико је подносилац пријаве на јавном конкурсима незадовољан одлуком Савета РРА може поднети приговор Савету РРА, у року од 15 дана од достављања решења о одбијању пријаве. Одлука Савета РРА донета по приговору је коначна у управном поступку и против ње се може покренути управни спор.

719 З. Томић, „Трвења и трења регулаторних јавних тела и судства у Србији – Кад независни дођу у сукоб“, дневни лист *Данас*, 28. новембар 2007, стр. 10.

Нарочито осетљиво подручје су случајеви у којима је јавним агенцијама са регулаторним овлашћењима поверена могућност одлучивања по дискреционој оцени.⁷²⁰ При томе, надлежни орган, поштујући критеријум остварења ангажованог јавног интереса, врши одабир једне од законом предвиђених алтернатива, али тако да према субјективним параметрима одређује која ће солуција бити најподеснија у конкретном случају. *Per definitionem*, целисходност дискреционе оцене може се испитивати само у управном поступку. Суд је у управном спору овлашћен да врши контролу законитости, али се не може упуштати у процену опортунитета. У датим околностима, суд је дужан да утврди да ли се надлежни орган јавне агенције, доносећи управни акт, држао законом предвиђене процедуре, да ли је законом заиста поверено овлашћење на дискреционо одлучивање,⁷²¹ да ли су поштоване границе дискреционог овлашћења и да ли је одлука донета имајући у виду законом одређени циљ.⁷²²

3) Одговорност јавних агенција

Јавно право Велике Британије посебну пажњу посвећује питању одговорности јавних агенција. Нарочито је разматрано питање проналажења адекватних модела који би омогућили значајну независност јавних агенција у доношењу одлука ограничену њиховом одговорношћу. Предвиђени модели крећу се од класичних облика одговорности министра пред парламентом за рад јавне агенције (*accountability from the top*) до софистициранијих механизма који одговорност обезбеђују консултативним учествовањем корисника услуга јавне агенције и транспарентним радом јавних агенција – што се постиже годишњим отвореним састанцима и упознавањем јавности са извештајем и резултатима раду агенције (*accountability from the bottom*).⁷²³

У нашем законодавству пажња је посвећена заштити интереса корисника услуга јавне агенције. Две „дужности“ јавних агенција на то јасно указују. Прво, важећом регулативом стипулисана је обавеза јавне агенције да кориснике услуга (и јавност) упозна са својим радом, али и њиховим

720 М. Дреновак, „Дискрециони управни акти“, *Lex forum*, бр. 1, Београд 2008, стр. 113–123.

721 У нашој судској пракси забележен је овакав случај: „Како Закон о радиодифузији не даје овлашћење туженом органу за дискреционо одлучивање у поступку доношења одлука по конкурс за издавање дозвола за емитовање радио-програма, то се одлука у овој управној ствари имала донети правилном применом одредаба Закона о радиодифузији, уз поштовање свих правила поступања прописаних Законом о општем управном поступку, посебно његових основних начела.“ – Из образложења пресуде Врховног суда Србије, бр. У. 5532/06 од 11. јула 2007. године.

722 У нашој судској пракси забележен је и овакав случај: „Приговор тужиоца је неоснован, јер је поступак који је претходио доношењу првостепене одлуке правилно спроведен, донета је на закону заснована одлука у складу са овлашћењем и циљем која су туженом дата да решава по слободној оцени, утврђеним критеријумима и прописаним условима објављеним у огласу за јавни конкурс за издавање дозвола за емитовање радио програма, сагласно одредбама Правилника о издавању дозвола за емитовање програма на које се тужени позвао у образложењу оспореног решења.“ – Из образложења пресуде Врховног суда Србије бр. У. 5536/06 од 13. јуна 2007. године.

723 Р. Р. Craig, *Administrative Law*, 5th edition, Sweet & Maxwell, London 2003, стр. 99–102.

правима и обавезама и поступку њиховог остваривања. Друго, јавна агенција мора омогућити корисницима, најмање једном годишње, да јој саопште мишљење о њеном раду и квалитету услуга и да јој предложи начине њиховог побољшања. Тиме је створена претпоставка за интензивну комуникацију јавне агенције и корисника њених услуга, али и могућност да агенција добије повратну информацију о свом раду.

У односу на јавне агенције, Влада, као носилац оснивачких права у име Републике Србије, има одређена овлашћења. Тако, Влада именује и разрешава чланове управног одбора и директора и даје сагласност на годишњи програм рада, финансијски план јавне агенције и друге законом одређене акте. Ова анализа упућује на закључак да је јавна агенција за поступање у општем интересу одговорна Влади. Када је реч о пословима јавне агенције који се односе на објављивање прописа, она је одговорна надлежном министарству које, у том случају, штити општи интерес било самостално, било координирано са Владом.⁷²⁴

4. Независна тела

а) Независни државни органи и тела у праву Србије

1) Омбудсман

У многим земљама, посебан вид контроле јавних институција, пре свега државне управе, остварује се увођењем институције омбудсмана (омбудсперсоне), као „заштитника права грађана“.⁷²⁵ Изворно, омбудсман је институција шведског порекла која је уведена почетком 19. века (Уставом из 1809). У постфеудалним политичким борбама између тадашњег шведског краља-апсолутисте и парламента као представника народа, омбудсман је био специјални *јовереник* парламента задужен да прати како краљ и управа спроводе законе које је изгласао шведски парламент.⁷²⁶ Суштина овлашћења тадашњег шведског омбудсмана састојала се у томе што је од управних власти могао да тражи податке и објашњења зашто се поједини закони уопште не примењују или се не примењују како треба, као и да покрене одговарајуће поступке ради утврђивања одговорности управних службеника у вези са тим. О својим налазима, омбудсман је подносио извештај парламенту који је на основу тога могао да постави питање поверења (тј. смене) појединим краљевим министрима.

У основи, ова овлашћења омбудсмана су се и данас задржала, иако је дошло до бројних модалитета ове институције у зависности од земље и конкретног правног система. Иако је омбудсман као институција парламента постојао још од почетка 20. века у нордијским земљама, многе

724 Закон о јавним агенцијама, *Службени гласник РС*, бр. 18/05, члан 43.

725 Упореди: Стеван Лилић, Дејан Миленковић, Биљана Ковачевић Вучо, *Омбудсман – међународни документи, управно право, законодавство и пракса*, Комитет правника за људска права, Београд 2002.

726 Упореди: Donald Rowat, *The Ombudsman, Citizens' Defender*, London 1965.

земље га уведе средином века, тако да данас готово и да нема земље која не познаје неки облик омбудсмана.⁷²⁷ У том контексту Србија је дуго била значајан изузетак.⁷²⁸ Ипак, ваља истаћи да је и наша правна и политичка научна и стручна мисао дала свој допринос анализи и компаративном изучавању институције омбудсмана.⁷²⁹ У том смислу, ...омбудсман није проналазак политичке мисли једног народа. Под тим називом, и са угледом и ауторитетом који има у политичком систему Шведске, ова установа је данас постала инспирација, ако не и модел за напоре који постају све нужнији у погледу *реконструкције* традиционалних политичких институција које је створила рационалистичка и доцније све више посредничка бирократска и легалистичка мисао и пракса.⁷³⁰ Иако је у основи остао поверник парламента задужен да прати како управа и извршна власт примењују законе, на омбудсмана се данас гледа као на институцију чији је основни задатак заштита права грађана, посебно од незаконитог и неправилног (тзв. *maladministration*) рада управе. Како се истиче, ...скандинавски израз *омбудсман* постао је део нашег свакодневног говора, иако је пре свега тридесетак година он био готово непознат како широј, тако и правној јавности. Данас не само да је израз одомаћен готово у свим земљама света, већ се и самој суштини ове институције приступа са великим уважавањем.⁷³¹

У одређеном смислу, омбудсман је данас основна институција заштите људских права и права грађана, на сличан начин као што је почетком прошлог века судство било институција заштите законитости и уређења правне државе.⁷³² У чему је „тајна“ ефикасности у заштити права грађана и контроли управе коју постиже омбудсман, а коју не могу да постигну постојећи облици управне и судске контроле управе. Како се истиче, ...суштина институције омбудсмана своди се на њену иманентну подобност да пробија *зачаране бирократске кругове* и да непробојне ауторитативне административне системе учини транспарентним, тј. доступним парламентарној контроли и општој јавности. Његова делотворност произилази, пре свега, из његове могућности да, на основу свог извештаја парламенту, пажњу јавности и парламента скрене на жалбе грађана. Јавност заснована на непристрасној истрази је моћно средство. Сама свест о надзору омбудсмана позитивно утиче на цео управни систем, чинећи га подложним јавности рада и правди.⁷³³

727 Упореди: Драган Радиновић, *Омбудсман и извршна власи*, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, 1999.

728 Стеван Лилић, Зашто је нови Устав оставио Србију без омбудсмана, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 2–3, Београд 1991.

729 Упореди: Миодраг Јовичић, *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, Београд 1969.

730 Јован Ђорђевић, *Политички систем*, Београд 1967, стр. 636.

731 Karl Freedman, *The Ombudsman*, Canadian Essays On Human Rights And Fundamental Freedoms (Eds. R. Macdonald, J. Humphry), Toronto 1979, стр. 337.

732 Упореди: Стеван Лилић, „Омбудсман у Србији – уставни и законски оквири“, у: *Локални омбудсман – уредна искуства Србија, Босна и Херцеговина, Швајцарска*, Швајцарска агенција за развој и сарадњу, МСП, Краљево 2007, стр. 23–37.

733 Н. W. R. Wade, *Administrative Law*, 5. изд., Oxford 1982, стр. 76.

Законом о Заштитнику грађана (2005)⁷³⁴ установљава се заштитник грађана као независан државни орган (омбудсман) који: а) штити права грађана и б) контролише рад органа државне управе. Заштитник грађана се стара о заштити и унапређењу људских слобода и права. Под појмом грађанин, у смислу овог закона, подразумева се не само физичко лице које је домаћи држављанин, већ и свако физичко лице страни држављанин, као и свако домаће или страно правно лице о чијим правима и обавезама одлучују органи управе. И Устав Србије садржи изричиту одредбу (чл. 138/1) према којој је: „Заштитник грађана независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења.“

Према Закону, заштитник грађана је независан и самосталан у обављању послова утврђених законом и нико нема право да утиче на његов рад и поступање. Заштитника грађана бира Народна скупштина Републике Србије, на предлог одбора надлежног за уставна питања. Заштитник грађана се бира на време од пет година и исто лице може бити највише два пута узастопно бирано на ову функцију.

Заштитник грађана је овлашћен да контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе, ако се ради о повреди републичких закона, других прописа и општих аката. Заштитник грађана је овлашћен да контролише законитост и правилност рада органа управе. Он није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштва.

Заштитник грађана је овлашћен да Влади, односно Скупштини поднесе иницијативу за измену или допуну закона и других прописа и општих аката ако сматра да до повреде права грађана долази због недостатака у прописима, као и да иницира доношење нових закона, других прописа и општих аката, када сматра да је то од значаја за остваривање и заштиту права грађана.

Заштитник грађана је овлашћен да јавно препоручи разрешење функционера који је одговоран за повреду права грађана, односно да иницира покретање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе који је непосредно одговоран за учињену повреду, и то ако из поновљеног понашања функционера или запосленог произилази намера да одбијају сарадњу са заштитником грађана или ако се утврди да је учињеном повредом грађанину причињена материјална или друга штета већих размера.

Заштитник грађана подноси Скупштини редован годишњи извештај у коме се наводе подаци о активностима у претходној години, подаци о уоченим недостацима у раду органа управе, као и предлози за побољшање положаја грађана у односу на органе управе. Извештај о раду се објављује се у Службеном гласнику Републике Србије и на интернет страници заш-

734 Закон о Заштитнику грађана, Службени гласник РС, бр. 79/2005, 54/2007.

титника грађана, а доставља се и средствима јавног информисања. Средства за рад заштитника грађана обезбеђују се у буџету Републике.

У свом *Редовом јодисињем извештају за 2008. јодину*, заштитник грађана, између осталог, истиче да је циљ овог документа да Народној скупштини, заинтересованим институцијама и јавности представи стање људских и мањинских права у Републици Србији и квалитет остваривања права грађана пред органима који врше јавна овлашћења и примењују прописе Републике Србије; да Народној скупштини и јавности представи најзначајније аспекте рада институције омбудсмана, у складу са законском обавезом и начелом одговорности за обављање јавних послова, као и да укаже на потребне промене у раду јавног сектора које би унапредиле остваривање људских и мањинских слобода и права и допринеле квалитетнијем односу грађана и управе. У Извештају се такође наводи да заштитник грађана контролише много више од формалног поштовања закона, јер испитује етичност, савесност, непристрасност, стручност, сврсисходност, делотворност, поштовање достојанства странке и остале особине које треба да карактеришу управу, а које грађани с пуним правом очекују од оних ко је као порески обвезници плаћају.⁷³⁵

Према *Закону о локалној самоуправи (2007)*⁷³⁶ у јединици локалне самоуправе у Србији може се установити заштитник грађана (омбудсман) који штити индивидуална и колективна права и интересе грађана тако што врши општу контролу рада управе и јавних служби. До сада је омбудсман на локалном нивоу, између осталог, уведен у Суботици, Зрењанину, Бачкој Тополи, Београду, Крагујевцу, Лесковцу и још неким местима.⁷³⁷

У Војводини, према *Одлуци о јокрајинском омбудсману (2002)*,⁷³⁸ установљава се покрајински омбудсман, као независан и самосталан орган, који се стара о заштити и унапређењу људских права и слобода сваког лица зајемчених уставом, потврђеним и објављеним међународним уговорима о људским правима, општеприхваћеним правилима међународног права, законом и прописима Аутономне Покрајине Војводине.

2) Повереник за информације од јавног значаја (и заштиту података о личности)

Слободан приступ информацијама од јавног значаја у Србији регулисан је *Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја (2004)*.⁷³⁹ Иако Устав Србије није изричито предвидео повереника као не-

735 Заштитник грађана, *Редови јодисињи извештај за 2008. јодину*, Београд 2009, стр. 9, 21. Извор: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/izvestaji/jodisnji-izvestaji/589--2008

736 Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/2007, чл. 97, став 1.

737 На јавној расправи на којој су представљени резултати пројекта „Имам право да знам“, који је Европски покрет у Србији спровео у сарадњи са Правницима за демократију, заштитник грађана је изјавио да је повећање броја омбудсмана у јединицама локалне самоуправе неопходно, пре свега ради успешније контроле рада државних службеника. Извор: http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr_YU/aktivnosti/informacije/738-2010-01-27-16-04-08.

738 Одлука о покрајинском омбудсману, *Службени лист АПВ*, бр. 23/2002, 5/2004, 16/2005.

739 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010.

зависно тело, прописао је да (чл. 51/2): „Свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом.“

Информација од јавног значаја, у смислу овог Закона, јесте информација којом располаже орган јавне власти, настала у раду или у вези са радом органа јавне власти, садржана у одређеном документу, а односи се на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна. Да би се нека информација сматрала информацијом од јавног значаја, није битно да ли је извор информације орган јавне власти или које друго лице, није битан носач информација (папир, трака, филм, електронски медији и сл.) на коме се налази документ који садржи информацију, датум настанка информације, начин сазнавања информације, нити су битна друга слична својства информације.

Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја уређују се права на приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи јавне власти, ради остварења и заштите интереса јавности да зна и остварења слободног демократског поретка и отвореног друштва. Ради остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи јавне власти, тим законом се установљава повереник за информације од јавног значаја, као самосталан државни орган, независан у вршењу своје надлежности.

У складу са чланом 16. Закона, орган власти дужан је да без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од дана пријема захтева, тражиоца обавести о поседовању информације, стави му на увид документ који садржи тражену информацију, односно изда му или упути копију тог документа. Ако се захтев односи на информацију за коју се може претпоставити да је од значаја за заштиту живота или слободе неког лица, односно за угрожавање или заштиту здравља становништва и животне средине, орган власти мора да обавести тражиоца о поседовању те информације, да му стави на увид документ који садржи тражену информацију, односно да му изда копију тог документа најкасније у року од 48 сати од пријема захтева.

Ако орган власти одбије да у целини или делимично обавести тражиоца о поседовању информације, да му стави на увид документ који садржи тражену информацију, да му изда, односно упути копију тог документа, дужан је да донесе решење о одбијању захтева и да то решење писмено образложи, као и да у решењу упути тражиоца на правна средства која може изјавити против таквог решења.⁷⁴⁰ Тражилац може изјавити жалбу поверенику у року од 15 дана од достављања решења органа власти, ако: а) орган власти одбије да обавести тражиоца о томе да ли поседује одређену информацију од јавног значаја или му је она иначе доступна, да му стави на увид документ који садржи тражену информацију, да му изда, односно упути копију документа или ако то не учини у прописаном року; б) орган власти не одговори у прописаном року на захтев тражиоца; в) орган власти услови издавање копије документа који садржи тражену информацију уплатом

740 Упореди: Стеван Лилић, *Управно право – Управно процесно право*, треће издање, Београд 2009, стр. 172–173.

накнаде која превазилази износ нужних трошкова израде те копије; г) орган власти не стави на увид документ који садржи тражену информацију; д) орган власти не стави на увид документ који садржи тражену информацију, односно не изда копију тог документа. Повереник доноси решење без одлагања, а најдоцније у року од 30 дана од дана предаје жалбе, пошто омогући органу власти да се писмено изјасни, а по потреби и тражиоцу.

Доношењем Закона о заштити података о личности (2008),⁷⁴¹ послове заштите података о личности обавља повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, као самосталан државни орган, независан у вршењу своје надлежности (чл. 1/3). Повереник за информације од јавног значаја, установљен Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја наставља са радом под називом *повереник за информације од јавног значаја и заштити података о личности* (чл. 59).

3) Агенција за борбу против корупције

Како се у стручним публикацијама истиче: „У тоталитарним режимима корупција је често директно повезана са кршењем људских права. У Латинској Америци многи диктатори су годинама оправдавали своју владавину упирући прстом на корумпиране режиме из блиске прошлости. Те исте диктатуре често су биле само параван за лопове и преваранте. Грађани и новинари су у таквим приликама били лишени правних могућности неопходних да у оквиру компетентног и кредибилног правосудног система, разоткрију дрскост и подмитљивост својих влада. Истовремено, корупција се најбоље разоткрива и најбоље напада у демократији. (...) Нација која израсте из репресивног система не мора бити свесна ширине корупције у прошлим режимима, у којима није било дозвољено истраживање и обавештавање путем средстава јавног информисања. У исто време, та нова демократија може да буде помрачена скандалима које обелодањује слободна штампа. Недостатак транспарентности у недемократским режимима створио је код грађана погрешан утисак да је демократија у својој бити подложна корупцији. Демократске вође суочене су са одговорношћу да објасне и исправе овај погрешан утисак. Демократију мора да одликује транспарентност и посвећеност транспарентности.“⁷⁴²

У Саопштењу за јавност поводом 9. децембра, Међународног дана борбе против корупције, *Савет за борбу против корупције*⁷⁴³ Владе Србије између осталог, наводи: „Највећи помак представља чињеница да су независна антикорупцијска тела добила боље услове за рад, чиме је оснажен њихов утицај. Неколико година одлаган, почетак рада Државне ревизорске институције већ је дао значајне резултате, а оснивање Агенције за борбу против корупције ће, уз оснаживање постојећих тела, створити могућност

741 Закон о заштити података о личности, *Службени гласник РС*, бр. 97/2008.

742 *Антикорупцијски приручник (сувојствена оснивања корупције кроз систем групивеног интeријeија)*, „Предговор“, Transparency International, Београд 2004, стр. xv.

743 Савет за борбу против корупције основан је децембра 2001. године, као саветодавно Владино тело.

да се борба против корупције унапреди. Ипак, и даље је присутан проблем да независна тела којима су поверени сложени задаци контроле власти, немају довољну услова за квалитетан рад, а закони којима су ова тела основана донети су уз бројне недостатке који им не дозвољавају да дају онакав допринос борби против корупције какав грађани с правом очекују. Савет је у поступку израде и доношења Закона о Агенцији за борбу против корупције указивао на његове недостатке, нарочито у области контроле финансирања политичких странака. Очекујемо да ће почетак рада Агенције за борбу против корупције довести до захтева да се ови недостаци отклоне и да ће Влада са пуном озбиљношћу приступити побољшању закона како би се створили услови за ваљану контролу финансирања политичких странака. (...) У поређењу са државама које последњих година бележе сличан индекс корупције, Србија према последњем истраживању стагнира, док остале земље напредују у сузбијању корупције. Опасност да постанемо држава заробљена корупцијом може се отклонити једино уколико се рад антикорупцијских тела и даље буде оснаживао, и недопуњавао са захтевима јавности да се корупција обузда.⁷⁴⁴

Законом о Ајенцији за борбу йрошйв коруиције (2008)⁷⁴⁵ уређују се оснивање, правни положај, надлежност, организација и начин рада Агенције за борбу против корупције, правила у вези са спречавањем сукоба интереса у вршењу јавних функција и пријављивањем имовине лица која врше јавне функције, поступак и одлучивање у случају повреде овог закона, увођење планова интегритета, као и друга питања од значаја за рад Агенције (чл. 1). Према овом закону (чл. 2), „корупција“ је однос који се заснива злоупотребом службеног, односно друштвеног положаја или утицаја, у јавном или приватном сектору, ради стицања личне користи или користи за другога; „функционер“ је свако изабрано, постављено или именовано лице у органе Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и органе јавних предузећа, установа и других организација чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе и друго лице које бира Народна скупштина; „јавна функција“ је функција у органима Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, органима јавних предузећа, установа и других организација, чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, као и функција других лица које бира Народна скупштина, а подразумева овлашћења руковођења, одлучивања, односно доношења општих или појединачних аката; „повезано лице“ је супружник или ванбрачни партнер функционера, крвни сродник функционера у правој линији, односно у побочној линији закључно са другим степеном сродства, усвојитељ или усвојеник функционера, као и свако друго правно или физичко лице које се према другим основама и околностима може оправдано сматрати интересно повезаним са функционером; „приватни интерес“ је било каква

744 Савет за борбу против корупције Владе Србије, *Саопшћењу за јавности йоводом 9. децембра, Међународној дана борбе йрошйв коруиције*, Београд, 9. децембар 2009.

745 Закон о Агенцији за борбу против корупције, *Службени йласник РС*, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – одлука УС.

корист или погодност за функционера или повезано лице; „сукоб интереса“ јесте ситуација у којој функционер има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на поступање функционера у вршењу јавне функције, односно службене дужности, на начин који угрожава јавни интерес; „поклон“ је новац, ствар, право и услуга извршена без одговарајуће накнаде и свака друга корист која је дата функционеру или повезаном лицу у вези с вршењем јавне функције; „протоколарни поклон“ је поклон који функционер прими од стране државе, њеног органа или организације, међународне организације или страног правног лица, који је примљен приликом службене посете или у другим сличним приликама.

Законом је изричито прописано да је Агенција самосталан и независан државни орган који је за обављање послова из своје надлежности одговоран Народној скупштини (чл. 3). Органи Агенције су Одбор и директор (чл. 6).

У односу на сукоб интереса, Закон прописује (чл. 27) да је функционер дужан да јавну функцију врши тако да јавни интерес не подреди приватном. Функционер је дужан да се придржава прописа који уређују његова права и обавезе и да ствара и одржава поверење грађана у савесно и одговорно вршење јавне функције. Функционер је дужан да избегава стварање односа зависности према лицу које би могло да утиче на његову непристрасност у вршењу јавне функције, а у случају да не може да избегне такав однос или такав однос већ постоји, да учини све што је потребно за заштиту јавног интереса. Функционер не сме да користи јавну функцију за стицање било какве користи или погодности за себе или повезано лице.

У погледу забране вршења друге јавне функције (чл. 28), Законом је прописано да функционер може да врши само једну јавну функцију, осим ако је законом и другим прописом обавезан да врши више јавних функција, с тим што функционер може да врши другу јавну функцију, само на основу сагласности Агенције.

Мере које се изричу функционеру због повреде овог закона (чл. 51) могу бити а) мера упозорења и б) мера јавног објављивања препоруке за разрешење.

Као посебну одговорност Агенције, Законом је предвиђена обавеза „превенције корупције“ (чл. 62) у смислу да Агенција надзире спровођење Стратегије, Акционог плана и секторских акционих планова, као и да ради спровођења Стратегије Агенција може да подноси иницијативе за измену прописа и даје предлоге за спровођење мера из Акционог плана и секторских акционих планова.

Закон, између осталог, овлашћује Агенцију (чл. 5) да покреће поступак и изриче мере због повреде овог закона, као и да решава о сукобу интереса. За повреду одредаба овог Закона предвиђене су посебне новчане прекршајне казне, као и казне затвора.

Даном почетка примене Закона о Агенцији за борбу против корупције престаје да важи Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција (*Службени гласник РС*, бр. 43/04). Даном почетка примене овог закона Агенција преузима од Републичког одбора за решавање о сукобу

интереса запослене, као и права, обавезе, предмете, опрему, средства за рад и архиву који су потребни за вршење надлежности у области рада Агенције (чл. 77, 81).

Како је истакао шеф Мисије ОЕБС-а у Србији, Агенција може да има веома позитивну улогу, али да би, као нова институција, функционисала у потпуности, њој је неопходна адекватна подршка осталих државних институција, укључујући материјалне и финансијске ресурсе. Мисија ОЕБС-а је спремна, као и до сада, да блиско сарађује са Агенцијом јер је борба против корупције један од главних задатака Мисије у Србији. Мисија ОЕБС-а и Агенција су се договориле о сарадњи у областима спречавања сукоба интереса, обезбеђења транспарентног финансирања политичких партија и успостављања планова интегритета који садрже мере правне и практичне природе за борбу против корупције на нивоу институција.⁷⁴⁶

4) Државна ревизорска институција

Законом о Државној ревизорској институцији (2007)⁷⁴⁷ уређују се оснивање и делатност, правни положај, надлежност, организација и начин рада Државне ревизорске институције, друга питања од значаја за рад Институције, као и права и обавезе субјеката ревизије (чл. 1).

Према члану 2 овог закона, Институција је највиши државни орган ревизије јавних средстава у Републици Србији. Институција је самосталан и независан државни орган. За обављање послова из своје надлежности одговорна је Народној скупштини Републике Србије. Акта којима врши своју надлежност ревизије не могу бити предмет оспоравања пред судовима и другим државним органима.

Институција, између осталог, обавља послове а) „ревизије финансијских извештаја“ (испитивање докумената, исправа, извештаја и других информација, ради прикупљања довољног, адекватног и поузданог доказа за изражавање мишљења да ли финансијски извештаји субјекта ревизије истинито и објективно приказују његово финансијско стање, резултате пословања и новчане токове, у складу са прихваћеним рачуноводственим начелима и стандардима) и б) контролише „пословање субјекта ревизије (тј. све поступке субјекта ревизије који утичу на његова примања и све поступке субјекта ревизије који утичу на стање јавне имовине, стање јавног дуга, обезбеђивање јавних добара или на стање животне средине) (чл. 2).

Према Закону (чл. 9), предмет ревизије су: 1) примања и издаци у складу са прописима о буџетском систему и прописима о јавним приходима и расходима; 2) финансијски извештаји, финансијске трансакције, обрачуни, анализе и друге евиденције и информације субјеката ревизије; 3) правилност пословања субјеката ревизије у складу са законом, другим прописима и датим овлашћењима; 4) сврсисходност располагања јавним средствима у целини или у одређеном делу; 5) систем финансијског управљања и кон-

⁷⁴⁶ Извор: ЕМportal, 30. јул 2009. <http://www.emportal.rs/vesti/srbija/95250.html>

⁷⁴⁷ Закон о Државној ревизорској институцији, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005, 54/2007, 36/2010.

троле буџетског система и система осталих органа и организација које су субјект ревизије Институције; 6) систем интерних контрола, интерне ревизије, рачуноводствених и финансијских поступака код субјекта ревизије; 7) акта и радње субјекта ревизије које производе или могу произвести финансијске ефекте на примања и издатке корисника јавних средстава, имовину државе, задуживање и давање гаранција као и на сврсисходну употребу средстава којима располажу субјекти ревизије; 8) правилност рада органа руковођења, управљања и других одговорних лица надлежних за планирање, извођење и надзор пословања корисника јавних средстава; 9) друге области предвиђене посебним законима.

Институција има председника Институције, потпредседника, Савет, ревизорске службе и пратеће службе (чл. 12). Председник Институције (чл. 25) је генерални државни ревизор и руководилац у Институцији. Чланови Савета (чл. 18) међусобно не смеју бити крвни сродници у правој линији, у побочној линији до четвртог степена сродства, брачни другови, сродници по тазбини закључно са другим степеном сродства чак и када је брак престао, старалац, усвојеник, усвојилац и хранилац. Члан Савета не може учествовати и одлучивати у поступку ревизије, ако је био радно ангажован код лица које је предмет ревизије или је обављао одређене послове за рачун субјекта ревизије, ако од престанка тог запослења или завршетка послова није протекло пет година.

Према Закону (чл. 35), Институција обавља ревизију на основу годишњег програма ревизије, који је дужна да усвоји пре краја године за наредну календарску годину. У оквиру који поставља закон, Институција самостално одлучује о субјектима ревизије, предмету, обиму и врсти ревизије, времену почетка и трајања ревизије, ако овим законом није друкчије одређено. Програм ревизије обавезно сваке године обухвата: 1) буџет Републике Србије; 2) организације обавезног социјалног осигурања; 3) одговарајући број јединица локалне самоуправе; 4) пословање Народне банке Србије које се односи на коришћење јавних средстава; 5) одговарајући број јавних предузећа, привредних друштава и других правних лица које је основао директни односно индиректни корисник јавних средстава и код којих има учешће у капиталу односно управљању. Институција је дужна (чл. 41) да без одлагања поднесе захтев за покретање прекршајног поступка, односно да поднесе кривичну пријаву надлежном органу, ако у поступку ревизије открије материјално значајне радње које указују на постојање елемената прекршаја односно кривичног дела.

Институција извештава Скупштину подношењем (чл. 43): а) годишњег извештаја о свом раду; б) посебних извештаја у току године; в) извештаја о ревизији завршног рачуна буџета Републике, завршних рачуна финансијских планова организација обавезног социјалног осигурања и консолидованих финансијских извештаја Републике.

Крајем 2009. године, Државна ревизорска институција представила је јавности Извештај о ревизији буџета за 2008. годину на основу прегледа дела документације 14 министарстава, три управе и Дирекције за имовину

Србије. Председник Институције је објаснио да су откривени недостаци у рачуноводственом систему, посебно у погледу података из главне књиге трезора која није правилно вођена. Осим тога, истакнуто је и да интерна ревизија и контрола нису организоване у складу са законом, да не постоји комплетна и ажурирана евиденција државне имовине, а да се наишло на неправилности када су у питању краткорочна потраживања и обавезе.

Према извештајима у медијима, „одмах по објављивању извештаја, представници појединих министарстава изашли су у јавност са критикама на рачун рада ДРИ-ја, тврдећи да неки делови извештаја нису тачни“. О потреби за државном ревизијом годинама се говорило, али је тек у септембру 2007. усвојен закон којим је ова институција основана. „Сценарио је исти као и приликом оснивања других антикорупцијских установа: чекало се да се изаберу ревизори, које су предлагале политичке партије, потом није било канцеларија у којима би ДРИ могао да ради, па нико није желео да ради у овој установи због прениских плата. Пословник о раду те институције Скупштина је усвојила тек у јануару 2009. године, када су се коначно стекли услови да ДРИ почне да обавља послове из надлежности.“ Треба још напоменути и да су ревизори прегледали само „узорке извршених трансакција“, дакле не и комплетан финансијски живот контролисаних установа. Осим 18 установа које су контролисане, постоји више од 8.000 њих које подлежу ревизији, међу којима су и јавна предузећа, што значи да су ревизори ове године само „загревали“ по површини државне касе.⁷⁴⁸

5) Комисија за заштиту конкуренције

Закон о заштити конкуренције (2009)⁷⁴⁹ одређује заштиту конкуренције као институт који доприноси економском напретку, добробити друштва и користи потрошача. Битна одредница закона је да се односи на сва правна и физичка лица која непосредно или посредно, стално, повремено или једнократно учествују у промету роба и услуга.

За утврђивање повреде конкуренције, од значаја је дефинисање појмова повезаних учесника на тржишту и релевантног тржишта. Повезаним учесницима сматрају се два или више учесника који су повезани тако да контролишу другог или друге учеснике на тржишту, а под контролом се подразумева могућност одлучујућег утицаја на вођење послова. Релевантно тржиште обухвата тржиште производа на релевантном географском тржишту.

Повредама конкуренције сматрају се а) рестриктивни споразуми, б) злоупотреба доминантног положаја на тржишту и в) концентрација учесника на тржишту супротна одредбама о дозвољености концентрације. Рестриктивни споразуми су споразуми између учесника на тржишту који имају за циљ или последицу значајно ограничавање, нарушавање или спречавање

748 Упореди: *Време*, бр. 988, од 10. децембра 2009, „Чудесни свет државне касе“ (Зашто је први ревизорски извештај о трошењу новца пореских обвезника изазвао политичку буру, зашто се министри не осећају прозваним и да ли ће бити икаквих последица).

749 Закон о заштити конкуренције, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009. Даном почетка примене овог закона престаје да важи ранији Закон о заштити конкуренције (*Службени гласник РС*, број 79/2005).

конкуренције (уз одређене изузетке). Доминантан положај на релевантном тржишту има учесник који нема конкуренцију или је конкуренција безначајна. Претпоставља се да доминантан положај постоји уколико се ради о уделу на тржишту од 40% или више. Злоупотреба доминантног тржишта је забрањена. Концентрација учесника на тржишту је дозвољена, осим у случајевима када значајно ограничава, нарушава или спречава конкуренцију.

Комисија за заштиту конкуренције је самостална и независна организација која врши јавна овлашћења у складу са законом и за свој рад одговара Народној скупштини. Органи Комисије су председник и Савет. Комисија је, између осталог, овлашћена да решава о правима и обавезама учесника на тржишту у складу са законом, као и да одређује управне мере у складу са Законом о заштити конкуренције.⁷⁵⁰

Комисија покреће поступак испитивања повреде конкуренције по службеној дужности, када на основу достављених иницијатива, информација и других расположивих података основано претпостави постојање повреде конкуренције, као и у случају испитивања концентрације. О покретању поступка председник Комисије доноси закључак, који нарочито садржи опис радњи или аката које могу да представљају повреду конкуренције, правни основ и разлоге за покретање поступка, као и позив свим лицима која располажу подацима, исправама или другим релевантним информацијама да их доставе Комисији. Против закључка о покретању поступка није дозвољена посебна жалба. Комисија је дужна да сваког подносиоца иницијативе за испитивање повреде конкуренције обавести о исходу иницијативе у року од 15 дана од дана пријема.

О повреди конкуренције, о појединачном изузећу и одобрењу или забрани концентрације, Комисија доноси решење. Пре доношења решења у поступку због повреде конкуренције, Комисија ће обавестити странку о битним чињеницама, доказима и осталим елементима на којима ће засновати решење и позвати је да се изјасни у остављеном року. Саставни део решења којим је утврђена повреда конкуренције јесте одлука о мери заштите конкуренције, односно друга управна мера коју одређује Комисија у складу са овим законом. Решење Комисије је коначно, а против њега се може покренути управни спор. Решење којим је утврђена повреда конкуренције, као и закључак о покретању поступка по службеној дужности, објављују се у *Службеном гласнику Републике Србије* и на интернет страни Комисије.

Међутим, нови Закон о заштити конкуренције изазвао је у стручној јавности веома оштре критике. Тако, „Иако законодавац већ у самом називу и првом члану Закона јасно ставља до знања да је циљ Закона заштита конкуренције, поставља се велико питање да ли оваквим законом то може да се постигне. За почетак, савремена економска теорија конкуренцију посматра као ривалитет, односно надметање конкурената, оно које ствара притисак на сваког конкурента. Управо је тај притисак кључни подстицај сваком играчу, учеснику тржишне утакмице, да буде економски ефикасан,

750 Упореди: Богдан Гецић, „Нови Закон о заштити конкуренције“, *Правни информатор*, бр. 9, Београд 2009. Извор: http://www.informator.rs/tekstovi/novi_zakon_909.htm.

па су управо због тога капиталистичке тржишне привреде супериорне у односу на све остале, а конкуренција схваћена као динамично надметање ‘учесника на тржишту’ представља основни предуслов економске ефикасности. Већ читање првих чланова Закона, нарочито оних којима се дефинише доминатни положај (нпр. члан 15), показује да законодавац, нажалост, конкуренцију посматра као статичку концепцију тржишне структуре, у којој су број конкурената и њихово учешће почетак и крај сваког разматрања. Због тога је потпуно јасно због чега је контроли концентрације дато веома важно место у Закону – концентрацијама се, по правилу, макар на кратки рок, умањује број конкурената и увећава њихово тржишно учешће, што за законодавца неминовно представља ‘ограничавање, нарушавање или спречавање’ конкуренције. (...) Доношењем новог Закона и његовим споровођењем повећава се државна интервенција на тржишту и то она арбитрарна, па се стога повећава неизвесност са којима се суочавају привредни субјекти – ‘учесници на тржишту’. Исходи у погледу политике заштите конкуренције ће веома зависити од персоналног састава Комисије, односно њеног Савета. Само по себи то показује колико нас овај Закон удаљава од владавине права (...) Закон о заштити конкуренције представља ‘јасну и непосредну опасност’ за обављање привредних делатности у Србији, за њен привредни раст и просперитет.⁷⁵¹

б) Контрола независних државних органа и тела од стране парламента у Србији

Ради остваривања људских права, вредности демократског друштва и владавине права, и сами независни државни органи и тела, успостављени ради ефикасне контроле јавних институција, подлежу одговарајућим облицима контроле. Два су основна вида контроле коју парламент остварује у односу на независна тела. С једне стране, парламент располаже сувереним правом одлучивања у погледу избора, односно разрешења, а с друге, независна тела парламенту подносе одговарајуће „извештаје о стању“ у области за коју су образована. Коначно, и само доношење закона од стране парламента којим се успоставља одговарајуће независно тело и одређују његове функције, јасно указује на њихове међусобне односе.⁷⁵²

Правна регулација статуса независних тела у односу на парламент у Србији, пре свега, у односу на поједине аспекте контроле и надзора које парламент врши у односу на независна тела регулисана су одговарајућим одредбама Устава и појединих закона.

а) *Заштитник грађана (омбудсман)*, према Уставу, јесте *независан државни орган* који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса

751 Упореди: Борис Беговић, Владимир Павић, „Јасна и непосредна опасност: Приказ новог Закон о заштити конкуренције“, *Анали Правној факултету у Београду*, бр. 2/2009, стр. 72–73, 87.

752 Не треба заборавити да, осим парламента, контролу над радом, посебно у односу на конкретне одлуке појединог независног тела, остварују и судови у одговарајућим поступцима, као и медији.

Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења (чл. 138/1). Народна скупштина већином гласова бира и разрешава заштитника грађана, надзире његов рад (чл. 99/2/5, чл. 105/2/14, 138/3) и укида његов имунитет (чл. 105/2/7, 138/4). Заштитника грађана бира и разрешава Народна скупштина, у складу са Уставом и законом (чл. 138/3). Заштитник грађана за свој рад одговара Народној скупштини (чл. 138/4). Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштва (чл. 138/2). О заштитнику грађана доноси се закон (чл. 138/5).

Према *Закону о заштитнику грађана*, заштитника грађана бира Народна скупштина Републике Србије, на предлог одбора надлежног за уставна питања (чл. 4). Заштитник грађана и заменик заштитника грађана не могу бити позвани на одговорност због мишљења, критике или предлога који су дали у вршењу своје функције. Заштитник грађана и заменик заштитника грађана не могу давати изјаве политичке природе (чл. 10).

Заштитник грађана подноси Скупштини редован годишњи *извештај* у коме се наводе подаци о активностима у претходној години, подаци о уоченим недостацима у раду органа управе, као и предлози за побољшање положаја грађана у односу на органе управе. Извештај о раду се подноси најкасније до 15. марта наредне године и објављује се у *Службеном гласнику Републике Србије* и на интернет страници заштитника грађана, а доставља се и средствима јавног информисања. У току године заштитник грађана може да подноси и посебне извештаје, ако за тим постоји потреба. (чл. 33)

Заштитник грађана има *право да предлаже законе* из своје надлежности. Овлашћен је да Влади односно Скупштини поднесе иницијативу за измену или допуну закона и других прописа и општих аката ако сматра да до повреде права грађана долази због недостатака у прописима, као и да иницира доношење нових закона, других прописа и општих аката, када сматра да је то од значаја за остваривање и заштиту права грађана. Влада, односно надлежни одбор Скупштине, обавезни су да разматрају иницијативе које подноси заштитник грађана. Заштитник грађана је овлашћен да у поступку припреме прописа даје мишљење Влади и Скупштини на предлоге закона и других прописа, ако се њима уређују питања која су од значаја за заштиту права грађана. (чл. 18)

Заштитника грађана *разрешава* Скупштина, на предлог Одбора или најмање једне трећине од укупног броја народних посланика. Ако предлог за разрешење заштитника грађана подноси Одбор, за његово подношење треба да се изјасни већина од укупног броја чланова Одбора. Заштитник грађана може бити разрешен једино у следећим случајевима: а) ако нестручно и несавесно обавља своју функцију; б) ако обавља другу јавну функцију или професионалну делатност, ако обавља другу дужност или посао који би могао утицати на његову самосталност и независност или ако поступа супротно закону којим се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција; в) ако буде осуђен за кривично дело које га

чини неподобним за обављање ове функције. Заштитник грађана има право да се на седници Скупштине на којој се одлучује о његовом разрешењу обрати народним посланицима. (чл. 12)

б) *Повереник за информације од јавног значаја и заштитицу података о личности*. Према Уставу, свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом. (чл. 51/2)

Према *Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, ради остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи јавне власти, овим законом установљава се повереник за информације од јавног значаја (повереник), као *самосталан државни орган, независан у вршењу своје надлежности* (чл. 1/2).

Народна скупштина Републике Србије бира повереника на предлог одбора Народне скупштине надлежног за информисање (чл. 30).

У року од три месеца од окончања фискалне године, повереник подноси Народној скупштини годишњи *извештај* о радњама које су органи власти предузели у примени овог закона, као и о својим радњама и издацима. Осим тога, повереник подноси Народној скупштини и друге извештаје, када оцени да је то потребно. (чл. 36)

Одлуку о престанку дужности повереника доноси Народна скупштина. Повереник се *разрешава* дужности ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора, ако трајно изгуби радну способност, ако обавља функцију или је запослен у другом државном органу или политичкој странци, ако изгуби држављанство Републике Србије или ако нестручно и несавесно обавља посао. Поступак за разрешење повереника покреће се на иницијативу једне трећине народних посланика. (чл. 31)

Устав, прописује да је зајемчена је *заштитица података о личности*. Свако има право да буде обавештен о прикупљеним подацима о својој личности, у складу са законом, и право на судску заштиту због њихове злоупотребе. (чл. 42)

Према *Закону о заштити података о личности*, послове заштите података о личности обавља повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (повереник), као *самосталан државни орган, независан у вршењу своје надлежности* (чл. 1/3). *Извештај* који подноси Народној скупштини повереник доставља председнику Републике, Влади и заштитнику грађана и на одговарајући начин ставља на увид јавности (чл. 44/3). Повереник за информације од јавног значаја установљен Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја наставља са радом под називом *повереник за информације од јавног значаја и заштитицу података о личности* (чл. 59). На поступак *разрешења* повереника примењују се одредбе Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (чл. 58).

в) Према Закону о агенцији за борбу против корупције, Агенција је самосталан и независан државни орган који је за обављање послова из своје надлежности одговоран Народној скупштини. (чл. 3)

Органи Агенције су Одбор и директор (чл. 6). Одбор Агенције бира и разрешава директора Агенције, одлучује по жалбама на одлуке директора којима се изричу мере у складу са овим законом, усваја годишњи извештај о раду Агенције који подноси Народној скупштини, врши надзор над радом и имовинским стањем директора, предлаже буџетска средства за рад Агенције, доноси пословник о свом раду и врши друге послове одређене овим законом (чл. 7/1).

Одбор Агенције има девет чланова. Чланове Одбора Агенције бира Народна скупштина на предлог Административног одбора Народне скупштине; председника Републике; Владе; Врховног касационог суда; Државне ревизорске институције; заштитника грађана и повереника за информације од јавног значаја, путем заједничког договора; Социјално-економског савета; Адвокатске коморе Србије; удружења новинара у Републици Србији, путем заједничког договора. (чл. 9)

Члан Одбора Агенције се разрешава ако несавесно врши функцију члана Одбора Агенције, ако постане члан политичке странке, нарушава углед или политичку непристрасност Агенције, ако буде осуђен за кривично дело које га чини недостојним функције члана Одбора Агенције или ако се утврди да је повредио овај закон. Одлуку о разрешењу, на предлог Одбора Агенције, доноси Народна скупштина. (чл. 13)

Агенција је дужна да поднесе годишњи извештај о раду Народној скупштини, најкасније до 31. марта текуће године за претходну годину. Извештај садржи и извештај о спровођењу Стратегије, Акционог плана и секторских акционих планова. Агенција може да подноси и ванредне извештаје о раду на захтев Народне скупштине, односно по сопственој иницијативи. (чл. 26)

г) Према Уставу, Државна ревизорска институција је највиши државни орган ревизије јавних средстава у Републици Србији, самостална је и подлеже надзору Народне скупштине, којој и одговара (чл. 96). Извршавање свих буџета контролише Државна ревизорска институција. Народна скупштина разматра предлог завршног рачуна буџета по прибављеном мишљењу Државне ревизорске институције. (чл. 92/3–4)

Према Закону о Државној ревизорској институцији, Институција је највиши државни орган ревизије јавних средстава у Републици Србији. Институција је самосталан и независан државни орган. За обављање послова из своје надлежности одговорна је Народној скупштини Републике Србије. (чл. 3)

Институција има председника Институције, потпредседника, Савет, ревизорске службе и пратеће службе. (чл. 12) Савет је највиши орган Институције. Савет је колегијални орган. Има седам чланова, и то: председника, потпредседника и пет члана. Председник Савета је истовремено

председник Институције. (чл. 13) Председник Институције је генерални државни ревизор и руководилац у Институцији. (чл. 25)

Председника, потпредседника и чланове Савета бира и разрешава Скупштина, већином гласова на седници којој присуствује већина од укупног броја народних посланика, на предлог надлежног радног тела Скупштине. Надлежно радно тело разматра кандидатуре, утврђује испуњеност услова одређених овим законом и утврђује листу кандидата коју доставља Скупштини. Предлог кандидатуре мора бити образложен, са приложеном изјавом кандидата у писаном облику да прихвата кандидатуру. Ако предложени кандидат за председника, потпредседника и чланове Савета не добије потребну већину гласова посланика, надлежно радно тело Скупштине утврђује предлог за новог кандидата. (чл. 19) Члан Савета разрешава се функције: ако је правноснажном судском одлуком осуђен на безусловну казну затвора у трајању од најмање шест месеци, или за кажњиво дело у краћем трајању које га чини недостојним за обављање функције; ако је правноснажном судском одлуком лишен пословне способности; преузимањем посла или функције који су неспојиви са функцијом члана Савета; ако не поступа у складу са Уставом и законом. (чл. 22) О наступању разлога за престанак мандата или разрешење, Савет без одлагања обавештава Скупштину. Иницијативу за разрешење члана Савета може да поднесе најмање 20 народних посланика. Иницијативу разматра надлежно радно тело Скупштине. Након обављене расправе и гласања, надлежно радно тело Скупштине подноси извештај Скупштини са предлогом да Скупштина донесе одлуку о разрешењу члана Савета или да иницијативу одбаци. Надлежно радно тело Скупштине може самоиницијативно да предложи Скупштини да се члан Савета разреши када, на основу континуираног праћења рада Савета у складу са законом или на основу других сазнања, утврди да су наступили разлози за разрешење. (чл. 23–24)

Институција *извештава* Скупштину подношењем: годишњег извештаја о свом раду; посебних извештаја у току године; извештаја о ревизији завршног рачуна буџета Републике, завршних рачуна финансијских планова организација обавезног социјалног осигурања и консолидованих финансијских извештаја Републике. (чл. 43) Институција извештава скупштине локалних власти о ревизијама које се односе на субјекте ревизије који су у њиховој надлежности. Извештаји се истовремено достављају и Скупштини. (чл. 44) Надлежно радно тело Скупштине, након разматрања извештаја Институције, своје ставове и препоруке у виду извештаја доставља Скупштини. На основу битних чињеница и околности на које је указано у извештајима из става 1 овог члана, Скупштина одлучује о предложеним препорукама, мерама и роковима за њихово спровођење. Скупштина може да захтева од Институције додатно појашњење појединих чињеница и околности. (чл. 48)

д) Према Уставу, забрањени су акти којима се, супротно закону, ограничава слободна конкуренција, стварањем или злоупотребом монополског или доминантног положаја. (чл. 84/2)

Према Закону о заштити конкуренције, Комисија за заштиту конкуренције је самостална и независна организација која врши јавна овлашћења у складу са овим законом.

Комисија за свој рад одговара Народној скупштини, којој подноси годишњи извештај о раду до краја фебруара текуће године, за претходну годину. (чл. 20)

Органи Комисије су Савет Комисије и председник Комисије. Савет доноси све одлуке и акте о питањима из надлежности Комисије, ако овим законом и Статутом Комисије није другачије прописано. Савет чине председник Комисије и четири члана. Председник Комисије представља и заступа Комисију, доноси одлуке, односно обавља друге послове у складу са законом и Статутом. (чл. 22) Председника Комисије и чланове Савета бира и разрешава Народна скупштина на предлој надлежној одбора за послове њеровине. Избор органа Комисије врши се према јавном конкурсy који оглашава председник Народне скупштине. Председник Комисије и чланови Савета се бирају на мандат од пет година, са могућношћу поновног избора. Народна скупштина разрешава председника Комисије, односно члана Савета, на предлог Савета или надлежног скупштинског одбора: ако се поуздано утврди да су подаци наведени у кандидатури, нетачни, односно непотпуни у смислу изостављања података који би значајно умањили могућност избора; кад наступе околности неспојивости функција (чл. 27); ако се грубо повреде одредбе овог закона и углед Комисије у јавности. (чл. 23–24)

IV. ЕЛЕКТРОНСКА УПРАВА (Е-УПРАВА)

1. Основна питања и правни оквири Европске уније

У протеклих двеста година, неокласична економска теорија уважавала је само два фактора производње: рад и капитал. Ствари су се, међутим, од тада битно измениле. Капитал и енергију замењују информације и знање као основни фактори стварања нове вредности, као што су они заменили радну снагу и земљу пре двеста година. Осим тога, технолошки развој током 20. века трансформисао је активности стварања вредности. Уместо физичких вредности, данас је основна вредност знање. Технологија и знање су постали основни фактор производње. Повећана мобилност информација и глобално тржиште рада, знање и стручност могу се тренутно пренети на било коју тачку у свету, а предност једне компаније може бити елиминисана преко ноћи иновативним потезима конкуренције. Једина компаративна предност коју нека компанија има своди се на иновацију – комбиновањем тржишног и технолошког *know-how* са креативним талентима „стручњака знања“ и њихове способности да произведу вредност из информација.⁷⁵³

753 Видети: Стеван Лилић, „Е-управа у Европи знања“, *Архив за јравне и друштивене науке*, бр. 3–4, 2006

Данас живимо у информатичком друштву и у економији знања (*knowledge-based economy*), у којој је управљање знањем (*knowledge management*) од пресудног значаја.⁷⁵⁴ „Када говоримо о новој економији ми говоримо о свету у коме људи раде помоћу своје памети уместо својим рукама и свету у којем комуникациона технологија ствара глобалну конкуренцију. Свет у коме је иновација значајнија од масовне производње. Свет у којем се инвестиције окрећу новим концептима и средствима којима се они стварају, уместо новим машинама. Свет у којем је нагла промена стална. Свет који је толико другачији да се ова појава једино може означити као револуција.“⁷⁵⁵ Као што је истакнуто: „Данас је иновација постала кључни покретач одрживог економског развоја и битан део одговора многим друштвеним потребама широм света. Динамична природа научног истраживања чини ранија разликовања између основних и примењених истраживања мање оштрим и мање релевантним. Ефикасни *интерфејсе* између иновације и научних система потребнији је више него икад.“⁷⁵⁶ У овом контексту: „Економија знања није обична грана економије. Она је компатибилни систем правних и економских предуслова, као и управљачких и економских механизма и савремених технологија и људских ресурса. Овај систем настаје у процесу развоја тржишне привреде коју подржавају нове технологије. Нове могућности развоја могу се реализовати путем одговарајуће стратегије која је заснована на комплексним циљевима у зависности од конкретне земље или региона.“⁷⁵⁷

У окружењу економије знања концепт електронске управе, односно „е-управе“ (*e-government*), окреће се питањима ефикасности и ефективности, као и питањима демократије. Постоје три основна фактора е-управе: а) отворена управа и транспарентност активности државних органа; б) *on-line* услуге које омогућавају грађанима употребу интернета ради плаћања пореза, приступ регистрима, подношење захтева односно вођење поступка, избор представника, изражавање мишљења као и учешће у поступцима доношења одлука; в) повезивање државних органа. „Са е-управом отвара се ново поље које би потенцијално могло да увећа проблеме употребе технологије од стране управе – а може бити да је суштина проблема око коришћења технологије од стране управе заправо правна: то јест, да има нечега у вези са правном природом управе због чега је примена технологије знатно сложенија него што је то случај у привредним областима. Ово је очигледно од значаја, пошто је порука е-управе, да држава треба да примени комерцијалне технике и методологије и да их примени на нове односе у оквиру информатичке државе и информатичког грађанина.“⁷⁵⁸

754 За интернет изворе који се односе на област економије знања и управљања информатичким друштвима видети: www.enter-web.org/know.htm.

755 *Wired's Magazine Encyclopedia of the New Economy*. Извор: <http://www.enterweb.org/know.htm>).

756 Kęstutis Kriščiūnas, „EU Enlargement and the Lisbon Process: Contemplation on Objectives and Realities of Knowledge Economy“, in: *Juxtaposition of European Union Enlargement and Lisbon Processes (Proceedings)*, Kaunas University of Technology, Kaunas 2004, стр. 6.

757 Rasa Daugėlienė, Kęstutis Kriščiūnas, „Peculiarities of Knowledge-Based Economy's Assessment: Theoretical Approach“, in: *Juxtaposition of European Union Enlargement and Lisbon Processes (Proceedings)*, Kaunas University of Technology, Kaunas, 2004, стр. 16.

758 Philip Leith, *Legal Issues in e-Government*. Извор: <http://www.lri.jur.uva.nl/čwinkels/eGov2002/Leith.pdf>.

Са правног становишта, е-управа још увек је релативно дифузан концепт. То је донекле необично, имајући у виду да је историјат информатичког друштва препун идеја и дискусија о преласку на е-управу. Штавише, историјат законодавства о заштити података пример је историјата ризика који електронска управа са собом носи. Идеје и примена електронских база података, још од седамдесетих година прошлог века, могу се узети као почеци развоја е-управе, пошто тада држава почиње да користи аутоматизоване базе података. У то доба, међутим, није било обухватнијих анализа о е-управи. Без дигиталног окружења и информатичких мрежа (нпр. интернет) као подршке, управа је почела да се аутоматизује изнутра. Тзв. канцеларија у позадини (*back office*) било је место у управном систему где је информатизација отпочела. При анализи е-управе са правног становишта, мора се поћи од концепта правне државе, с обзиром на то да и е-управа мора бити подвргнута законодавним и процесним оквирима правне државе. С друге стране, и законодавство се мора прилагодити предностима које доноси савремена технологија.⁷⁵⁹

Увођење е-управе је саставни део широке управне реформе, што укључује и редефинисање улоге савремене државе јер је е-управа тесно повезана са иновативним концептима (нпр. новог јавног менаџмента) који уносе нов квалитет у управљању сложеним друштвеним системима, посебно у светлу економије знања (*knowledge-based economy*).⁷⁶⁰ Основна премиса е-управе је да информације и услуге морају бити приступачне (*accessible*) свим грађанима без дискриминације у односу на лична својства или положај, али то истовремено значи да су неке информације поверљиве и да као такве морају бити под строгим режимом правне контроле. Коришћење информатичких и комуникационих технологија, интернета, персоналних рачунара, мобилних телефона и дигиталне телевизије битно је утицало на трансформацију вршења власти. Приступ информацијама и пружање *on-line* услуга (нпр. издавање уверења, личних исправа и дозвола) од стране „отворене управе“ ствара нов квалитет јавних услуга. Ова врста комуникације нуди грађанима много нових облика учешћа у демократским процесима и одлучивању, док потенцијали информатичке и комуникационе технологије омогућавају државама да стварају моделе е-управе. Многе државе данас стављају на располагање и дистрибуирају информације путем својих веб-страница, стварају дигиталне базе података и пружају *on-line* јавне услуге.⁷⁶¹

Уједињене нације дефинишу е-управу као капацитет и вољу јавног сектора да развија употребу информатичке и комуникационе технологије ради повећања квалитета пружања јавних услуга грађанима.

Е-управа је концепт у оквиру којег се информатичка и комуникациона технологија користи на свим подручјима јавне управе и на основу

759 Ahti Saarenpää, *E-government – Good Government. An Impossible Equation?*, University of Lapland. Извор: <http://www.unizar.es/derecho/fyd/lefis/documentos/albaralop.pdf>.

760 Стеван Лилић, Милан Марковић, Предраг Димитријевић, *Наука о управљању*, поглавље о е-управи (стр. 368–375), Савремена администрација, Београд 2001.

761 John Morison, *e-Government: a New Architecture of Government and a New Challenge for Learning and Teaching Public Law*. Извор: <http://www.unizar.es/derecho/fyd/lefis/documentos/JMfinaldraft.pdf>.

којег се државна управа трансформише и редефинише као јавна служба. У оквиру концепта е-управе, информатичка технологија се широко користи у поступцима пружања низа различитих јавних услуга грађанима, који се сада дефинишу као „клијенти“ (*customers*), тако што се информације обрађују електронским путем уз помоћ интернет хајперлинк (*Internet Hyperlink*) технологије.⁷⁶² Е-управа данас већ постоји у већини развијених земаља света (САД, Канада, Јапан, Аустралија, Нови Зеланд, Финска, Немачка, Велика Британија, Аустрија, Словенија, Мађарска, Грчка и др.). У појединим земљама и на различитим нивоима (нпр. савезном, регионалном, локалном), пројекти везани за е-управу имају различите називе (нпр. Центри за услуге грађанима у Грчкој, *Vienn@ Government* у Аустрији, *eBEM* у Словенији итд.). У Европи, е-управе се међусобно повезују, стварајући тако е-Европу, стратешки систем друштвених, привредних и политичких реформи за изазове 21. века.⁷⁶³ У оквиру Европске уније, е-управа се дефинише као „коришћење информатичке и комуникационе технологије, посебно употреба интернета као средства за постизање добре управе (*good governance*)“. Са становишта ЕУ, е-управа треба да почива на знању, да буде оријентисана ка грађанима и линкована (*interlinked*) и да као таква представља реформу и модернизацију јавне управе у стратешком правцу стварања информатичког друштва. У оквиру планова развоја ЕУ, током наредне деценије е-управа треба да буде основно средство за остваривање „добре управе“ (*good governance*), односно за остваривање јавног добра (*public good*), које се дефинише као стварање нових вредности путем пружања јавних услуга уз подршку законодавства.⁷⁶⁴

У односу на правне оквире, у документу ЕУ о „Интероперабилном пружању паневропске услуге е-управе јавној управи, пословним субјектима и грађанима – IDABC“ (април 2004), између осталог, наводи се (чл. 8–11): Европски савет на састанку у Лисабону, марта 2000. године, усвојио је закључке чији је циљ припремање транзиције Европске уније до 2010. године ка најконкурентнијој и најдинамичнијој економији знања, која ће бити способна да оствари одрживи привредни раст уз виши квалитет запослености, као и већу друштвену кохезију. Европски савет, на састанку у Бриселу у марту 2003. године, нагласио је значај повезивања Европе и јачања унутрашњег тржишта и подвукао да је електронска комуникација снажан мотор развоја, конкурентности и запошљавања у Европској унији, као и да треба предузети акције за консолидацију ових потенцијала, као доприноса остваривању задатака из Лисабона. Са тим циљем, треба подржати и промовисати успостављање и развијање и паневропских услуга е-управе и телематичких мрежа (*telematic networks*). Уклањање препрека електронској комуникацији у оквиру јавне управе на свим нивоима, као и између јавне управе, пословних субјеката и грађана, доприноси побољ-

762 World Bank, *E-government Guideline*. Извор: <http://web.worldbank.org>).

763 *eEurope – An Information Society for All*. Извор: http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/index_en.htm.

764 C. Centeno, R. van Bavel, J. C. Burgelman, *e-Government in the EU in the Next Decade: The Vision and Key Challenges*. Извор: <http://www.jrc.es/home/publications/publications.html>.

шању европског пословног амбијета, смањујући административне намете и бирократију. То охрабрује пословне субјекте и грађане Европске уније да користе предности информатичког друштва и да комуницирају електронски са јавном управом. Побољшано пружање услуга е-управе омогућава пословним субјектима и грађанима да комуницирају са јавном управом без посебног знања у области информатичке технологије или о унутрашњој функционалној организацији јавне управе.⁷⁶⁵

Стварање е-управе значи примену информатичке технологије у раду јавне управе као целине (што обухвата централне, локалне и регионалне јавне службе), чиме се доприноси модернизацији и повећању ефикасности управних процедура тако што се подстиче коришћење интернета у јавној управи.⁷⁶⁶ Интеракцијом између управе са савременом технологијом стварају се нови концепти комуникације између државних органа и грађана, пошто грађанин, сада као клијент, „купује“ јавне услуге користећи „управу једног шалтера“ (*single window government*), односно систем „све на једном месту“ (*one-stop shop*). Овај концепт пружа многе погодности као што су правовремено располагање информацијама, мрежно повезивање, електронска пошта, непосредно подношење е-поднесака органима управе, континуирани радни процес, *on-line* питања и одговори, јавни терминали (нпр. електронски киоск за гласање) итд.⁷⁶⁷ У задовољавању потреба грађана, информатичка технологија игра пресудну улогу јер грађани желе да користе погодности једноставне, удобне, савремене и сигурне јавне службе, као и да буду добро информисани и да учествују у јавним пословима, а не да се свODE само на „објекте“.⁷⁶⁸ С тим у вези, увођењем електронске комуникације, „људски аспект“ у односима између грађана и управе постаје парадоксална реалност тако што се сада елиминишу директни контакти између грађана и управних службеника, који су до сада били симбол бирократског односа арогантне власти према понизним грађанима. Са концептуалног становишта, е-управа смањује ентропију и повећава позитивне ефекте континуираног радног процеса не само управе, већ и привреде.

У типичном амбијету е-управе, постоји „шалтер“ (*front office*) и „канцеларија“ (*back office*), који су повезани моћном „мрежом“ (нет). Шалтер може бити постављен као шалтер „све на једном месту“ (*one-stop shop*) или као „информативни центар“ (*call center*) који је доступан помоћу телефона или електронске поште. Такође, е-управа се може користити директном комуникацијом помоћу персоналног компјутера између грађана и управе. Грађанима су на располагању бројни и разноврсни облици комуникација за које се сами опредељују, што значи да е-управа ствара друштвене, кул-

765 Decision 2004/387/EC of The European Parliament and of The Council of 21 April 2004 on the Interoperable Delivery of pan-European e-Government Services to Public Administrations, Businesses and Citizens (IDABC), *Official Journal of the European Union*, Л 181/25, 18. мај 2004.

766 Драган Прља, Стеван Лилић, Миодраг Савовић, *Интернет у водич за правнике*, Fastprint, LawDem, Београд 2006.

767 Предраг Димитријевић, „Електронска влада“, *Правни животић*, бр. 9, Београд 2001.

768 Стеван Лилић, *Правна информатика*, друго издање, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд 2006.

турне, економске и институционалне последице које имају позитиван ефекат на квалитет живота грађана и њихове послове.

Данас постоје специјализовани центри за е-управу и правна питања. Такав је и Лајбниц правни центар (*Leibniz Center for Law*)⁷⁶⁹ који има богато искуство на подручју примене правне онтологије, аутоматизоване правне логике, стандардизованих програмских језика за правне базе података, лаку доступност правних података, као и примене информатичке технологије у области правног образовања и праксе. Овај центар игра важну улогу у развоју е-управе, како на националном, тако и на међународном нивоу. Центар, између осталог, пружа консултантске услуге у односу на промену начина управљања у условима који захтевају интензивирање правног знања и коришћење информатичке технологије.

2. Е-управа у региону

На једној међународном скупу, који је недавно одржан у Грчкој, истакнуто је да постојећи развој и тенденције јасно указују на значај и предности које проистичу из размене информација и обједињавање средстава појединих земаља у питањима везаним за реформу јавне управе и подстицање доброг управљања (*good governance*).⁷⁷⁰ Овај међународни форум (радионица) организовао је Грчки институт за управне науке (*HIAS*), уз подршку Солунског центра Уједињених нација за професионализам у пружању јавних услуга (*UNTC*), и окупио је више управне службенике који се баве модернизацијом јавне управе са посебним освртом на примену средстава е-управе, као и друге практичаре и универзитетске експерте из земаља у региону југоисточне Европе (Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарска, Хрватска, Кипар, Грчка, Мађарска, Румунија, Србија, Словенија, Македонија и Турска). Скуп је у пуној мери одражавао дух препорука и резолуција Уједињених нација, посебно циљева из Декларације миленијумске скупштине, која позива на конкретну акцију у подстицању владавине права, увођење одговорности и транспаредности у раду државних органа, побољшање у пружању јавних услуга, као и неговање комуникационе културе и професионализам у односима са грађанима.

Као конкретне примере е-управе, овом приликом ћемо представити два модела „јединственог е-шалтера“ из земаља у региону: модел е-управе из Грчке који почива на концепту центара за пружање услуге грађанима (*citizens service centers*), и модел е-управе Министарства за јавну управу Словеније, који почива на концепту портала за правна лица „све на једном месту“ (ВЕМ).

(А) Центри за пружање услуге грађанима представљају мрежу „јединственог е-шалтера“ (*one-stop shops*) која је успостављена са циљем да се олакша комуникација грађана са управним агенцијама државе. Основна

769 The Leibniz Center for Law (<http://www.leibnizcenter.org>).

770 Regional Forum: *E-government Applications in the Service of Citizens*, Hellenic Institute of Administrative Sciences Thessalonica, Greece, March 2006.

идеја овог пројекта почива на иновацији у начину на којем су конципирани и успостављени центри за пружање услуге грађанима у Грчкој, иновацији у начину на који грађани имају приступ овим центрима и иновацији у начину на који су ти центри међусобно повезани са другим структурама јавне управе. Циљ центара за пружање услуге грађанима је и оспособљавање кадрова и истраживање могућих праваца њиховог будућег развоја на домаћем и европском нивоу. Мрежа центара за пружање услуга грађанима функционише већ четири године и остварила је резултате како у односу на грађане, тако и у односу на јавну управу.⁷⁷¹ Тако задовољавајуће резултате (преко 90%), забележене на основу националне телефонске анкете (узорак од 6.009 грађана), тешко да су могле да остваре и приватне организације. Успех овог иновативног начина пружања јавних услуга грађанима, пре свега је последица примене информатичке технологије. Основне карактеристике овог модела су:

- Јединствена веб-основа коју користе сви службеници (чиме је постигнута стандардизација у раду и редукција опреме – довољан је само један компјутер са приступом интернету).
- Дигитализација свих докумената од значаја за рад јавне управе – када се подаци дигитализују, они се пружају из једног извора, али у различитим облицима (телефоном, интернетом итд.). Тиме се постиже и поузданост рада јавне управе.
- Информативни центри (*call centers*) за питања из области рада управе пружају информације грађанима о управним стварима, који онда своје захтеве могу подносити телефоном.
- Е-обука кадрова. На овај начин се обука управних кадрова реализује у краћем временском периоду и уз мање трошкове.
- *On-line* управни информациони систем (*on-line Management Information System*) за јавну управу дневно ставља на располагање корисне статистичке податке о ефикасности рада појединих сегмената јавне управе и како се то одражава на пружање услуга грађанима (чиме се доприноси да министарства боље сагледају ситуацију и доносе одлуке о побољшању рада).
- Образован је мултифункционални Пројектни менаџментски тим који помаже у дневном раду центара.

У Грчкој, мрежа центара за пружање услуге грађанима има 1.000 центара, који су отворени шест дана у недељи (од 8 до 20 часова), чији рад резултира у преко 1.000 „производа и услуга“ и који месечно пружају преко милион услуга грађанима – клијентима.⁷⁷²

771 Evangelos Papanikolaou, „Citizen Service Centers (CSC) in Greece“, Ministry of Public Administration and Decentralization. Presentation at the Regional Forum on *E-government Applications in the Service of Citizens*, Hellenic Institute of Administrative Sciences Thessalonica, Greece, март 2006.

772 Nikos Saridakis, „Citizens Service Centers – The Greek Experience“, Ministry of Interior. Presentation at the Regional Forum on *E-government Applications in the Service of Citizens*, Hellenic Institute of Administrative Sciences Thessalonica, Greece, март 2006.

(Б) Модел е-управе Министарства за јавну управу Словеније, који почива на концепту портала за правна лица „све на једном месту“ (VEM), инициран је имајући у виду следеће околности: да постоји празнина у области подршке правним лицима (пословним субјектима); да постоји потреба да се уклоне административне препреке у области предузетништва, као и да постоји потреба да се поједностави комуникација између предузетника и државних органа. Иако је постојала идеја о стварању „јединственог е-шалтера“, конкретни кораци предузети су тек остваривањем концепта *e-VEM*.⁷⁷³ *E-VEM* пројекат прати стратешке циљеве Министарства за јавну управу и Владе Словеније. У том контексту, пројект, који је отпочео 2005. године, прати циљеве јавне управе који су усмерени на кориснике, као и на стварање „пријатељског“ амбијента за развој предузетништва. Основи циљ пројекта *e-VEM* је да пружи одговарајуће информације за будуће предузетнике и да им омогући покретање пословне активности у најкраћем периоду. Подршка је иста било да се ради о електронском поднеску за регистрацију будућег предузетника путем интернета, било да је захтев поднет на једном од локалних улазних пунктова, с тим што улазни пунктови могу бити виртуелни (интернет портал), електронски или физички (папирни).

E-VEM портал за правна лица Министарства за јавну управу Словеније (У) омогућава: а) регистрацију предузетника и унос података у Пословени регистар Словеније; б) достављање пореских података Пореској управи; ц) увођење предузетника у регистар обавезног здравственог осигурања; д) увођење деце предузетника у регистар обавезног здравственог осигурања; е) унос промена у Регистар привредних субјеката; ф) достављање е-одлука (е-решења) јавних власти. Суштина је у томе што се све наведене операције могу реализовати путем интернета било из стана или са другог улазног пункта.

Постигнути циљеви овог пројекта е-управе обухватају: повећан број пословних регистрација; повећана прецизност у попуњавању обавезних образаца (услед непосредне везе са евиденцијама); пружање услуга није просторно ни временски ограничено; процедура отварања пословне јединице и добијања одлуке обавља се електронски; повећана размена података између појединих делова јавне управе; смањење посла и елиминација употребе папира.

У односу на грађане ово посебно значи уштеду, између осталог, у времену (један дан), у пореским давањима (елиминисано), папирним обрасцима (елиминисано), трошковима превоза (практично не постоје). У том смислу, процењене буџетске уштеде у 2005. години за грађане износе 807.833 евра, с тим што су трошкови регистрације фирме електронским путем од куће 0 (нула) евра.⁷⁷⁴

773 Teja Bagatelj, „One-Stop Shop: eVEM“, Ministry of Public Administration (Словениа). Presentation at the Regional Forum on *E-government Applications in the Service of Citizens*, Hellenic Institute of Administrative Sciences Thessalonica, Greece, март 2006.

774 Teja Batagelj, Dušan Kričej, „One-Stop Shop eVEM – Project Summary“, Directorate for e-government and administrative processes, Ministry of Public Administration (Словениа). Presentation at the Regional Forum on *E-government Applications in the Service of Citizens*, Hellenic Institute of Administrative Sciences Thessalonica, Greece, март 2006.

ГЛАВА III

УПРАВНА ДЕЛАТНОСТ

- I. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ
- II. АКТИ УПРАВЕ
- III. УПРАВНИ НАДЗОР

ГЛАВА III

УПРАВНА ДЕЛАТНОСТ

I. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

1. Управна делатност и улога управе

Крајем 20. века значајно је **измењена улога државе у друштву** и повећане су њене активности. Из тих разлога, ни схватања према којима се активност државе своди на вршење власти **нису више одговарала** реалним животним условима. Јавили су се нови облици активности државе који **нису** били ауторитативног карактера и који нису представљали вршење власти. У том смислу, и активности управе, схваћене као *ујравна функција*, не одређују се искључиво као вршење власти, већ као делатност која обухвата **укупност активности управе** којима управа **непосредно извршава своје свакодневне задатке и послове**. Активности управе посматрају се као **једна од бројних делатности државе**, а не само као једна од три „правне функције“ државне власти. Упоредо са тим, и термин **управна функција**, који је служио за означавање правног режима и начина вршења управне власти, све се више **замењује** изразом **управна делатност**. Сходно томе, и појам управе не одређује се више као „управна функција“ већ као „управна делатност“, тј. као укупност свих активности (ауторитативних и неауторитативних) којима држава непосредно остварује своје социјалне циљеве.

Полазећи од тога, може се рећи да **управна делатност** обухвата оне активности којима управа остварује своју социјалну функцију, односно којима управа остварује своју **улогу** у одређеном друштвеном и правном систему. С тим у вези, и улога управе, односно врсте и облици вршења управне делатности у конкретном правном систему, одређују се на основу **правних прописа** који регулишу вршење те делатности. Полазећи од **конкретног правног система** наше земље, јављају се и одређена питања у вези са вршењем управне делатности које треба посебно размотрити. То су питања која се односе на врсте и карактеристике општих и појединачних **правних аката** (управни прописи, управни акти, управни уговори), односно **материјалних радњи** (управне радње) које управа доноси или врши, односно питања везана за **поступак** њиховог доношења (посебно управни поступак), затим питања у вези са вршењем појединих облика **надзора** у којима долазе до изражаја управна овлашћења (управни и инспекцијски надзор), као и питања у вези са вршењем управне делатности у **посебним ситуацијама**, тј. у ситуацијама у којима вршење управне делатности има и

нека посебна обележја (лични статус грађана, вођење службених евиденција и др.).⁷⁷⁵ Коначно, у вези са вршењем управне делатности долазе и питања везана за **одговорност управе**, посебно одговорност управе за штету коју причини својим радом, као и одговорност управе за тзв. нечињење, односно за ситуације познате као „ћутање управе“.

2. Управна делатност према Уставу Републике Србије из 1990. године и Закону о државној управи из 1992. године

У дефинисању послова државне управе према Уставу из 1990. године, односно законима који су на основу њега донети, полазило се од концепције да је управна функција искључиво функција власти. То се може јасно видети на основу сумарне анализе одговарајућих уставних и законских одредби.

Уставом Републике Србије из 1990. године⁷⁷⁶ било је прописано (члан 94) да министарства:

- примењују законе и друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе, као и опште акте председника Републике;
- решавају у управним стварима;
- врше управни надзор;
- обављају друге управне послове утврђене законом.

Одредбе Устава Србије из 1992. године разрађује **Закон о државној управи Србије из 1992. године** (са каснијим изменама и допунама)⁷⁷⁷ који „послове органа државне управе“ одређује на следећи начин (члан 8):

- Министарства **непосредно примењују законе и друге прописе и опште акте** доношењем управних и других аката, предузимањем управних и других мера и вршењем управних и других радњи. Министарства обезбеђују извршавање закона, других прописа и општих аката доношењем прописа, вршењем управног надзора, пружањем стручне помоћи и старањем о њиховом благовременом и законитом извршавању.
- Министарства **решавају у управним стварима** о правима, обавезама и правним интересима грађана, правних лица или других странака.

⁷⁷⁵ Имајући у виду ове посебне ситуације вршења управне делатности, разликује се општи део управног права од тзв. посебног дела управног права. Пошто наша разматрања не обухватају посебни део управног права у целини, указаћемо само на неке посебне ситуације вршења управне делатности за које се уобичајено сматра да су посебно значајне. Упореди: Стеван Лилић, *Посебно уйравно йраво*, Београд 1998.

⁷⁷⁶ Устав Републике Србије, *Службени йласник РС*, бр. 1/1990.

⁷⁷⁷ Закон о државној управи, *Службени йласник РС*, бр. 20/1992, 48/1993, 53/1993, 67/1993, 48/1994, 49/1999.

- Министарства **врше управни надзор**: а) надзором над законитошћу рада предузећа, установа и других организација, када је то законом утврђено; б) надзором над законитошћу аката предузећа, установа и других организација кад они на основу закона решавају о правима, обавезама и правним интересима грађана и других правних лица; в) инспекцијским надзором.
- Министарства **припремају законе и друге прописе и опште акте** из свог делокруга, у складу са својим надлежностима.
- Министарства обављају **друге послове** утврђене законом.

Министарства обављају **послове који се односе на развој, програмирање, организацију и унапређење рада** у области за коју су образована.

3. Управна делатност и Стратегија реформе државне управе у Републици Србији из 2004. године

Колико су ауторитативни теоријски модел управе, као и уставне и законске последице које из њега произилазе били препрека и сметња Србији на путу социјалног и економског опоравка, веома се јасно види из документа Владе Србије под називом **Стратегија реформе државне управе у Републици Србији** (2004), у којем се, између осталог, истиче да у области управе постоје „трендови који се не могу избећи“, а у које посебно спада и „промена схватања“ у смислу да је управа јавни сервис грађана, а не инструмент власти. Према овој Стратегији: „Реформа државне управе је сложен и дугорочан процес, посебно у земљама у транзицији, у којима је управа, како на централном, тако и на локалном нивоу, по правилу слаба, оптерећена низом проблема нагомиланих током више деценија. (...) Генерално посматрајући реформске процесе који су у току у другим земљама, уочава се да постоје одређени очигледни трендови који се не могу избећи, а који се тичу следећих процеса:

- **промена у схватању положаја јавног сектора у друштву** и тражење оптималног нивоа његове регулације са становишта јавног интереса;
- **схватање државне управе као сервиса грађана, а не као моћног оруђа власти;**
- **деконцентрација државне управе на централном нивоу, делегација власти са централног ка нижим нивоима и децентрализација**, као препуштање дела власти нижим нивоима, све ово управо са циљем да се **јавне услуге** (*public services*) приближе грађанима (...) итд.⁷⁷⁸

778 Влада Србије, *Стратегија реформе државне управе у Републици Србији* (октобар 2004). Извор: <http://www.prsp.sr.gov.yu/dokumenta.jsp>.

4. Управна делатност и Закон о државној управи из 2005. године

Полазећи од основа за редефинисање положаја и послова државне управе назначених у Стратегији о реформи државне управе, током наредне 2005. године усвојен је и **нов Закон о државној управи Србије**.⁷⁷⁹ Тај закон одступа од модела који послове државне управе своди само на вршење власти (тачније на „извршење“ закона и других прописа) који је у себи садржао Устав Србије из 1990. године, као и Закон о државној управи из 1992. године. У новом закону одмах се уочава да „послови државне управе“ обухватају много шири круг послова, како у квантитативном, тако и у квалитативном смислу. Нарочито треба истаћи да се на првом месту по значају не налазе послови „извршења“ закона и других прописа већ стручно-политичка функција „учествовање у обликовању политике Владе“.⁷⁸⁰

Како се истиче: „Полазећи од традиционалних схватања државне управе, у Закону од 1992. године у одређивању послова државне управе наглашавани су они послови који представљају ауторитативно извршавање закона доношењем управних аката и предузимањем управних радњи. Новоустановљени Закон о државној управи не негира нити занемарује овај, и даље битан, аспект управне власти, али уважава савремене моделе управе који произилазе из концепта социјалне функције државе у којима се и функција управе унеколико модификује, тако што далеко већи значај добија као сервис грађана. Пружањем јавних услуга којима се стварају и омогућавају услови за свакодневни живот грађана, чиме се доприноси укупном развоју друштва, управа постаје значајан регулатор друштвених процеса, а не инструмент власти. Отуда се једна од битних новина у Закону огледа у дефинисању послова државне управе, истицањем улоге њених органа у подршци Влади при креирању и вођењу политике, с једне стране, припремом аката за Владу и, с друге стране, праћењем и утврђивањем стања у областима из свог делокруга, као и предузимањем мера, односно предлагањем Влади да донесе одређене прописе, односно да предузме одређене мере из своје надлежности.“⁷⁸¹ У том смислу: „Закон прави разлику између послова државне управе, што је генусни назив, и извршних послова, што је назив за посебне послове државне управе у чијем вршењу се манифестује извршна (управна) власт.“⁷⁸²

779 Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010.

780 Могло би се рећи да су Влада (иако прокламује политичку платформу „легализма“) и Парламент (који је подржава) показали више разумевања за реалност од наше уставне и управне доктрине, која би на ове законодавне иновације у области „послова државне управе“ вероватно ставила приговор да те функције државне управе „нису предвиђене важећим уставним нормама“.

781 Зоран Лончар, *Закон о државној управи*, Службени гласник, Београд 2005, „Предговор“, стр. 10–11.

782 Ратко Марковић, *Одабрани примерци о Влади и државној управи*, ИПД Јустинијан, Београд 2005, „Предговор“, стр. 16.

Према новом Закону о државној управи Србије (2005), министарства, органи управе у саставу министарства и посебне организације, обављају следеће послове државне управе (чл. 12–21):

- **Учествовање у обликовању политике Владе.** Органи државне управе припремају нацрте закона, друге прописе и опште акте за Владу и предлажу Влади стратегије развоја и друге мере којима се обликује политика Владе. Орган управе у саставу министарства учествује у обликовању политике Владе преко министарства.
- **Праћење стања.** Органи државне управе прате и утврђују стање у областима из свога делокруга, проучавају последице утврђеног стања и, зависно од надлежности, или сами предузимају мере или предлажу Влади доношење прописа и предузимање мера на које је овлашћена.
- **Извршавање закона, других прописа и општих аката.** Органи државне управе извршавају законе, друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе тако што доносе прописе, решавају у управним стварима, воде евиденције, издају јавне исправе и предузимају управне радње (извршни послови).
- **Инспекцијски надзор.** Инспекцијским надзором органи државне управе испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и, зависно од резултата надзора, изричу мере на које су овлашћени.
- **Старање о јавним службама.** Органи државне управе старају се да се рад јавних служби одвија према закону.
- **Развојни послови.** Органи државне управе подстичу и усмеравају развој у областима из свога делокруга, према политици Владе.

Остали стручни послови. Органи државне управе прикупљају и проучавају податке у областима из свога делокруга, сачињавају анализе, извештаје, информације и друге материјале и врше друге стручне послове којима доприносе развоју области из свог делокруга.

5. Управна делатност према Уставу Републике Србије из 2006. године

Нов Устав Републике Србије, који је усвојила Народна скупштина Републике Србије на Посебној седници одржаној 30. септембра 2006. године и који је коначно усвојен на републичком референдуму одржаном 28. и 29. октобра 2006. године, проглашен је 8. новембра 2006. године.⁷⁸³ **Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије** усвојен је и проглашен 10. новембра 2006. године.⁷⁸⁴

Нов Устав Србије (2006) садржи одговарајуће одредбе о државној управи. Према новом Уставу Србије, у надлежност Владе спада „усмеравање

783 Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 83/2006.

784 Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

и усклађивање рада органа државне управе и вршење надзора над њиховим радом“ (чл. 123 тачка 5).

Влада је одговорна Народној скупштини за политику Републике Србије, за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине, као и за рад органа државне управе (чл. 124).

Државна ревизорска институција је највиши државни орган ревизије јавних средстава у Републици Србији, самостална је и подлеже надзору Народне скупштине, којој и одговара. О Државној ревизорској институцији доноси се закон (чл. 96).

У одељку са насловом „Државна управа“ (чл. 136–138), нов Устав садржи одредбе које се односе на положај државне управе, поверавање јавних овлашћења и јавне службе, као и о заштитнику грађана:

- Државна управа је самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад одговорна је Влади. Послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе одређени законом. **Послови државне управе и број министарстава одређују се законом.** Унутрашње уређење министарстава и других органа државне управе и организација прописује Влада. (чл. 136)
- У интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, **законом се може поверити обављање одређених послова** из надлежности Републике Србије аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе. Поједина јавна овлашћења се законом могу поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима. Јавна овлашћења се законом могу поверити и посебним органима путем којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима. Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе могу **основати јавне службе.** Делатности и послови због којих се оснивају јавне службе, њихово уређење и рад прописују се законом. (чл. 137)
- **Заштитник грађана** је независан државни орган који **штити права грађана и контролише рад органа државне управе,** органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења. Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштава. Заштитника грађана бира и разрешава Народна скупштина, у складу са Уставом и законом. За свој рад одговара Народној скупштини. Заштитник грађана ужива имунитет као народни посланик. О имунитету заштитника грађана одлучује Народна скупштина. О заштитнику грађана доноси се закон. (чл. 138)

Под насловом „**Законитост управе**“ (чл. 198), Устав садржи следећу одредбу:

- Појединачни акти и радње државних органа, организација којима су поверена јавна овлашћења, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, морају бити **засновани на закону**. Законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у **управном спору**, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.

На основу изнетог може се закључити да су послови државне управе у законодавству Србије (Закон о државној управи) нормативно дефинисани према савременим стандардима у овој области. У том смислу, иако је важећи уставни модел из 1992. године био битно другачији, законодавство Србије напустило је 2005. године концепцију према којој се послови државне управе дефинишу као ауторитативни послови вршења извршне власти (извршавање закона, решавања у управним стварима и вршење управног надзора) и проширило садржај послова државне управе и на оне области (послове) које су у складу са реалном улогом и положајем савремене управе (нпр. учествовање у обликовању политике Владе, праћење стања у одговарајућој области, старање о јавним службама, развојни послови). Међутим, „постауторитарна реалност“ показује нешто сасвим друго, тј. да се управна делатност не може свести на конститутивни и административни ауторитативни нормативизам. Легислативне солуције јасно су показале у којој су мери доктринарни модели неких наших аутора о управи искључиво као „вршењу власти“ концептуално и практично превазиђени.

С друге стране, у односу на послове државне управе занимљиво је и то да је заправо дошло до усклађивања садржине новог Устава Србије са већ постојећим законодавством у овој области. Другим речима, нови Устав Србије препустио је закону да одреди садржину послова државне управе, с тим што је такав закон већ на снази. У наредном периоду, међутим, остаје да се види у којој мери ће примена законских и уставних одредаба о улози, положају и пословима државне управе бити у стварној функцији трансформације државне управе од „инструмента власти“ у „јавну службу“ са циљем остваривања опште добробити друштва и повећања квалитета живота грађана Србије.

6. Врсте и облици управне делатности

Полазећи од важећих уставних докумената и законских прописа, основне **врсте управне делатности** биле би оне делатности које су као такве тим **прописима одређене** и посредством којих управа остварује поверене **послове и задатке**. **Облици управне делатности** представљају посебне уже целине у оквиру појединих врста управне делатности које се издвајају на основу неких посебних обележја (нпр. вршење инспекцијског надзора као посебног облика управног надзора).

Полазећи од тога, основне врсте управне делатности су: а) делатност доношења аката управе (управних прописа, управних аката, управних уговора и вршење управних радњи), б) посебна делатност спровођења поступка одлучивања о правима или обавезама у појединачном случају (управни поступак), в) делатност спровођења управног надзора, г) делатност управе која се остварује у посебним управним ситуацијама, као и делатност везана за остваривање материјалне и друге одговорности управе за чињење, односно нечињење.

II. АКТИ УПРАВЕ

1. Појам и врсте аката управе

У вршењу управне делатности, управа доноси и врши бројне и различите акте и радње који се разликују како по врсти и облицима, тако и по правној природи.⁷⁸⁵ Са теоријског становишта, проблематика аката управе, а у оквиру тога посебно управних аката, веома је много обрађивана, не само у француском и немачком већ и у нашем праву.⁷⁸⁶ Због тога је за ову област карактеристично да различити аутори различито одређују и различито деле акте управе, с обзиром на разне критеријуме.⁷⁸⁷ Не улазећи у детаље теоријске расправе о овим питањима, може се рећи да готово сви аутори у мањој или већој мери прихватају неке уобичајене **карактеристике** и **поделе** аката управе. У том смислу, а у зависности од одговарајућих карактеристика које произилазе из важећих прописа, с једне стране, и практичне употребљивости одређених подела, с друге стране, могу се утврдити нека општа **обележја** аката управе и извршити одговарајуће **класификације**.

Полазећи од тога, може се рећи да је основно **обележје** аката управе то што их доноси (односно врши) управа када је то законом и другим прописима одређено. С друге стране, **подела** аката управе почива на разликовању **правних аката** (као изјава воље) од **материјалних аката** (као људских радњи) и њиховој даљој класификацији према различитим стандардима (нпр. на опште и појединачне правне акте итд.). Може се, дакле, рећи да су **акти управе** сви **правни акти** (општи и појединачни) и **материјалне радње** које управа доноси или предузима у вршењу управне делатности.

785 Никола Стјепановић, Стеван Лилић, *Уйравно йраво*, Београд 1991, стр. 189.

786 Упореди: Ivo Krbek, *Управни акт*, Zagreb 1957; Павле Димитријевић, *Правоснажност уйравних акайћа*, Београд, 1963; Војислав Шушњар, *Уйравни актии војних ордана*, Београд 1979. и др.

787 Упореди: Никола Стјепановић, Стеван Лилић *Уйравно йраво*, Београд 1991, стр. 189–207; Зоран Томић, *Уйравно йраво*, Београд 1991 (стр. 252–342); Славољуб Поповић, *Уйравно йраво*, Београд 1989, стр. 407–438; Velimir Ivančević, *Institucije upravnog prava*, Zagreb 1983, стр. 230–270; Ivo Borković, *Управно право*, Zagreb 1981, стр. 291–324; Ivo Krbek, *Pravo javne uprave I–III*, Zagreb 1960–1962; Лазо М. Костић, *Администрайивно йраво Краљевине Југославије I–III*, Београд 1933–36. и др.

Како су **правни акти** изјаве воље учињене са намером да се произведу одређени позитивни или негативни правни ефекти (тј. да се изврши нека промена или да се одбије извршење неке промене у правном поретку), то су и **правни акти управе** изјаве воље органа управе којима се жели произвести неко (било позитивно, било негативно) **правно дејство**. Како се према ситуацији коју регулишу правни акти даље деле на опште и појединачне, то се и правни акти управе могу даље делити на **опште правне акте управе** и **појединачне правне акте управе**. Општи правни акти управе представљају нормативне акте управе и називају се **управни прописи**. С обзиром на то да постоје различити појединачни правни акти, то је и ситуација са појединачним правним актима управе сложенија. Најзначајнији појединачни правни акти управе су **управни акти** и **управни уговори**.⁷⁸⁸

С друге стране, правни поредак, осим правних, обухвата и **материјалне акте**, односно људске **материјалне радње**, па и **материјални акти управе** обухватају бројне и разноврсне **материјалне радње** управе, које се називају **управне радње**.

Према томе, може се рећи да се под **актима управе**, с једне стране, подразумевају **општи** и **појединачни правни акти** (тј. управни прописи, управни акти и управни уговори) које управа доноси, а с друге стране, **материјалне радње** (управне радње) које управа предузима **у вршењу управне делатности**, односно обављању послова и задатака који су јој законом и другим прописом поверени.

2. Управни прописи

Управни прописи су општи правни акти које као нормативне акте доноси управа. **Нормативни акти** или акти општег карактера су по својој садржини **акти-правила**. То су акти којима се прописује неко опште и апстрактно правило за неодређен број случајева и неодређен број лица.⁷⁸⁹ Таквим актима се стварају нове или мењају, односно укидају постојеће правне норме и тиме **стварају** нове или **мењају**, односно **укидају** постојеће **опште правне ситуације** које из њих произилазе. По правилу, нормативне акте, односно **прописе** доносе скупштина (нпр. законе, статуте и одлуке) и влада (нпр. уредбе, одлуке). Међутим, нормативне акте могу доносити и **органи управе** (нпр. правилници, наредбе упутства). Органи управе могу доносити нормативне подзаконске опште акте само када су за то овлашћени. Осим тога, нормативним актима органа управе **не могу** се установљавати права и обавезе грађанима и правним лицима, већ се њима само могу ближе прописивати **начин и услови** извршавања закона и других подзаконских аката скупштине и владе.

788 У вези са тим, треба нарочито обратити пажњу на разликовање аката управе од управних аката: док израз „акти управе“ обухвата укупност аката које доноси или врши управа, дотле се изразом „управни акт“ означава само једна одређена врста појединачних правних аката управе.

789 Никола Стјепановић, Стеван Лилић, *Уйравно йраво*, Београд 1991, стр. 190.

Према нашим прописима (нпр. Закон о државној управи Србије), у нормативне подзаконске опште акте које могу доносити органи управе (министарства) спадају: **правилник**, **наредба** и **упутство**. Осим тога, органи управе могу доносити **обавезне инструкције** и **стручна упутства** и давати **објашњења**.

Правилником се разрађују поједине одредбе закона и прописа Владе ради њиховог извршавања. **Наредбом** се ради извршавања појединих одредаба закона и других прописа наређује или забрањује поступање у одређеној ситуацији која има општи значај. **Упутством** се прописују начин рада и вршење послова органа државне управе, као и предузећа, установа и других организација када врше поверене послове државне управе у извршавању појединих одредаба закона и других прописа.

Правилнике, наредбе и упутства **доноси функционер** који руководи органом државне управе (нпр. министар). Ове акте, који су од интереса за два или више органа државне управе, доносе функционери споразумно, ако су на то овлашћени законом. Овим актима **не могу** се за грађане, предузећа, установе и друге организације установљавати обавезе и права који нису засновани на закону нити се могу утврђивати надлежности органа државне управе.

Обавезном инструкцијом уређују се, кад је то одређено законом, обавезна правила о начину рада и поступању органа, као и предузећа, установа и других организација, када врше поверене послове државне управе у примењивању закона којима се обезбеђује успешно извршавање послова.

Стручно упутство садржи правила за стручно организовање службе и за стручни рад запослених у органима државне управе и у другим органима и организацијама које врше поверене послове државне управе.

Објашњењем се даје мишљење које се односи на примену појединих одредаба закона и других прописа.

3. Управни акти

а) Појам и обележја управног акта

Управни акти су основна врста појединачних правних аката које у вршењу управне делатности доноси управа. Управни акти као **појединачни правни акти** су акти којима се прописује неко појединачно и конкретно правило за одређени случај и одређено лице. Међутим, осим управних аката, управа може доносити и друге појединачне правне акте, од којих су најзначајнији уговори, односно посебна врста уговора која се назива **управни уговор**.

Како се истиче, ...концепција управног акта настала је у држави у којој је управно деловање подведено под закон. Примена начела законитости у правној држави подразумева да се управним актом примењује закон на појединачни случај. Другим речима, закон се може непосредно извршити тек након доношења управног акта. Управни акт је **правни институт** који је, по

угледу на судски акт, створен у првој половини 19. века у Француској у вези са вођењем управног спора. У том смислу, управни акт је ...посебан правни институт који се одваја од свог доносиоца и живи властитим животом.⁷⁹⁰

Иако није уобичајено да се појам управног акта одређује у важећим прописима, у нашем управном законодавству **појам управног акта** непосредно је одредио **Закон о управним споровима** (2009). Према овом Закону, *уйравни актї јестїе йојединачни йравни актї којим надлежни орїан, нейосредном йрименом йройиса, решава о одређеном йраву или обавези физичкої или йравної лица, односно груїе сйранке у уйравној сйвари.*

Полазећи од тога, као и од других мерила, могу се одредити и **основна обележја** управног акта.

1) Конкретност

Конкретност као обележје управног акта произилази из околности да се управни акт односи на одређену конкретну правну ситуацију. То значи да правна ситуација на коју се односи управни акт није трајна и поновљива већ једнократна и непоновљива. У том смислу, конкретно право или обавеза се „конзумира“ (реализује) доношењем управног акта (нпр. неком лицу се призна право на пензију или се неком лицу утврди обавеза плаћања пореза).

2) Ауторитативност

Ауторитативност као обележје управног акта не може се узети као његово битно обележје, иако се у појединим случајевима оно јавља као његова карактеристика (нпр. када се ради о управним актима којима се утврђују обавезе). Ауторитативност као битно обележје управног акта заступају они аутори који полазе од схватања да се вршење управне делатности своди на вршење управне власти. Тако, при обради материје „Обележја управног акта“, проф. З. Томић пише: „Управни акт је свакад ауторитативан и једностран, при чему нема значаја околност да ли је воља доносиоца законски компонована учешћем два или више органа (то су сложени тј. збирни акти), или не. Претходно у целини вреди и за управне акте који се доносе уз пристанак странке. (...) Такође, за ауторитативност, као опште обележје управног акта, апсолутно је без значаја да ли је он у датом случају повлашћујући (пружа погодност: нарочито признање, односно увећање постојећих права, али и гашење, односно смањивање обавеза) или теретан (одређује, односно поштрава обавезе, или умањује односно одузима дотадашња права и сл.). У сваком случају, једна страна тог управног односа има правно признату моћ да одлучује о правној ствари друге стране.“⁷⁹¹ Међутим, приликом излагања материје о контроли управе од стране Повереника за информације од јавног значаја, он пише: „Поступак пред органом јавне власти одвија се у рангу првостепеног управног поступка, према Закону о општем управном поступку (ЗУП-у), ако у ЗСПИ није другачије одређено. (...) Орган је

790 Упореди: Ivo Krbek, *Upravni akt*, Zagreb, 1957, стр. 5–6.

791 Зоран Р. Томић, *Ойшїїе уйравно йраво, йейїо, скраћено и осавременењено издање*, Београд 2009, стр. 196.

дужан да без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од пријема захтева, обавести тражиоца да ли поседује односну информацију и (ако је поседује) да му омогући одговарајући приступ. Ако удовољи захтеву, орган ће о томе сачинити службену белешку, без доношења посебног решења.⁷⁹² Иако нова законска решења, као она предвиђена у Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја (2004), јасно показују неоснованост теоријске концепције ауторитативности као општег обележја управног акта, проф. Томић апсолутизује компоненту „ауторитативности“ и на оне случајеве где ауторитативности очигледно нема.⁷⁹³

Тако, тешко се може рећи да ауторитативности има у ситуацији када орган управе доноси тзв. **декларативни управни акт о признавању** (нпр. бирачког) **права**. Ово из разлога што, по природи ствари, није могуће некога принудити да реализује своје право (нпр. да гласа) јер би се у том случају „право“ претворило у обавезу, а чим се ради о обавези, не може бити речи о праву. Осим тога, сама чињеница да орган управе „решава“ о нечијем захтеву не значи да је реч о ауторитативном одлучивању. У већ наведеном примеру о признавању (бирачког) права, орган нема избора у смислу да ли да (бирачко) право призна или не, већ само да донесе декларативни управни акт о признавању (бирачког) права. У овом случају орган не може да „одлучи“ да (бирачко) право не призна (уколико су испуњени законом предвиђени услови) јер ће таква одлука бити незаконита. Осим тога, ако орган одлучи да „ћути“, тј. да уопште не донесе акт који је по закону обавезан да донесе, активираће се одговарајући заштитни механизми против управне самовоље (нпр. институт „ћутање управе“).

Треба приметити да ауторитативност у смислу принудности и намењена одређеног понашања постоји пре свега код управних аката којима се утврђују и **намећу правне обавезе** (дужности), а то су обавезујући (онерозни) управни акти. Управни акти којима се признају и утврђују права нису ауторитативни јер принудност није потребна кад је странка, подносећи захтев, покренула управни поступак и том приликом је одлучено у складу са захтевом странке. Код ових тзв. фаворабилних управних аката решено је у складу са захтевом странке, утврђено јој је или признато одређено субјективно право, а на странци је одлука да ли ће се понашати у складу са утврђеним правом. Она не мора да се понаша сагласно утврђеном праву и нико је на то не може принудити. Према томе, код фаворабилних управних аката нема ауторитативности у смислу принуде и јаче воље.

Према томе, ауторитативност управног акта не би требало апсолутизовати и проширивати на оне случајеве где ауторитативности очигледно нема јер **није свако управно одлучивање ауторитативно**. Тако, према Закону о

792 *Ibid.*, стр. 62–63.

793 Напомена: У наведеном конкретном случају то значи да је орган у управном поступку одлучио о захтеву странке и „решио“ управну ствар, а да при томе није поступио као „власт која нешто наређује, допушта или забрањује“, већ као субјект који грађанима пружа „јавне услуге“. То је супротно тврди проф. Томића да је управна одлука без изузетка „свакад“ ауторитативна.

слободном приступу информацијама од јавног значаја⁷⁹⁴ на поступак пред органом власти, „примењују се одредбе закона којим се уређује општи управни поступак“ (чл. 21). С тим у вези (чл. 15 и 16), тражилац информације подноси писмени захтев органу за остваривање права на приступ информацијама, а орган је дужан да тражиоца обавести о поседовању информације или да му стави на увид документ који садржи тражену информацију. Ако удовољи захтеву, орган „неће издати посебно решење, него ће о томе сачинити службену белешку“. Значи, орган је у управном поступку одлучио о захтеву странке (и „решио управну ствар“), а да при томе није поступио као „власт која нешто наређује, допушта или забрањује“, већ као субјект који „грађанима пружа јавне услуге“.

Међутим, ауторитативност не треба схватити уско као вршење власти и принуде већ као стручно, ефикасно и законито доношење управних аката. Ауторитативан је онај управни акт који је законит, целисходан, ефикасно донет и у складу је са начелом материјалне истине. Ауторитативност акта гради се на тим обележјима. Ауторитативност као вршење принуде постоји у оним областима какве су порези, војска, полиција и сл. Она постоји само у неким специфичним управним областима, материјама, док се у осталим ауторитативност губи, што показује да се мења карактер управног поступка и рад управе у целини. Ради се о релативном сужавању доминације и принуде на ширем простору управне делатности, па се и ауторитативност управног акта не може више схватити на класичан начин као вршење власти.⁷⁹⁵ Треба заправо рашчланити доношење (издавање) управног акта од извршавања управног акта. Доношење акта се састоји у решавању о конкретним правима, обавезама и правним интересима правних субјеката прописивањем примарне диспозиције у управним стварима, а извршење акта може бити добровољно или принудно (судско и административно). Ауторитативност управног акта губи своје класично значење поготову у условима трансформације управе у јавну службу, где се издавање управних аката разуме као „јавна услуга“.

3) Једностраност

Једностраност постоји када једна страна у правном односу одређује права и обавезе друге стране. Понекад се ауторитативност изједначава са једностраношћу. Међутим, док ауторитативност означава однос између две стране у којој једна иступа са јачом вољом, дотле једностраност означава ситуацију у којој једна страна у правном односу одређује права и обавезе друге стране. Једностраност је шира од ауторитативности јер једностраност нужно не подразумева и ауторитативност (нпр. код једностранних уговора у грађанском праву где су воље равноправне), док ауторитативност

794 Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009.

795 Ivan Matović, „Da li je autoritativnost nužno svojstvo stvari o kojoj se rješava u upravnom postupku“, *Naša zakonitost*, br. 2, Zagreb 1971, стр. 123–134; Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb 1975, стр. 54–62.

обавезно подразумева и једностраност (нпр. код управног акта којим се одређује обавеза).

Према неким схватањима која су нарочито заступљена у Француској, по основу ауторитативности може се извршити подела појединачних правних аката управе на *актје власћи* и на *актје йословања*, с тим што акти власти подлежу правном режиму управног права, док акти пословања подлежу режиму грађанског права.⁷⁹⁶

Према томе, једностраност указује на то да су управни акти резултат изјаве воље једног субјекта, односно да је нормативна садржина акта искључиво ствар његовог доносиоца. То значи да број субјеката који учествују у доношењу једног акта није битан. Битно је да ли изјављена воља утиче на уобличавање (стварање) нормативне садржине управног акта којим се регулише (решава) управноправни однос. Међутим, већина писаца једностраност сматра „формалним“ квалитетом акта, а ауторитативност његовим садржинским обележјем.

4) Правно дејство

Правно дејство као обележје управног акта произилази из околности да управни акт производи непосредне промене у односу на правни поредак. То значи да се промене у конкретним правним ситуацијама везују директно за доношење управног акта. У том смислу одлука у управном акту непосредно производи правна дејства на појединачне правне ситуације, било да их успоставља (нпр. признавање права на инвалидску пензију или одређивање пореске обавезе), било да их мења (нпр. проширивање права из инвалидске пензије или смањење пореске обавезе), било да их укида (нпр. укидање права на инвалидску пензију или укидање обавезе плаћања пореза).

5) Заснованост на закону

Заснованост на закону, односно другом правном пропису (нпр. уредби), као обележје управног акта, произилази из околности да је доношење управног акта могуће само уколико постоји законски основ за то. Заснованост на закону значи примену принципа законитости у доношењу управних аката, односно правило да управни акт мора бити донет не само на основу закона, већ и у оквиру законом утврђених овлашћења. Општа је **претпоставка** да су сви управни акти у тренутку доношења **законити**, што значи да се незаконитост или неки други недостатак (нпр. нецелисходност) управног акта увек мора посебно и утврдити. С друге стране, заснованост на закону значи да је управни акт који није донет на основу закона **незаконит** и да као такав мора бити уклоњен из правног поретка. Да би се обезбедила заснованост на закону, управни акти се морају донети у посебном поступку који је прописан законом (управни поступак). Осим тога, заснованост управног акта на закону подразумева и могућност судске заштите (управни спор) у случају да неко лице сматра да је управни акт који се односи на њега незаконит, односно да су незаконитим управним актом повређена нека његова права.

⁷⁹⁶ Упореди: Никола Стјепановић, Стеван Лилић, *Управно право*, Београд 1991, стр. 191.

б) Извршност

Извршност као обележје управног акта произилази из околности да се управни акт којим се утврђују обавезе за странку могу принудно извршити. Извршност као могућност принудног извршења управног акта карактеристична је за оне управне акте којима се утврђује нека обавеза (нпр. пореска или војна обавеза). За разлику од тога, извршност оних управних аката којима је признато неко право нема обележја принудног извршења (јер извршење зависи од лица које је стекло неко право), већ се јавља као процедурална ситуација на основу које лице коме је признато неко право може да приступи његовој реализацији (нпр. изградњи објекта на основу дозволе за градњу).

7) Управна ствар

(а) Уйравна сївар у шїеорији

Традиционална управна доктрина одређује управну ствар као посебно обележје управног акта.⁷⁹⁷ У том смислу, управна ствар се одређује као она „правна ствар“, тј. правна ситуација, у којој се „решава о правима, обавезама или правним интересима појединца или правног лица у појединачном случају“. Како се истиче: „Мада представља кључни инструмент управне процедуре и материјални критеријум за разграничење управног поступка од других поступака, као и управног акта од других појединачних аката (...), појам управне ствари се, без сумње, још увек налази у фази релативне неразвијености (...).“⁷⁹⁸

У правној теорији постоји изван број различитих дефиниција управне ствари.⁷⁹⁹ Оне се крећу од тога да је управна ствар „таква активност државних органа, најчешће органа управе или организација са јавним овлашћењима, којом се стварају, мењају или укидају управно-правни односи у погледу одређеног појединца или правног лица“;⁸⁰⁰ преко дефиниције да је „управна ствар сваки конкретни случај, који надлежни орган подводи под управни пропис у циљу да утврди да ли су испуњени услови за признавање права, односно утврђивање обавеза“;⁸⁰¹ као и дефиниције да је „управна ствар акт, којим се уређује конкретан случај из одређене управне области, гране, материје и слично“.⁸⁰² Даље, управна ствар се одређује као „појединачна, конкретна ствар, која се решава доношењем решења у управном поступку“.⁸⁰³ Интересантно је и схватање према коме је управна ствар „поједини случај из ма које од управних материја у ком се, било по захте-

797 Види: Стеван Лилић, „Управна ствар у светлу традиционалне доктрине и савременог законодавства“, *Зборник Правної факултїетїа Унїверзїїетїа у Истїочном Сарајеву*, Сарајево 2006, стр. 89–104.

798 Јелић Зоран, „У трагању за идентитетом управне ствари“, *Правни живоић*, бр. 9, 1996, стр. 691.

799 Упореди: Дражен Церовић, *Уйравна сївар и усїавна жалба*, Подгорица 2004, стр. 17–20.

800 Никола Стјепановић, *Уйравно йраво у СФРЈ*, Београд 1978, стр. 791.

801 Љубомир Јевтић, *Из уйравної и уйравно-судскої йосїуйка*, Београд 1964, стр. 3.

802 Ivančević, Ivčić, Lalić, *Zakon o upravnim sporovima sa komentarom i sudskom praksom*, Zagreb 1958, стр. 30.

803 Славољуб Поповић, *Уйравни сїор у шїеорији и йракси*, Београд 1968, стр. 102.

ву странке, било по службеној дужности поставља питање неког права, обавезе или правног интереса одређеног појединца или организације, а о којем се решава непосредном применом односног материјалног закона“.⁸⁰⁴ Бележимо и дефиницију да је управна ствар „правна ствар у којој се непосредном применом правних прописа решава о неком праву, обавези или правном интересу одређене странке, ако за решавање те ствари није надлежан суд“.⁸⁰⁵ Неки аутори истичу да је управна ствар „активност која се изражава у прецизирању диспозиција за понашање појединаца“.⁸⁰⁶ Постоји и схватање да управна ствар постоји онда „када државни орган, односно радна и друга организација у вршењу јавних овлашћења, решава на конкретан и индивидуалан начин о неком праву, правном интересу или обавези појединца или организације“.⁸⁰⁷

Тим схватањима је заједничко да је за управну ствар битно да се ради о правном и конкретном одлучивању у појединачном случају. Према томе, у ужем смислу, управна ствар представља правну ситуацију у којој се, на основу правних прописа, решава о: а) **признавању неког права** или б) **утврђивању неке обавезе** или в) **остваривању правног интереса неког лица у појединачном случају**. У том смислу, управне ствари представљају конкретне правне ситуације које се решавају у управном поступку путем управних аката и оне чине главни предмет управног поступка. Управне ствари су такве конкретне правне ствари у којима се доноси правна и конкретна управна одлука која се формулише у управном акту.⁸⁰⁸ То су појединачне ситуације у којима из правних прописа произилази потреба да се понашање правних субјеката правно реши прецизирањем законске или подзаконске примарне диспозиције. За управну ствар, дакле, битно је да је реч о правном одлучивању у појединачном случају. Као што је већ истакнуто, ово одлучивање може имати два потпуно различита модалитета, и то: а) одлучивање о признавању права (на основу поднетог захтева странке) или б) одлучивање о утврђивању обавезе неке странке (по основу службене дужности органа).

Међутим, у ширем смислу, управна ствар се односи на свако управно одлучивање, пре свега – али не само – у правном појединачном случају. Према том становишту, управна ствар постоји не само када се одлучује о правима, обавезама и правним интересима (у ужем смислу) већ и у оним ситуацијама које су, рецимо, везане за тзв. лична стања грађана (нпр. вођење службених и других евиденција и издавање уверења, сертификата, потврда и сл.). Управна ствар постоји у свим видовима активности управе,

804 Богдан Мајсторовић, *Коментар Закона о управним споровима*, Службени лист, Београд 1965, стр. 13.

805 Богдан Мајсторовић, *Коментар Закона о ошћем управном процесу*, Београд 1977, стр. 6.

806 Павле Димитријевић, *Правоснажност управних аката*, Београд 1963, стр. 23.

807 Мирко Перовић, *Коментар Закона о управним споровима*, Београд 1972, стр. 71.

808 „Колегијални орган може управну ствар решити и закључком у ком случају закључак потписује председавајући, а странци се доставља решење чија садржина мора да одговара закључку.“ Из образложења пресуде Врховног суда Србије, У. 539/06 од 2. новембра 2006. године.

односно у свим случајевима када управа доноси или предузима своје одлуке, акте или радње. У овом случају, управна ствар је и правна и материјална ситуација.⁸⁰⁹ Према томе, управна ствар у ширем смислу јесте **свака ситуација у којој управа обавља своју делатност**, тј. када **издаје појединачне управне акте** (нпр. решења), када **предузима поједине управне радње** (нпр. води службену евиденцију и издаје уверења) или када **закључује управне уговоре**.⁸¹⁰

(б) *Законско дефинисање уйравне ствари*

Одређивање појма управне ствари полазећи од прописа карактеристично је за наше право, с обзиром на то да друга законодавства то углавном не познају. Изузетак у том смислу (тј. шире одређивање „управне ствари“) јесте мађарски закон, који регулише управни поступак (1981). Тако, према овом закону (чл. 1), управна ствар подразумева „ствар (предмет) у којој орган државне управе заснива неко право или дужност који се односе на странку, потврђује неки податак, води евиденцију или врши државни надзор“.⁸¹¹ Новим Законом о управним споровима (2009) управна ствар је дефинисана као појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди (чл. 5). Осим тога, у нашој управној теорији још увек постоје мишљења да се управна ствар своди на „ауторитативно одлучивање о правима и обавезама путем управног акта“.⁸¹²

То нарочито долази до изражаја у неким најновијим законским решењима, где је законодавац из разлога реалности принуђен да напусти „круте“ доктринарне ставове о вршењу управне делатности као вршењу „управне власти“ и све више усваја савремена решења према којима је вршење управне делатности „вршење јавне службе“ у интересу грађана. Може се рећи да је код законског одређивања управне ствари у новијем управном законодавству дошло до ситуације која се понекад назива „тријумф живота над правом“.

Значајан корак у одређивању управне ствари је мађарски закон који регулише управни поступак из 1981. године.⁸¹³ Према том закону (чл. 1), управна ствар подразумева „ствар (предмет) у којој орган државне управе заснива неко право или дужност, који се односе на странку, потврђује неки податак, води евиденцију или врши државни надзор“.⁸¹⁴ Карактерис-

809 Према једној варијанти одређивања управне ствари у ширем смислу, управна ситуација не мора увек бити појединачна. Она може бити општа када управа доноси своје опште правне акте (управне прописе).

810 Упореди: Стеван Лилић, Предраг Димитријевић, Милан И. Марковић, *Уйравно йраво*, друго издање, усклађено са Уставном повељом СЦГ и новим законодавством у Србији и у Црној Гори, Савремена администрација, Београд 2006, стр. 187.

811 Зоран Јелић, „Законско дефинисање управне ствари“, *Избор судске йраксе*, бр. 12, Београд 1997, стр. 69.

812 Упореди: Зоран Р. Томић, *Ойшйе уйравно йраво*, Правни факултет Београд, 2009

813 Упореди: Дражен Церовић, *Уйравна ствар и усйавна жалба*, Подгорица 2004, стр. 22–27.

814 Члан 1. мађарског Закона о управном поступку (1981). Наведено према: Зоран Јелић, „Законско дефинисање управне ствари“, *Избор судске йраксе*, бр. 12, Београд 1997, стр. 69.

тика и специфичност мађарског права јесте то да оно сврстава и управне радње у управну ствар. Исто тако, битно је споменути и мађарски Закон о општем управном поступку из 1957. године. Тај закон одређивао је управну ствар као „сваки предмет путем чијег решења државни орган установљава за странку права или обавезе и потврђује или региструје одређене чињенице“.⁸¹⁵

Постоји још више разлога који се могу навести у прилог ставу да управну ствар треба посматрати у ширем смислу.

У првом реду концепт владавине права, који предвиђа Република Србија и који поред ограничења државне власти и одговарајућих институционалних и процедуралних гаранција, у складу са стандардима упоредног права и корпусом људских права уопште, подразумева још и посебна својства од стручне јавности признатих и ваљаних закона. У та својства, између осталог, спадају: одређеност и јасноћа законских текстова, односно одсуство недоречених норми, појмова и категорија, како би се обезбедиле нормативне претпоставке за елиминисање сваке самовоље и арбитрерног поступања приликом одлучивања у конкретним случајевима. Владавина права не представља пуко постојање прописа већ квалитетно устројен правни поредак, који обезбеђује поштовање принципа правичности и правну сигурност за све грађане пред законом. Следећи разлог односи се на неопходност модернизације и рационализације укупне управне процедуре (како опште, тако и посебне), као подручја веома захвалног за аутоматизацију процеса одлучивања. Чињеница да је управа великим делом систем за обраду информација, чини је погодном за процес информатизације. Велика олакшица у том смислу јесте и то што је велики део управних послова рутинске и репетитивне природе, што омогућава њихову стандардизацију и аутоматизацију у прикупљању и обради података за доношење и реализацију управних аката и вођење управног поступка.⁸¹⁶ Заправо, захваљујући информатичкој технологији управа убрзава процес примања и коришћења информација, чиме ефикасније врши своју функцију и доприноси јавности свог рада. Информатичка технологија у управи решава многе проблеме у погледу ефикасности рада. Она омогућава брзо и квалитетно решавање задатака, доношење објективних одлука у погледу остваривања права и обавеза грађана. Примена ове технологије у управи омогућава боље услове рада за службенике управе. Њеном применом, могуће је у управном поступку у одређеним случајевима аутоматски доносити решења, тј. управне акте којима се одлучује о правима, обавезама и правним интересима правних и физичких лица, на основу јединствених база података.⁸¹⁷

815 Мађарски Закон о општем управном поступку, 1957, члан 1 став 4, наведено према: Славољуб Поповић, „О неким проблемима у вези са доношењем Закона о општем управном поступку“, *Актуелна и ишћања југословенској процесној законодавства*, зборник радова са саветовања правника одржаног 10–12. јуна 1996. у Будви, Београд 1996, стр. 315.

816 Упореди: Стална конференција градова и општина Југославије, *XXIX скупштина, ошћина и град у успавно-правном систему Југославије*, Београд 1992, стр. 16. Опширније на веб-сајту: www.geocities.com/CollegePark/Plaza/5967/97-6.htm&cls=wsi9&rid=r01 (27. децембар 2002).

817 Милан И. Марковић, *Информатика, информатичко друштво и локална самоуправа*, округли сто, Подгорица, јун 2000, стр. 57.

8) Доносилац управног акта

Доносилац управног акта, као обележје управног акта, произилази из околности да управни акт може донети само овлашћени доносилац. Према нашим прописима, овлашћења за доношење управних аката имају само државни органи, пре свега органи управе (министарства), али и други државни органи (нпр. влада) који су законом овлашћени да решавају у управним стварима. Осим тога, овлашћење за доношење управних аката имају и други државни субјекти којима је на основу закона **пренето** овлашћење за решавање у управним стварима (нпр. покрајински, градски и општински органи), као и недржавни субјекти којима је на основу закона **поверено** вршење управних јавних овлашћења (нпр. јавне агенције, јавне установе, јавна предузећа, па чак појединци).

9) Дефиниција управног акта

На основу изнетог, имајући у виду основна општа обележја, као и обележја која проистичу из важећег управног законодавства, може се рећи да је **управни акт** појединачни правни акт управе са непосредним правним дејством којим се, у конкретном случају, на основу закона или а) признаје неко право (неауторитативан управни акт) или б) утврђује нека обавеза (ауторитативан управни акт). Управни акт доноси овлашћени доносилац када одлучује (решава) о правима (правним интересима) или обавезама у конкретној управној ствари. У случају да се управни акт доноси ради утврђивања неке конкретне обавезе, постоји и могућност његовог принудног (административног или судског) извршења.

Иако **израз управни акт** највише одговара нашим позитивним прописима, за његово означавање се најчешће изричито не употребљава овај назив, већ се користе други изрази. Тако се, уместо израза управни акт, у нашим позитивним прописима користе изрази као што су **решење или налог (наређење)**. Осим тога, у важећим прописима такође се користе изрази који у суштини означавају управни акт, мада представљају само једну његову техничку врсту (нпр. овлашћење, дозвола, одобрење, сагласност и сл.).

б) Врсте управних аката

У зависности од различитих мерила и основних обележја, могуће су и различите поделе управних аката. Због тога је, према схватањима појединих аутора, могуће одредити и различите врсте управних аката.⁸¹⁸ Ипак, полазећи од традиционалне поделе управних аката, као и од солуција нашег важећег управног законодавства, могу се разликовати следеће **врсте** управних аката: 1) позитивни и негативни управни акти, 2) конститутивни и декларативни управни акти, 3) везани и слободни управни акти, 4) једноставни и збирни управни акти, 5) формални и неформални управни акти, 6) трајни и тренутни управни акти, 7) управни акти који се доносе по службеној дужности и управни акти који се доносе по захтеву странке, 8)

818 Никола Стјепановић, Стеван Лилић, *Уйравно йраво*, Београд 1991, стр. 189–191.

управни акти у форми решења и управни акти у форми закључка и **посебно значајна категорија** – 9) погрешни управни акти (неисправни и противправни, незаконити и нецелиходни, рушљиви и ништави).

1) Позитивни и негативни управни акти

Подела управних аката на **позитивне и негативне** полази од **правног дејства** (ефекта) које управни акт производи у правном поретку.

Позитивни управни акт је управни акт којим се производи нека **промена** у правном поретку. Промена у правном поретку може да има неколико модалитета, и то: а) **стварање** нове правне ситуације (нпр. признавање права или одређивање обавезе која до тада није постојала), б) **мењање** постојеће правне ситуације (нпр. смањење постојеће пореске обавезе) и в) **укидање** постојеће правне ситуације (нпр. одузимање признатог права на ношење оружја или обустављање даљег извршења обавезе на плаћање пореза).

Негативни управни акт је управни акт којим се **одбија** промена у правном поретку. У том смислу, „негативан је онај управни акт из којег извире намера одржавања постојећег стања“.⁸¹⁹ Другим речима, негативним управним актима нити се стичу нека права нити се намећу неке обавезе.

Док позитивни управни акти изазивају **позитивно правно дејство** у правном поретку, у смислу промене правне ситуације, дотле негативни управни акти изазивају **негативно правно дејство** у правном поретку, у смислу одбијања промене правне ситуације. Позитивни управни акти доносе се како по захтеву странке (нпр. када се тражи признавање неког права), тако и по службеној дужности (нпр. када се одређује нека обавеза). Негативни управни акти могу се доносити само поводом захтева странке (и увек значе **одбијање** њеног захтева), а не по службеној дужности. Док позитивни управни акти истовремено могу бити и конститутивни и декларативни, дотле су негативни управни акти увек декларативни. Осим тога, само позитивни управни акти могу стећи својство **правоснажности** (правноснажности), односно непромењивости, док негативни управни акти то не могу (што значи да се могу променити).

Негативни управни акти су одречни (одбијајући) управни акти. Како одбијање може бити потпуно или делимично, то и негативни управни акт може бити акт којим је захтев странке одбијен у **потпуности** (*in toto*) или акт којим је захтев странке одбијен **делимично** (*in parte*). Одбијање у негативном акту мора бити **изричито**. Другим речима, постоји **обавеза** доношења негативних управних аката. Међутим, може постојати и прећутно одбијање захтева странке у случају тзв. „ћутања управе“. У нашем праву, „**ћутање управе**“ је правна конструкција предвиђена Законом о општем управном поступку и Законом о управним споровима, на основу које се, у случају да доносилац управног акта поводом захтева странке не донесе никакав акт, има узети да је управни акт донет и да је негативан, тј. да је њиме **одбијен захтев странке**. „Ћутање управе“ као **правна конструкција**

819 Лазо М. Костић, „Негативни (одречни) управни акти“, *Архив за управне науке*, бр. 6, Београд 1934, стр. 474.

о постојању негативног управног акта садржи у себи два битна елемента: а) **фикцију** (*fictio*) да је донет управни акт који у ствари не постоји и б) **претпоставку** (*presumptio*) да је донети управни акт негативан јер се њиме одбија захтев странке. Међутим, према неким посебним законима (нпр. Закон о политичким странкама) у случају „ћутања управе“ постоји тзв. **позитивна опција**, према којој се у случају да орган управе не донесе управни акт поводом захтева странке има узети да је управни акт **позитиван**, тј. да је захтев странке уважен.

2) Конститутивни и декларативни управни акти

Подела управних аката на **конститутивне и декларативне** полази од околности да ли се управним актом **ствара** (конституише) ново стање у правном поретку или се управним актом само **констатује** (декларише) постојање неког новог стања.

Конститутивни управни акт је управни акт који сам по себи (*per se*) **ствара** (мења или укида) неку правну ситуацију.

Декларативни управни акт је управни акт који сам по себи не ствара нову правну ситуацију, већ само **констатује** (утврђује) испуњење законских услова да је настала нова правна ситуација.

Конститутивни управни акти се доносе по службеној дужности или по захтеву странке, док се декларативни управни акти увек доносе по службеној дужности, и то по сили закона (*ex lege*). Конститутивни управни акти, уз могуће изузетке, временски делују од тренутка доношења (*ex nunc*) па за убудуће (*pro futuro*), док декларативни управни акти временски делују од тренутка када су испуњени услови предвиђени законом (*ex tunc*), без обзира на то када је акт донет. Другим речима, декларативни управни акти имају тзв. повратно (ретроактивно) дејство јер се њихово дејство протеже временски у прошлост све до тренутка када су *de facto* испуњени услови предвиђени законом.

Као пример конститутивног управног акта може се навести акт о упису неког удружења у регистар правних лица, док се као пример декларативног управног акта може навести акт о одласку неког лица у пензију по сили закона. Међутим, како одлазак у пензију може наступити и као последица захтева неког лица, то у пракси није увек једноставно разликовати да ли је један управни акт конститутивног или декларативног карактера.

Полазећи од различитих основа, могу се разликовати посебне **врсте конститутивних управних аката**.

Према модалитету промене које изазивају у правном поретку, могу се разликовати конститутивни управни акти који **стварају** (*create*), од конститутивних управних аката који **мењају** (*cambiare*), односно **укидају** (*terminare*) неку правну ситуацију.

Према томе да ли изазивају повољне или неповољне правне последице у односу на странку, конститутивни управни акти могу бити **фаворабилни** (они који стварају погодности, нпр. признавање права на основу захтева странке) или **онерозни** (они који намећу терет, нпр. обавезу плаћања пореза).

Према **садржини**, конститутивни управни акти могу бити наређења, акти којима се признају способности или својства, акти којима се признају права и дозволе (одобрења). **Наређења** су конститутивни управни акти којима се издају конкретне **заповести** да се нешто чини (нпр. обавеза плаћања пореза) или конкретне **забране** да се нешто не сме чинити (нпр. забрана одржавања јавног скупа). Конститутивни управни акти могу бити акти којима се признаје нека **способност** (нпр. правна способност правним лицима, школско сведочанство и сл.) или акти којима се признаје неко **својство** (нпр. национални парк, споменик културе и сл.). Иако су акти о признавању неког права најчешће декларативни управни акти (нпр. изборно право које се стиче са 18 година живота), и конститутивни управни акти могу бити акти којима се признаје неко стварно право (нпр. право на патент) или тзв. декоративно право и почаст (нпр. акти о додели орде-на, почасног доктората, статуса почасног грађанина неког места). Коначно, конститутивни управни акти могу бити *дозволе* или *одобрења*. **Дозволе** су конститутивни управни акти којима надлежни органи одобравају трајније вршење неке делатности (нпр. дозвола за отварање приватног угости-тељског објекта, за ношење оружја, возачка дозвола и сл.), док су **одобрења** конститутивни управни акти којима се, по правилу, одобрава једнократно обављање неке радње (нпр. одобрење за увоз неке опреме, за посету неком објекту посебне намене и сл.).

Такође се могу разликовати и посебне **врсте декларативних управних аката**. Тако, према садржини, могу се разликовати декларативни акти којима се **утврђују чињенице** које имају правне последице (нпр. којим се утврђује да је неко лице испунило одређене године старости и радног стажа и да, по сили закона, мора да оде у пензију), као и декларативни акти којима се утврђују **правни односи** (нпр. акт о регистрацији страног предузећа уколико надлежни орган не донесе решење о одбијању уписа у законном предвиђеном року).

3) Везани и слободни (дискрециони) управни акти

(а) Појам везаних и слободних (дискреционих) управних аката

Подела управних аката на **везане и слободне** полази од два момента: с једне стране, од иницијативе за **доношење** управног акта, а с друге, од слободе у одређивању његове **садржине**. **Иницијатива** за доношење управног акта може бити *прописана законом* или се може *оставити доносиоцу* да сам оцени када ће акт донети. Исто тако, **садржина** управног акта може бити *прописана законом* или се може *оставити доносиоцу* да сам одреди садржину према сопственом нахођењу и процени.⁸²⁰

Везани управни акти су најчешће истовремено и **декларативни** (иако понекад могу бити и конститутивни), док су слободни управни акти увек и **конститутивни** управни акти.

Везани управни акт је управни акт код којег је законом унапред одређено када се има донети и каква мора бити његова садржина. **Ини-**

820 Никола Стјепановић, Стеван Лилић, *Управно право*, Београд 1991, стр. 195–196.

цијатива за доношење и **садржина** везаног управног акта строго су одређе-не законом (нпр. доношење акта о престанку војне службе по сили закона када су испуњени законом предвиђени услови, рецимо, године старости, здравствено стање и др.).

Слободни управни акт је управни акт код којег је доносилац зако-ном овлашћен да по својој слободној оцени у конкретном случају одреди да ли ће уопште донети управни акт и, ако га донесе, каква ће бити ње-гова садржина (нпр. акт о пријему у држављанство). Слободни управни акти, односно управни акти донети по слободној оцени, називају се још и **дискрециони управни акти**, односно управни акти донети на осно-ву дискреционог овлашћења (тј. овлашћења за одлучивање по слободној оцени).⁸²¹ Дискрециони управни акти садрже овлашћење управе да **бира између две (више) правно једнаких алтернатива**.⁸²²

Иако доносилац има слободу у погледу иницијативе и садржине, доно-шење слободних управних аката у правној држави **није апсолутно слобод-но**. У том смислу, сваки слободни управни акт има и тзв. **правно везане делове**. Тако, доношење слободних управних аката **увек** је правно везано следећим моментима: **1)** доносилац мора имати **овлашћење** за доношење слободних управних аката, **2)** слободни управни акти морају се донети у законом прописаном **поступку**, **3)** при доношењу слободних управних ака-та мора се поштовати **форма акта** (нпр. акт мора имати диспозитив и об-разложење), **4)** при доношењу аката по слободној оцени **не сме се прекора-чити овлашћење** за доношење таквих аката и **5)** овлашћење за доношење слободних управних аката **не сме бити употребљено супротно циљу** због којег је то овлашћење дато. У свим овим случајевима, управни акт донет на основу слободне (дискреционе) оцене сматраће се незаконитим и неће производити правна дејства.⁸²³

Међутим, осим недостатка у погледу незаконитости (нпр. при доноше-њу акта нису поштована правила поступка), управни акт донет по слобод-ној оцени може имати **недостатак у самој слободној оцени**, тј. слободна оцена може бити погрешна, иако је сам акт законит. Слободни управни акти код којих је дошло до погрешне примене слободне оцене називају се **нецелисходни управни акти**. До нецелисходности управног акта доћи ће када је доносилац, од више правно једнаких алтернатива, одабрао ону која **не задовољава јавни интерес на оптималан начин**. Као последица тога, везани управни акти уколико имају неки недостатак постају незаконити, док слободни управни акти уколико имају неки недостатак могу бити било незаконити (ако имају недостатак у погледу правно везаних делова), било нецелисходни (уколико имају недостатак у погледу слободне оцене). Међутим, слободни управни акти могу бити **истовремено и незаконити и**

821 Упореди: Зоран Р. Томић, „Дискрециона оцена у управном праву“, *Правни живоић*, бр. 10, 2006. Ђорђе Тасић, „О слободној оцени“, *Архив за љравне науке*, бр. 1927, Београд и др.

822 Ivo Krbeќ, *Diskreciona ocena*, Zagreb 1937, стр. 188.

823 Мирјана Дреноваќ, „Дискрециони управни акти“, *Lex forum*, бр. 1, Београд 2008, стр. 113–123.

нецелисходни (уколико имају недостатак и у погледу везаних делова и у погледу слободне оцене).

Посебну врсту **мешовитог управног акта** са елементима везаног и слободног управног акта представља управни акт при чијем доношењу постоји слобода у процени да ли акт треба донети или не, с тим што, уколико се процени да акт треба донети, он мора бити тачно одређене садржине (нпр. акт о брисању неког удружења из регистра, ако према процени надлежног органа активности удружења нису у складу са циљевима који су одређени у статуту).

У законима није уобичајено да се изрично наведе да се неки акт има донети као везан или као слободан управни акт. У законским текстовима користе се **различити изрази** на основу којих се посредним путем (нпр. језичким тумачењем) може одредити да ли је реч о везаном или о слободом управном акту. Тако се за везане управне акте у нашим законским текстовима обично користи глагол у будућем времену (нпр. орган управе „ће“), док се за дискреционе управне акте обично користе изрази као што су, рецимо: управни орган је „овлашћен“ да, орган управе „може“, орган управе ће „по потреби“, орган управе ће „према околностима случаја“ итд.

(б) *Овлашћење за одлучивање по дискреционој оцени у евројском уйравном йраву*

Право Европске уније познаје институт дискреционе оцене. Овлашћење на поступање по дискреционој оцени у правном систему Европске уније произилази како из оснивачких споразума, као највиших правних аката, тако и из аката којима се ови споразуми допуњују или мењају.

Илустративан је чл. 101 Уговора о функционисању Европске уније (*Treaty on the Functioning of the European Union*),⁸²⁴ којим је Европској комисији поверена могућност да у одређеним случајевима уговор између привредних субјеката, који би иначе био у супротности са заједничким тржиштем, изузме од примене одредбе о забрани таквих уговора. Коначна одлука о томе да ли ће поједини уговор бити изузет од примене одредаба о забрани таквих уговора или не зависи од процене Комисије. Она ће одлучити које од наведена два решење би било целисходно у конкретном случају.

Такође, и у оквиру Савета Европе, полазећи од потребе да се у свим државама чланицама утврде заједничка начела за унапређивање заштите људских права, слобода и интереса физичких или правних лица, од самовоље или другог неприкладног коришћења дискреционог овлашћења, а да се истовремено органи управе не ометају у остваривању сврхе за коју им је овлашћење и дато, Комитет министара Савета Европе је донео Препоруку о вршењу дискреционих овлашћења од стране управних органа.⁸²⁵

824 Текст Уговора видети на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:EN:PDF>

825 Видети: Препорука Р (80) 2 Комитета министара земљама чланицама о вршењу дискреционих овлашћења од стране управних органа, која је усвојена 11. марта 1980. године на 316. са-

Овом Препоруком израз „дискреционо овлашћење“ дефинисано је као овлашћење које органу управе даје извештан степен слободе, тј. могућност да између неколико правно прихватљивих одлука одабере ону коју сматра најпримеренијом у конкретном случају.

Основна начела примењива на вршење дискреционих овлашћења управних органа, према наведеној Препоруци, била би:

1. поступање у складу са сврхом повереног овлашћења;
2. поштовање објективности и непристрасности;
3. избегавање неправедне дискриминације и поштовање начела једнакости пред законом;
4. избалансираност између евентуалних негативних ефеката које би одлука могла да има на права, слободе или интересе лица и сврхе којој се том одлуком тежи;
5. доношење одлуке у разумном року;
6. доследна примена општих управних смерница уз истовремено разматрање конкретних околности сваког случаја.⁸²⁶

4) Једноставни и збирни управни акти

Подела управних аката на **једноставне и збирне** полази од околности колико је овлашћених субјеката (доносилаца) **учествовало у доношењу** конкретног управног акта, односно колико је субјеката учествовало у решавању конкретне управне ствари. С једне стране, управни акт може у целини донети један субјект, док, с друге стране, у доношењу управног акта може на разне начине учествовати више субјеката.

Једноставни управни акт је управни акт који доноси један овлашћени доносилац.

Збирни управни акт је управни акти у чијем доношењу учествују **два или више** овлашћених доносилаца. За збирни управни акт карактеристично је да сви учесници у његовом доношењу желе **исти правни ефекат**, као и да се, без обзира на то колико субјеката учествује у доношењу збирног управног акта, увек **одређује један** од њих који се формално има сматрати доносиоцем тог акта.

Посебну врсту једноставних управних аката представља тзв. **генерални (општи) управни акт**. Генерални управни акти су управни акти у којима лица на које се односе нису унапред конкретно одређена, али која су по неком основу **одредива** (нпр. акт о позивању становника једне улице да учествују у противпожарној или противпоплавној заштити).

Постоји више **модалитета** учешћа појединих субјеката у доношењу збирног управног акта. У том смислу, збирни управни акт може бити донет

станку заменика министара, Пракса Европског суда за људска права и примену европских стандарда у управном праву Србије, Врховни суд Србије, Београд 2007, стр. 134 и даље.

826 Видети: Мирјана Дреновак, „Право на ефикасну правну заштиту у разумном року у управном поступку“, *Правни кайаџиџеи Србије за европске инџеџраџије*, бр. 2, Београд 2007, стр. 167–180.

тако што један орган **предлаже** издавање управног акта, а други га издаје. Два органа могу **заједнички** издати један управни акт, у ком случају се морају договорити који ће се од њих сматрати формалним доносиоцем акта. Збирни управни акт може настати тако што један орган доноси акт тек након прибављања **претходне сагласности** од другог органа, у ком случају први не може приступити доношењу управног акта уколико претходно није прибавио сагласност другог. Збирни акт може настати и на тај начин што један орган доноси акт, а други накнадно даје **сагласност, потврду** или **одобрење**, у ком случају управни акт не може ступити на снагу ако сагласност, потврда или одобрење није дато. Коначно, један орган може донети збирни управни акт тек пошто прибави **мишљење** другог органа. У вези са прибављањем мишљења битно је да се мишљење другог органа тражи, односно да је дато. Мишљење другог органа може бити позитивно или негативно. Међутим, чак и у случају да је дато негативно мишљење, први орган може донети управни акт (под условом да је мишљење тражио).

Према важећим прописима, посебно Закону о општем управном поступку, **непоштовање** правила о доношењу збирних управних аката сматра се тежом повредом законитости, за шта је предвиђена могућност употребе посебног ванредног правног средства (тј. поништавање и укидање решења по основу службеног надзора).

5) Формални и неформални управни акти

Подела управних аката на **формалне и неформалне** полази од околности да ли управни акт има прописани облик и саставне делове који су предвиђени одговарајућим прописима (нпр. Законом о општем управном поступку).

Формални управни акт је управни акт који се доноси на основу прописаног поступка доношења управних аката (управног поступка) у **писменој форми** (нпр. решења) и са одговарајућим **саставним деловима** (нпр. увод, диспозитив, образложење, поука о правном средству и др.). Овој категорији припадају сва писмена решења и посебни закључци уколико је предвиђено да се доносе у писменој форми (што ће нарочито бити случај када се против закључка може изјавити посебна жалба).

Неформални управни акт је управни акт који се не доноси на основу строго спроведене процедуре, који нема писмену форму и који често нема све **саставне делове**. Овој категорији припадају **усмена решења** (нпр. која се доносе у случају хитности), као и решења која имају само диспозитив и која се доносе у виду **забелешке на спис** (нпр. у скраћеном поступку у стварима мањег значаја у којима се има удовољити захтеву странке). Осим тога, овој категорији могу припадати и бројни усмени закључци који се доносе у току управног поступка, иако они, у строгом смислу речи, и нису управни акти јер се њима, по правилу, не решава о главној ствари.

Подела на формалне и неформалне управне акте има посебан значај у вези са употребом **жалбе** или неког **другог правног средства** јер се у тим ситуацијама, уз одређене изузетке, тражи да управни акт који се оспорава буде формализован у посебном писменом облику.

6) Управни акти са трајним временским дејством и управни акти са ограниченим временским дејством

Подела управних аката на **управне акте са трајним временским дејством и управне акте са ограниченим временским дејством** полази од околности да ли управни акт производи трајно правно дејство или је дејство управног акта тренутно (ограничено). Практичне последице поделе управних аката на трајне и тренутне огледају се у могућности њиховог опозива. Тако, док се у начелу трајни управни акти могу опозвати, дотле опозив тренутних управних аката, по правилу, није могућ.

Управни акт са трајним временским дејством је управни акт који ствара трајне правне ситуације у смислу да производи правно дејство све док се оно изричито не укине. Управни акти са трајним дејством су, рецимо, возачка дозвола или дозвола за ношење оружја, јер они производе правно дејство све док се то дејство изричито не укине (нпр. одузимање дозволе).

Управни акт са ограниченим временским дејством је управни акт који не ствара трајне правне ситуације и који има ограничено правно дејство, у смислу да се његови правни ефекти конзумирају једнократним извршењем његове садржине (нпр. акт о одобравању јавног скупа и сл.). У том смислу, не постоји посебна потреба да се управни акт са ограниченим временским дејством посебно и изричито укине.

7) Управни акти који се доносе по захтеву странке и управни акти који се доносе по службеној дужности

Подела управних аката на управне акте који се доносе **по захтеву странке** и управне акте који се доносе **по службеној дужности** полази од околности на чију је **иницијативу** покренут поступак доношења управног акта. Практичне последице поделе управних аката на оне који се доносе по службеној дужности и оне који се доносе по захтеву странке огледају се у могућности уклањања управних аката који су донети без захтева странке, а такав је захтев неопходан услов (*conditio sine qua non*) за доношење управног акта. Управни акт за чије је доношење био потребан захтев странке, а таквог захтева нема, сматра се **ништавим**. Ништави управни акти су акти који садрже најтежи облик повреде законитости и могу се у свако доба уклонити из правног поретка. С друге стране, ако странка накнадно изричито или прећутно пристане на управни акт који је донет без њеног захтева или сагласности, такав управни акт може да **конвалидира**, тј. да накнадно стекне правну ваљаност. Осим тога, у одређеним случајевима, ако је поступак покренут на основу захтева странке, па странка од тог поступка одустане али орган управе који води тај поступак процени да би настављање вођења поступка било у јавном интересу, он може наставити са поступком доношења управног акта по службеној дужности.

Управни акт који се доноси по захтеву странке је онај управни акт који се доноси поводом захтева странке органу управе да јој се изда неки управни акт. То ће најчешће бити случај када се захтевом странка обраћа органу управе ради признавања неког права (нпр. захтев за признавање

права на дечји додатак). Управни акти донети по захтеву странке су они којима се, по правилу, признаје неко право. По том основу они су и неауторитативни, па се и не могу принудно извршити (јер би принудно извршавање права значило да је реч о обавези).

Управни акт који се доноси по службеној дужности је онај управни акт који се доноси када је органу управе законом одређено да ради остваривања јавног интереса мора донети управни акт. То ће најчешће бити случај када се неком лицу има утврдити нека обавеза (нпр. одредити порез). Управни акти донети по службеној дужности су они којима се, по правилу, утврђује нека обавеза. По том основу они су и ауторитативни, па се могу и принудно извршити.

8) Решења и закључци

Подела управних аката на **решења и закључке** полази од околности да ли се управним актом решава о главној (тј. управној) ствари или се актом решава о питањима у вези са поступком доношења управног акта. **Решење** представља управни акт у **правнотехничком смислу**, на сличан начин као што пресуда у правнотехничком смислу представља судски акт.⁸²⁷

Решење је управни акт којим се одлучује о управној (главној) ствари, тј. о признавању конкретног права или утврђивању конкретне обавезе неког лица у појединачном случају. Истовремено, решењем се окончава поступак доношења управног акта. Решење се најчешће доноси у писменој форми и мора да садржи одговарајуће саставне делове (увод, диспозитив, образложење, поуку о правном средству и остале елементе као што су потпис службеног лица и печат надлежног органа). Правило је да жалба која се изјави против решења има суспензивно дејство, тј. жалба одлаже извршење решења док се о њој не одлучи.

Закључак је акт којим се одлучује о питањима везаним за поступак доношења управног акта. Закључак може бити усмен и писмен. Уколико је усмен, закључак најчешће и не представља управни акт (већ акт који прати судбину главног управног акта, тзв. акцесорни акт). Међутим, закључак донет у писменој форми веома личи на решење и садржи сва обележја управног акта. Закључак ће бити донет у писменој форми када је то изричито законом предвиђено (нпр. када се против њега може изјавити посебна жалба) и када се ради о питањима поступка која могу бити од утицаја на остваривање и заштиту права и интереса странке (нпр. у вези са извршењем решења, окончавањем управног поступка и сл.). Осим тога, закључак ће бити издат у писменој форми уколико странка то изричито захтева. За разлику од решења, правило је да жалба која се изјави против закључка нема суспензивно дејство, тј. жалба не одлаже извршење закључка док се о њој не одлучи.

9) Погрешни управни акти

Иако логика правног поретка тражи да сви акти буду **правно перфектни**, може се догодити да управни акти буду **правно дефектни**, тј. да садрже неки недостатак. **Погрешан управни акт** је општи назив за сваки управни

827 Упореди: Никола Стјепановић, Стеван Лилић, *Управно право*, Београд 1991, стр. 192.

акт који садржи било какав недостатак (ману).⁸²⁸ Међутим, како недостаци управног акта могу бити различити, то се могу разликовати и посебне врсте погрешних (дефектних) управних аката.

С друге стране, постоји **законска претпоставка** (*presumptio legis*) да су управни акти у тренутку њиховог доношења **правно перфектни** (тј. технички исправни, законити и целисходни). У том смислу, недостатак управног акта ће се утврђивати и отклањати само ако неко то тражи (с тим што у одређеним случајевима постоји обавеза државних органа да по службеној дужности воде рачуна да ли постоји неки управни акт са грешком и да га уклоне из правног поретка). С тим у вези, опште је правило да се недостаци управног акта **морају отклонити**. То значи да се правна ситуација мора **санирати** („излечити“), било тако што ће се начињена грешка **исправити** или тако што ће се такав управни акт уклонити из правног поретка.

(а) *Неисправни и иројивйравни уйравни акти*

Подела управних аката на **неисправне и противправне** полази од **врсте недостатка** коју управни акт садржи. Најопштије посматрано, управни акти могу имати недостатак (грешку) **фактичког** или недостатак правног карактера. Недостатак **фактичког**, односно техничког карактера значи да постоји грешка **у изјављеној вољи** (а не у самој вољи), док недостатак **правног** карактера значи да постоји грешка **у самој вољи** (а не у начину на који је изјављена).

Неисправан управни акт је онај управни акт који садржи грешку **фактичког** (техничког) карактера. То значи да је недостатак неисправног управног акта у томе што садржи грешку **у изјављеној вољи**. Фактичке грешке код неисправних управних аката најчешће се јављају као грешке у писању и рачунању (нпр. уместо „Петровић“, пише „Петковић“, уместо „100“, пише „1.000“ итд.). Такве грешке су фактичке, односно техничке јер доносилац акта није хтео да уради то што је урадио, тако да нема грешке у самој вољи (знало се шта се хтело) већ је до грешке дошло у вези са изјавом те воље. Фактичке (техничке) грешке управних аката отклањају се тако што постоји обавеза доношења посебног **акта о исправци** (нпр. закључак о исправци), који чини саставни део управног акта који садржи грешку. У одређеним случајевима, исправљање грешака може се извршити стављањем тзв. **белешке о исправци** на самом акту који садржи фактичку грешку. Правило је да се против акта о исправци могу користити одговарајући правни лекови (нпр. жалба).

Посебна врста неисправних аката су тзв. **неуредни управни акти**. У ствари, неуредни управни акти у строгом смислу речи нису неисправни, тј. не садрже фактичку грешку. Ипак, код њих постоје околности које их чине **практично неупотребљивим**. Неуредан управни акт је, рецимо, онај акт који се из неког разлога не може прочитати (нпр. лоша копија или отисак), акт који је поцепан, акт који је језички неразговетан (неписмен) и сл. Недостатак неуредног акта отклања се тако што се акт **доводи у ред** (нпр.

828 Павле Димитријевић, *Елементи уйравној йрава*, Београд 1983, стр. 102.

прекуца или језички исправи). Овде је важно нагласити да се у вези са отклањањем недостатка код неуредних управних аката **не доноси нов акт** (у смислу нове одлуке), већ се постојећи само доводи у такво стање да се може практично употребити.

Противправан управни акт је онај управни акт који садржи грешку **правног** карактера. То значи да је недостатак противправног управног акта у томе што садржи грешку **у самој вољи**. Противправност може бити двојака. Противправност може бити непосредна (директна), а може бити посредна (индиректна). Према овом основу, разликују се **две врсте** противправних управних аката: **незаконити** и **нецелисходни** управни акти.

(б) Незаконити и нецелисходни управни акти

Подела противправних управних аката на **незаконите** и **нецелисходне** полази од **врсте правне грешке** коју управни акт садржи. Правна грешка може се јавити у виду непосредне (директне) или посредне (индиректне) повреде закона. **Директна противправност** постоји у случају када је управним актом извршена непосредна повреда закона, док **индиректна противправност** постоји у случају када је управним актом извршена посредна повреда закона. У том смислу, директна противправност повлачи **незаконитост** управног акта, док индиректна противправност повлачи **нецелисходност** управног акта.⁸²⁹

Незаконит управни акт је управни акт који садржи правну грешку која је **непосредно** противна закону или другом пропису који је заснован на закону (нпр. уредби, одлуци владе и сл.). Противправност незаконитих управних аката има облик директне повреде закона, било у материјалном смислу (нпр. актом је одбијен захтев странке, а требало је да буде прихваћен), било у формалном смислу (нпр. није поштовано битно правило поступка да се саслуша странка). Према тежини правне грешке, незаконити управни акти могу се даље делити на **рушљиве** и **ништаве** управне акте.

Нецелисходан управни акт је управни акт који садржи правну грешку која није непосредно противна закону, али која је **супротна јавном интересу**. Код нецелисходних управних аката противправност има облик индиректне повреде закона, што значи да нецелисходан управни акт може бити законит, иако има недостатак у погледу целисходности. Док се незаконитост може јавити код свих управних аката, нецелисходност управног акта се може јавити **само код слободних** управних аката, тј. управних аката који су донети на основу дискреционог овлашћења (овлашћења да се одлучује по слободној оцени). Нецелисходност значи да слободна оцена није правилно употребљена. То значи да је доносилац акта приликом одлучивања имао на располагању више правно једнаких могућности, али да је изабрао ону која јавни интерес не задовољава на најбољи начин (нпр. одобрио је изградњу бензинске пумпе поред школе, уместо поред ауто-пута). С обзиром на то да се код нецелисходних управних аката ради о неправилној процени нецелисходности, нецелисходни управни акти понекад се називају још и **неправилни** управни акти.

⁸²⁹ Павле Димитријевић, *Елементи управног права*, Београд 1983, стр. 104.

Посебну врсту противправних аката, која је нарочито заступљена у француском праву, чине и тзв. правно **непостојећи управни акти**. У том смислу, непостојећи управни акт био би, рецимо, акт који је донело лице које није овлашћено за његово доношење (тзв. акт узурпације).

Практичне последице разликовања незаконитих од нецелисходних управних аката огледају се, између осталог, и у могућности **исправљања** њихових недостатака. Тако, док се против незаконитости у нашем праву може употребити како жалба у управном поступку, тако и тужба у управном спору, дотле се против нецелисходних управних аката може употребити само жалба у управном поступку, а не и тужба у управном спору. Разлог томе је што, према нашим прописима, предмет управног спора може бити само законитост управног акта, док се нецелисходност у управном спору не може оспоравати. У појединим правима (нпр. у немачком) разликују се **посебне врсте жалбе** у управном поступку, и то једна којом се оспорава незаконитост управног акта (тзв. правна жалба) и друга којом се оспорава нецелисходност (тзв. интересна жалба). У нашем праву, међутим, постоји само једна врста жалбе у управном поступку којом се може оспоравати било незаконитост, било нецелисходност управног акта, односно којом се истовремено може оспоравати како законитост, тако и целисходност.

(в) Рушљиви и ништави уйравни акти

Подела незаконитих управних аката на **рушљиве** и **ништаве** полази од **тежине правне грешке** коју управни акт садржи. Код незаконитих управних аката правна грешка се може јавити у виду **лакше** повреде закона или у виду **тешке** повреде закона. Лакша повреда закона изазива **рушљивост** управног акта, док тешка повреда закона изазива **ништавост** управног акта. За рушљивост се може рећи да представља **делимичну** незаконитост, док се за ништавост може рећи да представља **потпуну** незаконитост.

Рушљив управни акт је онај управни акт који садржи лакшу повреду закона или другог прописа који је заснован на закону. Рушљиви управни акти могу временом конвалидирати, тј. стећи пуну правну снагу, под условом да се у року, који може бити краћи или дужи (у нашем праву од 15 дана до пет година), не утврди његова незаконитост. Међутим, ако се у предвиђеном року утврди незаконитост рушљивог управног акта, такав акт се може „срушити“, тј. биће уклоњен из правног поретка. Рушљиви управни акти називају се још и **релативно ништави** управни акти. Рушљив управни акт је, рецимо, управни акт којим је повређено правило о месној надлежности (формалноправна повреда законитости) или акт којим је одбијен захтев странке да јој се призна неко право (нпр. на изградњу објекта), иако јој је то право требало признати (материјалноправна повреда законитости).

Ништав управни акт је онај управни акт који садржи тешку повреду закона или другог прописа који је заснован на закону. За разлику од рушљивих управних аката, ништави управни акти никада не могу конвалидирати, што значи да протек времена не утиче на отклањање незакони-

тости коју садржи (*Што се јрбо роди, вријеме не исјрави*). Ништави управни акти називају се још и **апсолутно ништави** управни акти. Ништав управни акт је, рецимо, управни акт којим је повређено правило да је за решење које се доноси по захтеву странке неопходно постојање тог захтева (*conditio sine qua non*) или решење чије извршење није могуће (нпр. услед пропасти ствари).

Тешкоће у разликовању рушљивих од ништавих управних аката настају због тога што, с једне стране, формалнологодички није могуће вршити степеновање повреда законитости (тј. не може истовремено постојати и законитост и незаконитост), док, с друге стране, свакодневни живот и потребе правног саобраћаја и правне сигурности ипак налажу разликовање лакших од тешких повреда законитости. У том смислу, разликовање рушљивих од ништавих управних аката последица је захтева правне сигурности и оног што се метафорично означава као *иријумф живота над правом*. **Прагматични значај** поделе незаконитих управних аката на рушљиве и ништаве испољава се у томе што рушљиви управни акти могу, уколико се у одређеном року не утврди њихова незаконитост, бити санирани, односно што **могу конвалидирати** (у смислу да протеком времена накнадно стекну пуну правну снагу), док ништави управни акти протеком времена **не могу конвалидирати** (уз изузетак у вези са накнадним пристанком странке када је донето решење без њеног изричитог или прећутног захтева).

Из тих разлога, како је формалнологодички немогуће утврдити критеријум према коме се процењује тежина незаконитости управног аката, питање разграничења рушљивих од ништавих управних аката решава се тако што се у **закону**, по принципу **енумерације**, изричито наводи који се случајеви имају сматрати тешким повредама законитости (ништавост), тако да се сви остали случајеви, по принципу *argumentum a contratio*, имају сматрати случајевима лакше повреде законитости (рушљивост).

(i) Уклањање погрешних управних аката

Како је, концептуално посматрано, правни поредак један идеалан и перфектан систем, дефекти у систему морају се уклањати. Због тога се и погрешни управни акти, као дефектни елементи тог система, такође морају уклањати. Под **уклањањем** погрешних управних аката подразумевају се сви правни начини стављања управних одлука које су садржане у погрешним управним актима ван правне снаге.

Сваки погрешан управни акт мора бити уклоњен, без обзира на то коју врсту недостатка садржи. За уклањање погрешних управних аката користе се одговарајућа **правна средства** (правни лекови), као што су **жалба** или тзв. *ванредна правна средства* (нпр. ванредно укидање решења) у управном поступку, односно **тужба** у управном спору. Употреба правних средстава (правних лекова) ради уклањања погрешних управних аката има за циљ тзв. **санирање противправних ситуација**, у смислу да се из правног

поретка уклањају они фактори (нпр. незаконити управни акти) који због својих правних дефеката нарушавају хармонију правног система.

С обзиром на околност да ли се погрешни акти уклањају употребом правних средстава која су предвиђена у управном поступку (жалба и ванредна правна средства) или употребом правних средстава у управном спору (тужба), поједини аутори (нпр. З. Томић) разликују тзв. уклањање погрешних (тј. манљивих) управних аката **управним путем**, од уклањања тих управних аката **судским путем**.⁸³⁰ Иако је то свакако могуће, за овакве и сличне поделе, међутим, ипак се не може рећи да имају неки већи теоријски, а поготово не практичан значај.

У **техничком смислу**, уклањање погрешних управних аката врши се тако што се доноси **нов управни акт** којим се ван правне снаге ставља дејство акта који се има уклонити.

Полазећи од **начина и правног дејства**, уклањање погрешних управних аката у нашем праву може имати следеће модалитете: 1) поништавање, 2) укидање, 3) мењање и 4) оглашавање ништавим. Да би противправне ситуације биле санирани, односно да би се погрешан управни акт уклонио из правног поретка, неходно је донети посебне (нове) управне акте помоћу којих ће се обавити операције поништавања, укидања, мењања или оглашавања ништавим. Као последица тога, и у зависности од конкретне ситуације (која је најчешће прописана законом), морају се донети посебни нови управни акти којима се уклањају правна дејства постојећих погрешних управних аката.

Оглашавање ништавим као акт декларативног карактера има за последицу стављање ван снаге свих ефеката које је ништав акт произвео, и то од момента његовог доношења (*ex tunc*) па за убудуће. У том смислу, ништавост временски делује како за прошлост (ретроактивно), тј. до момента доношења акта који се оглашава ништавим, тако и за будућност (*pro futuro*). Треба нагласити да су временско дејство и правне последице оглашавања ништавим и поништавања у суштини исте. Међутим, битна разлика постоји у томе што је **њихов правни основ различит**: док је правни основ за оглашавање управног акта ништавим **декларативне природе**, дотле је правни основ за поништавање управног акта **конститутивне природе**. Оглашавање ништавим, рецимо, постоји у ситуацији када нису поштована правила о тзв. апсолутној стварној надлежности, тј. када је орган управе решавао о питањима из судске надлежности (нпр. у вези са утврђивањем очинства).

Треба скренути пажњу да у **колоквијалном смислу** често долази до бркања израза „ништити“, као скраћеног облика глагола „поништавати“ и израза „ништавост“, нарочито у погрешном смислу да се „ништави акти ниште“ (што није тачно јер се ништави акти оглашавају ништавим). Осим тога, често се приликом изговора речи „ништав“ убаци још једно слово „н“, тако да ништавост постаје „ништавност“. То је погрешно и треба водити рачуна да се таква грешка не чини.

830 Упореди: Зоран Томић, *Уйравно йраво*, Београд 1991.

в) Правно дејство управног акта

1) Законитост управног акта

У односу на управне акте важи законска **претпоставка законитости** (*presumptio iuris*) управног акта. Претпоставка законитости управног акта обухвата, такође, и претпоставку његове правнотехничке исправности, као и претпоставку његове целисходности (уколико је донет по слободној оцени). То значи да се управни акт сматра законитим све док се не утврди супротно. Претпоставка законитости управног акта, међутим, односи се и на управне акте који су донети **према раније важећим прописима**, чак и када се ти прописи накнадно измене. То значи да је управни акт законит ако је био законит у тренутку када је донет. У том смислу, правило је да се законитост управног акта **цени** према тренутку доношења.

Међутим, није редак случај да након доношења управног акта наступе неке околности (нпр. промени се закон) због којих постојећи управни акт дође у ситуацију да буде **у супротности** са касније донетим законом. Наступањем ове ситуације, постојећи управни акт, иако је *de facto* у супротности са новим законом, не постаје самим тим незаконит. Управни акти који су стицајем промењених околности (*rebus sic stantibus*) дошли у ситуацију да су супротни новом закону, иако формално нису постали незаконити, називају се **супротни управни акти**. Ипак, с обзиром на логику правног поретка, и супротне управне акте треба саобразити новонасталом правном стању. Како су супротни управни акти формално законити (јер су били законити у тренутку њиховог доношења), али ипак фактички незаконити (јер су у супротности са новим законом), постојаће потреба да се, већ према конкретним околностима, они укину или измене. Међутим, како промена у правном стању које почива на постојећем управном акту изазива одређене последице према лицу на које се акт односи, то разлози правне сигурности (посебно начело стечених права), захтева да се тражи сагласност од лица на које се односе последице укидања или измене супротног акта. То ће нарочито бити у случају када се ради о тзв. погоршању правне ситуације странке (тзв. *reformatio in peius*), рецимо када се новим законом за странку утврђују обавезе које су веће од обавеза које је имала по постојећем акту. Како у савременом праву постоји принцип забране погоршавања правне ситуације странке, то се за измену постојећег супротног акта, ради његовог усклађивања са новим законом у случају повећања обавезе странке, мора тражити њена изричита или прећутна сагласност. Уколико се донесе нов управни акт који ставља ван снаге постојећи супротан акт без престанка странке, такав је акт ништав. Међутим, ако нов закон ствара погодности за странку (тзв. *reformatio in melius*), странка може и сама поднети захтев да се постојећи супротни акт укине (нпр. јер нов закон укида постојеће пореске обавезе) или може поднети захтев да јој се измени постојећи супротан акт и донесе нов акт којим јој се обавеза смањује (нпр. нов закон смањује постојеће пореске обавезе).

2) Почетак и престанак правног дејства управног акта

Законит управни акт производи одређена правна дејства. **Правно дејство** управног акта огледа се у томе што се његовим доношењем, односно ступањем на снагу, производе одговарајући ефекти, односно промене у постојећем правном поретку. Тако ће конститутивни управни акти изазвати **стварање** (стање није до сада постојало, а од сада постоји), **мењање** (стање је постојало, али се сада изменило) или **укидање** (стање је постојало, али од сада више не постоји) неке правне ситуације, док ће декларативни управни акти формално констатовати да је неко фактичко стање од сада и правно регулисано. С друге стране, дејством позитивних управних аката доћи ће до **промене** у постојећем правном поретку, док ће дејством негативних управних аката промена у постојећем правном поретку бити **одбијена**. Иако то на први поглед не изгледа тако, дејство негативних управних аката је веома важно за правну сигурност јер уноси тзв. негативну извесност у односу на конкретну правну ситуацију (нпр. одбијањем се јасно и недвосмислено утврђује да неко лице нема неко право).

Основно правно дејство управног акта огледа се у његовој **обавезности**. Законити управни акти производе правно дејство у односу на странку, у односу на доносиоца управног акта и у односу на тзв. трећа лица. У односу **на странку**, управни акт производи правно дејство пре свега у смислу да јој се на основу донетог управног акта признаје неко право или одређује нека обавеза. У случају да се управним актом одређује нека обавеза за странку, постоји могућност принудног извршења те обавезе (нпр. принудна наплата пореза). У односу **на доносиоца**, тј. у односу на орган управе који га је донео, управни акт производи правно дејство пре свега у смислу да је доносилац управног акта дужан да се стара да странка, уколико јој је управним актом признато право, то право ефикасно и реализује, односно да се стара о томе да странка, ако јој је управним актом одређена обавеза, своју обавезу изврши, али на начин који је за њу најпогоднији. У односу **на трећа лица**, дејство управног акта испољава се на негативан начин, у смислу обавезе трећих лица да се уздрже од ометања како странке у остваривању њених права, тако и органа у вршењу његових овлашћења и обавеза.

Да би могло да производи одговарајуће правне последице и да се оне не би простирале временски у бесконачност, неопходно је на одговарајући начин означити **почетак и престанак правног дејства** управног акта. **Почетак** правног дејства управног акта означава тренутак у времену када управни акт ступа на правну снагу, односно када наступа обавезност управног акта. Почетак правног дејства управног акта може се посматрати како у односу на доносиоца управног акта, тако и у односу на странку као лице на које се акт односи. Сматра се да почетак правног дејства управног акта у односу на његовог доносиоца наступа раније од почетка правног дејства управног акта у односу на странку. Према нашим прописима, може се закључити да почетак правног дејства управног акта у односу на његовог доносиоца наступа у тренутку када је **издао** управни акт. С друге стране, према нашим прописима почетак правног дејства управног акта у односу

на странку наступа у тренутку када јој је тај акт **достављен** (односно саопштен на други начин).

У вези са почетком правног дејства управног акта, у савременим правима је правило да **није допуштено** његово **ретроактивно** дејство. Разлог је у томе што ретроактивна примена правних аката уопште, а посебно управних аката, ремети правну стабилност и сигурност. Од забране ретроактивности може се одступити само изузетно, и то у случајевима који су предвиђени законом. Проблем забране ретроактивности посебно се поставља код конститутивних аката јер је правило да они производе правно дејство само за будуће (*ex nunc*). С друге стране, проблем забране ретроактивности посебно се не поставља код декларативних аката, с обзиром на то да је правило да они производе правно дејство од тренутка када су испуњени законом предвиђени услови (*ex tunc*), а не од тренутка доношења управног акта. За разлику од ретроактивности, **антиципирано** дејство управног акта постоји када управни акт не производи своје дејство одмах, већ после одређеног времена. Управни акт са антиципираним дејством има сличности са управним актом који садржи одложни рок, али се од њега разликује по томе што се промена ситуације *очекује* (нпр. на радно место је постављен нов службеник, а ранији још увек није разрешен дужности).

Престанак правног дејства управног акта означава тренутак у времену када престаје обавезност управног акта. Престанак правног дејства управног акта може имати неколико модалитета. Тако, тренутни управни акти, као управни акти са временски ограниченим дејством, престају да важе реализацијом (конзумирањем) овлашћења, односно извршењем обавезе (нпр. изградњом објекта или плаћањем пореза). Уколико је у вези са престанком важења управног акта предвиђен неки раскидни услов (нпр. престаје важност дозволе за градњу ако се градња не започне) или рок, акт престаје да важи испуњењем тог услова, односно истеком рока. Осим тога, дејство управног акта престаје уколико наступи смрт лица на која се акт односи или уколико дође до пропасти ствари на коју се управни акт односи, као и одрицањем лица од овлашћења која су му управним актом поверена. Коначно, правно дејство управног акта може престати и непосредно на основу (новог) закона, тј. *ex lege*. Посебан случај престанка управног акта је ситуација када се доноси тзв. **нов управни акт**, тј. управни акт којим се ранији управни акт поништава, укида, мења или оглашава ништавим.

3) Правоснажност управног акта

Као последица законитости и правних дејстава које има, управни акт стиче својство **правоснажности**. Правоснажност је својство управног акта које означава његову правну **непроменљивост**.⁸³¹ Међутим, није се увек сматрало да је правоснажност карактеристично својство управних аката, као што је то случај са судским пресудама. Како се истиче (Н. Стјепановић), ...деценијама се водио спор међу теоретичарима, нарочито немачким и аустријским, о томе да ли је, у којој мери и у ком случају управни акт

831 Упореди: Павле Димитријевић, *Правоснажност управних аката*, Београд 1963.

подобан за правоснажност, тј. за ону дефинитивност и непроменљивост која је општепризнато својство судске пресуде, нарочито пресуде донете у грађанском спору.⁸³²

Према нашем управном законодавству, управним актима је признато својство правоснажности, уз један изузетак. Наиме, док сви позитивни управни акти у начелу могу да постану правоснажни (под условом да се поводом употребе неког правног средства не утврди њихова незаконитост), **негативни управни акти никада не стичу** правоснажност. То је веома рационална и логична солуција, јер уколико се пође од тога да правоснажност значи непроменљивост, догодило би се то да и негативни управни акти постану непроменљиви. Како негативни управни акти увек значе одбијање захтева странке, правоснажност ових аката имала би за последицу непроменљивост одлуке којом се одбија захтев странке. Другим речима, пошто негативни управни акти према нашим прописима не стичу правоснажност, то значи да је одлука о одбијању захтева странке променљива у смислу да се поводом тог захтева може поново одлучивати, односно да се том приликом може и уважити (нпр. након више одбијања, лицу је издата дозвола за изградњу неког објекта).

За разлику од негативних, **позитивни управни акти увек** стичу својство правоснажности, што значи да се једном донете одлуке више не могу мењати (осим изузетно, уколико наступе неке ванредне околности). Како позитивни управни акти могу бити акти којима се признаје неко право или акти којима се одређује нека обавеза, то правоснажност тих аката значи да се одлука о признавању права не може накнадно мењати (и признато право ускратити) нити се може мењати одлука о одређивању неке обавезе (и утврђена обавеза повећати). Као што се очигледно из наведеног може видети, правоснажност управних аката игра велику улогу у остваривању правне сигурности.

У теорији се разликују две врсте правоснажности управног акта: формална и материјална. **Формална правоснажност управног акта** везује странку и означава процесну немогућност странке да правним средствима побија неки управни акт. Конкретно, то значи да странка више нема могућности да употреби **жалбу** као редовно правно средство у управном поступку, нити **тужбу** као правно средство за покретање управног спора. За наступање формалне правоснажности није од утицаја зашто странка нема могућности да употреби правно средство (жалбу или тужбу). Тако, странка неће имати могућности да употреби правно средство зато што је његова употреба изричито законом искључена (нпр. законом је искључено вођење управног спора). Или, странка неће имати могућности да употреби правно средство зато што је (намерно или ненамерно) пропустила рокове који су предвиђени за подношење правног средства. Или, странка неће имати могућности да употреби правно средство зато што га је већ (успешно или неуспешно) употребила.

832 Никола Стјепановић, „Смисао и практични значај начела правоснажности решења у нашем управном поступку“, *Анали Правној факултету у Београду*, бр. 4, 1961, стр. 687.

Материјална правоснажност управног акта везује доносиоца управног акта и означава немогућност органа да накнадно поништава, укида или мења већ донети управни акт. Конкретније, материјална правоснажност значи да доносилац управног акта не може ускратити већ признато право, односно да не може повећати већ одређену обавезу. У нашем праву формална и материјална правоснажност наступају истовремено.

Међутим, правоснажност управних аката ипак нема апсолутно дејство. То значи да се и „непроменљиве“ управне одлуке могу под одређеним околностима мењати. То ће бити у случају ванредних правних ситуација у којима се могу употребити тзв. **ванредна правна средства**. Основно обележје ванредних правних средстава је да се могу користити против правоснажних управних аката. За разлику од редовних правних средстава (која се могу користити увек, осим у случају када је њихова употреба изричито законом искључена), ванредна правна средства могу се користити само у оним ситуацијама које су изричито законом предвиђене. За ванредна правна средства у управном поступку, Закон о општем управном поступку користи веома прецизан израз: *йосебни случајеви йонишйавања, укидања и мењања решења*. У том смислу, могло би се рећи да је заједничка карактеристика ванредних правних средстава та да они, осим што се могу користити против правоснажних управних аката, заправо немају заједничке карактеристике, будући да је свака ситуација за њихову примену посебно одређена.

Осим правоснажности, управни акти могу стећи и друга правна својства, посебно **коначност** и **извршност**. **Коначност** означава својство управног акта у ситуацији када се против њега не може користити жалба као редовно правно средство у управном поступку. С друге стране, коначност не искључује могућност подизања тужбе у управном спору. Напротив, коначност управног акта представља услов за покретање управног спора. Међутим, под одређеним условима, коначност може бити и **препрека** за вођење управног спора (у случају да акт постане коначан тако што је пропуштен рок за жалбу). Коначност првостепених решења наступа доношењем управног акта када је законом искључена могућност улагања жалбе, као и у случају када истекне рок за жалбу, а жалба није изјављена. Међутим, уколико се изјави жалба, првостепено решење неће постати коначно. Коначност другостепених решења наступа њиховим доношењем, што практично значи да су сва другостепена решења аутоматски и коначна решења (јер се против њих никада не може уложити жалба).

Извршност управног акта означава својство управног акта да се може приступити његовом фактичком извршењу. Извршност као процесно својство управног акта значи да не постоје сметње у погледу његове реализације. Полазећи од тога да ли је управни акт донет по захтеву странке или је управни акт донет по службеној дужности, могу се разликовати две врсте извршности. У случају када је акт донет по захтеву странке, а имајући у виду да је такав акт у суштини повољан по странку (јер га је странка сама тражила), извршење управног акта ће зависити од саме странке. У случају када

је акт донет по службеној дужности, а имајући у виду да је такав акт у суштини неповољан по странку (јер га она није тражила), извршење управног акта може се спровести и принудним путем. Због могућности примене принуде у извршењу управног акта, прописан је посебан поступак (принудног) извршења, који, између осталог, предвиђа доношење посебног акта којим се дозвољава приступање извршењу (тзв. закључак о дозволи извршења).

По правилу, извршност управног акта наступа када и његова коначност, али то не мора у свакој ситуацији да буде случај. Посебну улогу у вези са извршењем управних аката игра жалба. Наиме, жалба у управном поступку има тзв. **суспензивно** дејство, што значи да жалба, уколико се уложи, одлаже извршење решења (до коначне одлуке по жалби). Према томе, првостепено решење постаје извршно уколико је законом искључена могућност улагања жалбе, односно протеком рока за жалбу, уколико жалба није изјављена. Међутим, уколико се жалба уложи, првостепено решење (уз одређене изузетке предвиђене законом) неће постати извршно јер жалба има суспензивно (одгодно) дејство. С друге стране, свако другостепено решење аутоматски постаје извршно (а истовремено и коначно). Правило је да жалба не одгађа извршење решења којима је утврђена нека обавеза (нпр. плаћање пореза).

Временско **наступање** правоснажности, коначности и извршности управног акта зависи од разних околности. У том смислу, може се догодити да управни акт стекне сва три својства истовремено (нпр. његовим доношењем, уколико је искључена могућност улагања жалбе и покретања управног спора), затим да два својства стекне истовремено, а треће не (нпр. првостепено решење у случају када је против њега искључена жалба, али је допуштен управни спор) и, коначно, да свако својство стекне у различито време (нпр. када је уложена жалба која не одлаже извршење, а допуштен је управни спор).

г) Додаци управном акту

Управни акт обавезно мора да садржи **диспозитив**, тј. одлуку о управној ствари. Диспозитивом се признаје право које је странка својим захтевом тражила (нпр. право на изградњу објекта) или јој се по службеној дужности одређује обавеза (нпр. плаћање пореза). Међутим, овај део управног акта може садржати и одређене додатке који утичу на његово правно дејство. **Додаци** управном акту су делови управног акта који су повезани са главном одлуком у смислу да је на одређени начин модификују. Додаци управном акту су: услов, рок, налог и придржај опозива.

Услов је будућа неизвесна околност од чијег наступања зависи правно дејство неког акта. У зависности од тога да ли правно дејство акта одлажу или раскидају, услови се деле на одложне и на раскидне. **Одложни** (суспензивни) услов као додатак управном акту одлаже наступање правног дејства управног акта до његовог испуњења. **Раскидни** (резолутивни) услов као додатак управном акту има супротно дејство од одложеног услова, у смислу да његовим испуњењем престаје дејство управног акта. **Рок** је посебна врста услова чије је наступање увек извесно. У зависности од тога да ли

правно дејство акта одлаже или раскида, рокови се такође деле на одложне и на раскидне. **Одложни** (суспензивни) рок као додатак управном акту одлаже наступање правног дејства управног акта до његовог истека. **Раскидни** (резолутивни) рок као додатак управном акту има супротно дејство од одложног услова, у смислу да његовим истеком престаје дејство управног акта. **Налог** (*modus*) је вид наметања обавезе неком лицу да нешто учини или да се уздржи од чињења. Налог у управном акту у ствари представља посебан облик наређујућег решења, само што није издато у посебној форми, већ је припојено постојећем управном акту. **Придржај опозива** је посебан додатак управном акту на основу којег доносилац управног акта задржава себи право да опозове управни акт који је донео. С обзиром на то да је придржај опозива начелно у супротности са начелом правоснажности јер мења правну ситуацију која је утврђена као непромењива, он као такав у нашем праву није допуштен.

д) Управни акти и компјутерска технологија

1) Употреба компјутера и доношење управних аката

Већ више од пола века теоријско рачунарство покушава да одговори на питање да ли се одлучивање може програмирати, односно да ли употребом рачунара можемо обављати и такве сложене менталне активности као што је доношење правних одлука.

Рачунари могу бити коришћени за одлучивање само у једноставним случајевима који се понављају на идентичан начин (тзв. типични или стандардни случајеви). У сложенијим случајевима рачунари се не могу користити за непосредно правно одлучивање већ само за припремање одлуке, односно сакупљање чињеничних и правних информација и за њихову обраду. Међутим, ни у једном ни у другом случају компјутер не замењује човека као субјекта одлучивања.

Процес управног одлучивања у одређеним управним стварима показује се много једноставнијим него у другим правним областима. Управни органи свакодневно и масовно решавају одређене случајеве који се на исти или сличан начин понављају, што је нарочито погодно за компјутерску обраду.⁸³³

Примена компјутерске технологије у процесу доношења управних аката може се систематизовати у следеће области:⁸³⁴ а) прикупљање, меморисање, претраживање и обрада података о чињеницама које су правно релевантне за одлучивање у управним стварима; б) прикупљање, меморисање и претраживање података о правним изворима; в) правни експертни систем; г) техничка обрада управних аката.

Могућност програмирања управних одлука и доношења „аутоматских“ управних аката првенствено је **везана за скраћени управни поступак** у

833 Предраг Димитријевић, „Управно-правно одлучивање и компјутерска технологија“, *Правни живоић*, бр. 9, 1997, стр. 903–928.

834 Damir Aviani, „Interakcija informacijske tehnologije i prava“, *Pravni vjesnik*, br. 2, Osijek 1990, стр. 210; Драган Прља, „Правни експертни системи“, *Компјутери и право*, бр. 1–2, Београд 1993, стр. 43.

областима као што су финансьіе (порези, таксе и сл.), затим пенсьіјско и инвалидско осигурање, израчунавања плата итд. То се посебно односи на разна уверења и потврде, које иако немају карактер формалног управног акта, представљају значајне управне одлуке. Поступак њиховог издавања могуће је готово потпуно аутоматизовати, нарочито када се подаци из одговарајућих евиденција воде аутоматски. С друге стране, у многим управним стварима рачунари се могу користити за припремање подлоге за одлучивање, у смислу да стављају на располагање информације за управну одлуку. С тим у вези, могуће је разликовати две врсте управних ствари: **рачунарски примерене и рачунарски непримерене управне ствари**.

Тако, постоје управне области у којима се о правима, обавезама и правним интересима странака може веома прецизно, потпуно и брзо решити уз помоћ одговарајућих рачунских програма (нпр. у области пенсьіјског и инвалидског осигурања, пореза, продужења важења саобраћајних и возачких дозвола, издавања путних исправа, личних карата, грађевинских и трговачких дозвола итд.).⁸³⁵ Анализе показују да **рачунарски примерене управне ствари** представљају оне управне ствари које одликује једноставност, масовност и могућност формализације. Тако, пореске ствари и саобраћајне управне ствари превазилазе све остале у погледу могућности употребе рачунара у њиховом решавању, мада је употреба рачунара достигла веома висок ниво и на подручју пенсьіјског и инвалидског осигурања.⁸³⁶

С друге стране, постоје многе управне ствари које су **рачунарски непримерене управне ствари** пошто их није могуће решавати помоћу рачунара јер рачунар може само пружити извесну техничко-информативну помоћ, али не и донети управну одлуку у целини. У тим стварима употреба рачунара се састоји у прикупљању, меморисању, преношењу и презентацији одговарајућих чињеничних и правних информација које су релевантне за решавање дате управне ствари. Међутим, и за такве управне ствари употреба рачунара има огроман значај јер олакшава процес одлучивања на тај начин што за веома кратко време обрађује релевантне чињенице и околности, чиме се знатно подиже ефикасност рада управе. Компјутерска технологија код таквих управних ствари може послужити као помоћно и техничко средство за брзо и поуздано претраживање и пренос релевантних података и информација. Употреба рачунара се овде састоји у обављању низа **техничко-припремних послова** који претходе „кључном тренутку“ доношења одлуке, а који иначе ангажују огроман део енергије и времена у раду управних службеника.

835 Прилагођавање информатичких техника (блок-дијаграми и мрежне технике, на пример ПЕРТ) на поступак издавања трговачких дозвола од општине Болоња, види: Mario Lozano, *L'informatica e l'analisi delle procedure giuridiche*, Unicopli, Milano 1989.

836 Оцењује се да се данас у Словенији помоћу рачунара израђују или припремају управне одлуке у две трећине укупно вођених правних поступака, види: Franc Pelko, „Uporaba moderne tehnologije v postopkih za uveljavanje pravic v Skupnosti pokojninskega in invalidskega zavarovanja u SR Sloveniji“, *Vestnik Inštituta za javno upravo*, бр. 1–2, 1989, стр. 45–59; Rupko Godec, „Uporaba moderne tehnologije v upravnih in samoupravnih postopkih“, *Vestnik Inštituta za javno upravo*, бр. 1–2, 1989 стр. 32.

Доношење управних одлука и издавање управних аката могу се посматрати као специфична **информациона административна услуга**. Управни акт донет путем рачунара представља релативно планирану и рачунарским програмом детерминисану логичку форму закључивања за одговарајући модел стандардне типичне ситуације, док управноправно одлучивање у оваквим случајевима постаје планирана и контролисана активност (у друштвеном, правном и техничком смислу).⁸³⁷ Измењена технологија доношења управних аката, међутим, не мења правну суштину аката, иако утиче на нова схватања о неким његовим карактеристикама као што су ауторитативност, својство доносиоца акта и др.

2) Правна питања у вези са управним актима донетим средствима компјутерске технологије

Компјутери се могу корисно употребити не само при прикупљању информација са циљем припремања управне одлуке, већ и за преузимање дела непосредног одлучивања о управној ствари када им на располагању стоје одговарајуће правне и чињеничне информације. На овај начин је теоријски и практично могуће „да рачунар буде тако програмиран да донесе одлуку у управном поступку“.⁸³⁸ То практично значи да је процес одлучивања у управном поступку издавањем управних аката у одређеним, тзв. типским (рачунарски примереним) управним стварима могуће „аутоматизовати“.⁸³⁹ Програмирано доношење управног решења о правима и обавезама у управним стварима, међутим, отвара и извесна питања и проблеме, посебно у вези са правним дејством и важењем ових, „аутоматских“ управних аката.

Основ правног дејства и важења управног акта као конкретног правног акта је закон (општа норма). У поступку „аутоматског“ доношења управних аката такође долази до примене одговарајућих законских норми на конкретне чињеничне информације, при чему ту операцију уместо човека обавља рачунар на основу одговарајућег програма. Процес одлучивања у овим случајевима је програмиран, а информације на основу којих се одлучивање обавља су формализоване. У овом случају долази то тзв. реформализације закона и правних норми садржаних у њима. Реформализација закона значи да се један (правно) формализован систем преводи у други такође формализован систем који, међутим, није правне, већ математичке врсте. Отуда, процес реформализације представља одговарајућу математичку активност која се врши на основу одговарајућих математичких закона.⁸⁴⁰ Међутим, основни проблем је у томе што сам поступак рефор-

837 Предраг Димитријевић, *Уравни акти и савремена технологија*, Економика, Ниш 1995, стр. 100.

838 Борислав Милић, *Уравни процес и савремени систем информација за државне органе, организације и заједнице у СФРЈ*, Правни факултет, Београд, стр. 329–330.

839 „Аутоматски“ (програмирани) управни акт би био такав акт при чијем доношењу су коришћени рачунари који су непосредно обликовали конкретну нормативну садржину акта, а на основу претходно направљених програма (Ловро Штурм, „О напачних али помотних аутоматско изданих управних актих“, *Весник Института за јавно право*, бр. 1–2, Љубљана 1978, стр. 62).

840 С. А. R. Hoare, *The Mathematics of Programming*, Byte, 8, 1986, стр. 115.

мализације, по правилу, није правно регулисан. Због тога се са формалног становишта могу довести у питање правно дејство и важење управних аката донетих на овај начин. Отуда и одређене дилеме у погледу формалне законске утемељености „аутоматских“ управних аката. Из тога понекад може произаћи и суштински неоснован закључак да „аутоматски“ управни акти не производе пуна правна дејства, па чак и да су овако донети управни акти правно неважећи.

У овом контексту треба споменути и још једно важно питање које може да изазове одређене проблеме у вези са „аутоматским“ доношењем управних аката путем компјутера. Оно је у теорији познато као тзв. проблем остатка који се јавља при превођењу правних норми са говорног на механички језик.⁸⁴¹

4. Материјални акти управе (управне радње)

Обављање управне делатности не исцрпљује се доношењем управних аката. Напротив, управа у свом свакодневном раду обавља читав низ различитих радњи и доноси друге појединачне акте који нису управни. Полазећи од тога, под **материјалним актима управе** подразумева се укупност многобројних и разноврсних појединачних аката и радњи које управа доноси или обавља, а који немају непосредно правно дејство. Будући да, за разлику од управних аката, материјални акти управе обухватају појединачне акте и радње управе које немају непосредно правно дејство, материјални акти управе се могу назвати и **управне радње**. Иако нису управни акти, управне радње као посебна категорија аката управе често су са управним актима у веома блиској, чак непосредној вези, било тако што му претходе, било тако што му следе.

Како се истиче (Н. Стјепановић), ...у динамици правног поретка сусрећемо се с једном врстом аката који сами за себе не производе правни ефекат, али без чијег се садејства правне ситуације створене или констатоване правним актима не би могле остварити: то су **материјални акти**. Управа, како државна, тако и јавна, не доноси само правне акте, него обавља и материјалне акте, чак је врло карактеристично за јавну управу да доноси велики број тих аката. **Материјалним актима** називамо такве **људске радње** које се врше на основу и у извршењу правних аката, а иду за тим да се обезбеде *ипрестације и услуге* које проистичу из правних ситуација и правних односа створених или констатованих правним актима.⁸⁴²

На основу изнетог и полазећи од концепције да управна делатност представља вршење јавне службе, за управне радње се може рећи да представљају материјалне акте и радње којима управа пружа грађанима тзв. **јавне услуге**.

841 Услед немогућности апсолутног превођења правног језика на језик рачунара може се јавити „проблем остатка“. Проблем превођења без остатка је централни проблем реформализације права, па у том циљу постоје разне технике реформализације (А. Strasser, J. Schneeberge, *Ein Ansatz zur Formalisierung von Recht*, COMPLEX, Norwegian Research Center for Computers and Law, Oslo, 13/1988).

842 Никола Стјепановић, *Уйравно йраво II*, Београд 1973, стр. 19.

Могуће су различите **класификације** материјалних аката управе, односно управних радњи. Тако, могу се разликовати следеће основне категорије: а) документовање, б) саопштавање, в) примање изјава и г) принудне радње (управне мере).

а) Документовање

Под **документовањем** се подразумевају разноврсне радње **бележења** одређених чињеница, околности или стања и радње **издавања** аката којима се то потврђује (потврда). Документовање обухвата **вођење евиденције** (евидентирање), тј. бележење појава, својстава или чињеница, с једне, и **издавање уверења**, тј. пружање података о појавама, својствима и чињеницама о којима се води евиденција, с друге стране.

Евиденције се воде ради тога да се у сваком моменту може тачно утврдити право стање ствари (нпр. показати ток извесног догађаја, особине извесних личности, техничка исправност неких ствари и сл.). Евиденције се често воде поводом или у вези са неким управним актом, нарочито након његовог доношења (нпр. евидентирање дозвола за ношење оружја након њеног издавања). Као радње **вођења евиденције**, између осталог, могу се навести: вођење деловодника, картотеке, регистра, уређивање архиве, затим вођење именика, спискова и слично. Ове радње, по правилу, регулисане су одговарајућим прописима о канцеларијском пословању органа управе. У вези са вођењем **јавних евиденција**, које су као такве прописане посебним законом, од посебног су значаја тзв. **матичне књиге** (рођених, венчаних и умрлих), као специјализовани јавни регистри о битним подацима који се односе на становништво. Међутим, прописима је предвиђено вођење и многих других јавних евиденција, регистара и спискова, као што су, рецимо, евиденција војних и пореских обвезника, регистар моторних возила, уговора о страном улагању итд.

Издавање уверења о подацима о којима се води евиденција представља другу страну документовања. **Уверења** представљају посебну врсту јавних исправа којима се потврђује постојање или непостојање неке чињенице (околности, својства или односа) која је релевантна за одређену правну ситуацију (нпр. место становања у вези са држављанством). Међутим, под уверењима у ширем смислу подразумевају се још и разне **исправе**, **легитимације**, **потврде**, **изводи из спискова** (нпр. бирачких), **изводи из записника** (нпр. о саслушању) итд. Посебно због тога што су појединачни и што их, по правилу, доноси исти орган управе који издаје и управне акте, уверења као материјални акти који се издају на основу евиденција имају одређене сличности са управним актима. Међутим, битна разлика између уверења као аката који се издају на основу евиденција и решења као управног акта јесте у томе што уверења непосредно не производе правно дејство, док их управни акти производе. То произилази из околности да се управним актом најчешће *ствара* нека правна ситуација (нпр. признаје право или утврђује обавеза), док се уверењима само потврђује да неко право или обавеза односно неке друге чињенице (нпр. брак) или околности (нпр. правна способност) постоје и да се о њима води евиденција. Према

томе, уверења као материјални акти који настају као последица обављања радњи евидентирања само потврђују постојање неког права или обавезе (чињенице или околности), док сама права или обавезе настају на основу неког другог, најчешће, управног акта.

Иако су по својој суштини материјални акти, уверења врло често, због своје писмене форме, **веома личе** на декларативне управне акте. Ипак, уверења нису управни акти с обзиром на то да сами по себи не производе правне ефекте, већ само на формалан начин потврђују постојање или непостојање неке релевантне чињенице.

У нашем позитивном праву **не постоје** општи прописи о издавању уверења, иако су нека питања регулисана Законом о општем управном поступку (нпр. у вези са обавезом органа да изда уверење о подацима о којима води службену евиденцију). Уверење издато од органа управе представља **јавну исправу**, која се од других исправа разликује по томе што постоји претпоставка тачности онога што се утврђује. Уопште узев, **исправе** су најчешће документи (писмена), али и монументи (предмети) на основу којих се може утврдити тачност неке чињенице. Да би једно уверење имало својство јавне исправе, морају бити испуњена два услова: да је уверење издао *надлежни орган* и да се уверење односи на нешто о чему тај орган води **службену евиденцију** (нпр. министарство унутрашњих послова води службену евиденцију о држављанству). Према томе, за уверење као јавну исправу постоји претпоставка да је истинито оно што садржи (уз могућност да се докаже и супротно).

Посебну врсту уверења представљају разне **легитимације** које утврђују идентитет лица (нпр. лична карта, индекс, пасош и сл.), док за поједине врсте уверења постоје нарочито прописани формулари (нпр. за држављанство, лекарска уверења и др.).

б) Саопштавање

Под **саопштавањем** се подразумевају разноврсне радње **обавештавања, стављања до знања, упозоравања или давања савета** грађанима и другим заинтересованим лицима о постојању или непостојању одређених чињеница, околности или стања (нпр. издавање саопштења којима се јавност обавештава да су за прелазак границе уведене визе, упозорење грађанима да је на неком подручју дошло до епидемије неке болести, давање савета да се због гужве у саобраћају иде заобилазним путем и сл.). Као и код документовања, основна разлика између радњи и аката саопштавања и управних аката је у томе што акти саопштавања непосредно не производе правна дејства, док их управни акти производе. Због тога је саопштавање по својој природи материјални акт, односно посебна врста радње коју обавља управа, а не управни акт. Међутим, може се догодити да се у форми саопштења крије управни акт. То је, рецимо, случај када се странци у форми „обавештења“ саопшти да не испуњава услове за признавање неког права, иако се заправо ради о негативном управном акту, тј. управном акту којим се одбија захтев странке.

Саопштавање се може вршити у разним облицима (нпр. закони и други прописи **објављују** се у службеним гласилима, управни акти се стављају до знања странци **достављањем** итд.) и често има велики практичан значај (нпр. закони и други прописи ступају на снагу по објављивању, рокови за употребу правних средстава против управних аката теку од момента саопштавања, односно достављања итд.). Колики је практичан значај саопштавања и обавештавања говори околност да се делатност појединих органа управе (нпр. секретаријат за информације) и управних организација претежно своди баш на обављање ових послова (нпр. статистички или хидрометеоролошки завод).

в) Примање изјава

Под **примањем изјава** подразумевају се разноврсне радње којима управа долази до сазнања о релевантним чињеницама и околностима. Примање изјава има велики значај за рад управе, с обзиром на то да често представљају једини начин да управа дође до сазнања о неким чињеницама или околностима које су релевантне. Као и код документовања и саопштавања, основна разлика између радњи и аката примања изјава и управних аката је у томе што примање изјава непосредно не производи правна дејства, док их управни акти производе.

Изјаве заинтересованих лица (нпр. странке) могу имати различите облике и различит значај. Тако, изјава странке у форми захтева представља основ за покретање управног поступка, а може бити и повод за документовање, односно обавештавање јавности. У примање изјава такође спада пријем свих могућих представки или поднесака које поједина лица чине органима управе, затим саслушавање странке, сведока и вештака, као и примање разних других изјава (нпр. свечане изјаве приликом ступања на дужност). Под одређеним условима, уколико је то прописано, може постојати и **обавеза пријављивања** (нпр. рођења, смрти, царинских декларација, пореских пријава и сл.).

г) Принудне радње

Иако је за савремене друштвене процесе у развијеним демократским земљама карактеристично смањење државне репресије, у вршењу управне делатности може доћи до изражаја и примена принуде. **Принудним радњама** органи управе намећу неком субјекту понашање које тај субјект на основу своје воље не би одабрао. Принудне радње управе могу се вршити само ако за то постоји уставом и законом изричито предвиђен основ и само у строго прописаном поступку. Принудне радње управе су по форми веома различите и нарочито долазе до изражаја у ситуацијама када треба приступити принудном извршењу управних аката (нпр. принудно извршење решења о порезу), али и у другим случајевима када постоје законска овлашћења за њихову примену (нпр. привођење лица, блокирање пролаза и др.).

Принудне радње представљају **посебну врсту** управних радњи код којих долазе до изражаја ауторитативни елементи (нпр. наређивање) и репресивни инструменти (нпр. физичка сила). Наши важећи прописи немају

посебан израз којим се означавају принудне радње већ се користе изрази као што је **предузети потребне мере** (нпр. карантин). Ипак, израз за који би се, према важећим прописима, могло рећи да се најчешће користи када се жели означити и могућност примене принудних радњи јесте израз **управне мере**. Међутим, изразом *уйравне мере* по правилу се обухватају сви акти и радње који органу управе стоје на располагању, тако да се посредним путем закључује да су овим изразом обухваћене и принудне радње управе.

Поједини наши аутори, међутим, посебно они који полазе од уже теоријске концепције у одређивању управног права (према којој се управна делатност своди само на вршење управне власти), **не праве разлику** између управних радњи и принудних радњи. Према становишту тих наших аутора, принуда је основно обележје управне радње, тако да „...управне радње одликује ауторитативност својствена вршењу управе као функције државне власти“ (З. Томић),⁸⁴³ односно „...под управним радњама се подразумевају материјалне радње којима се на основу правних прописа примењује принуда према конкретним лицима у конкретним ситуацијама“ (Д. Милков).⁸⁴⁴

Иако у вези са применом принуде постоји обавеза поштовања уставних права и слобода грађана, може доћи и до примене принуде **противно прописима** о условима под којима се она може применити. Тако се принуда не може употребити противно начину који је предвиђен за њену примену ни употребом средстава која нису дозвољена. Нарочито је тешко прецизно констатовати повреду прописа приликом вршења принудних радњи у одређеним ситуацијама као што је недопуштено спајање обавеза које произилазе из прописа, али које се примењују ради вршења притиска на грађане (нпр. условљавање давања одређене дозволе претходним извршавањем одређене обавезе кад за то не постоји законски основ) и примењивање принуде са циљем да се добију информације (што може бити учињено не само физичком, већ и психичком принудом). Могући су и други облици недопуштеног присиљавања у конкретним ситуацијама (нпр. претња ради присиљавања на исељавање). Као **узроци** недопуштене и незаконите примене принуде путем вршења принудних радњи могу се навести незнање и несавесност вршилаца, неразвијена свест, уз уверење да је примена принуде најлакши и најбржи начин остваривања циља, као и злоупотреба овлашћења. Редован начин отклањања последица незаконитих принудних радњи јесте могућност судске заштите оштећеног, односно накнаде штете која је причињена таквим радњама. Осим тога, могу се покренути и одговарајући поступци за утврђивање дисциплинске, прекршајне или кривичне одговорности вршилаца незаконитих радњи, као и примене одговарајућих санкција према њима.

Према одговарајућим критеријумима, могу се разликовати различите **врсте** принудних управних радњи.

Према **објекту** на који је усмерено вршење принудне радње, разликују се принудне радње које се примењују према **стварима**, иако се у стварности принуда може вршити само према неком лицу (нпр. преглед возила, претрес стана, одузимање предмета и сл.) и принудне радње које се при-

843 Зоран Томић, *Уйравно йраво*, Београд 1991, стр. 334.

844 Драган Милков, *Уйравно йраво (уйравна делайносий)*, Београд 1988, стр. 54.

мењују према **лицима** (нпр. позивање, привођење, задржавање, ограничавање кретања, лишење слободе и др.).

Према **правном основу** за вршење принудних радњи, разликују се принудне радње којима се **извршавају** појединачни акти и принудне радње које **се врше непосредно** на основу закона.

Према **subjектима** који располажу овлашћењима за вршење принудних радњи, разликују се принудне радње које врше искључиво **органи управе** (нпр. растурање јавног скупа) и принудне радње које могу предузимати **други** субјекти којима је поверено јавно овлашћење (нпр. обезбеђивање зграде).

Према **средствима** која се користе за реализацију принудних радњи, разликују се принудне радње које се врше уз употребу **посебних средстава принуде** (нпр. гумене или електричне палице, специјална возила, хемијско или ватрено оружје и сл.) и принудне радње које се врше **без** употребе посебних средстава принуде („обична“ људска физичка сила).

Према **ситуацијама** у којима се принудне радње врше, разликују се принудне радње које се врше у **редовним** ситуацијама (нпр. принудно извршење управног акта) и принудне радње које се врше у **посебним** ситуацијама, као што је **обезбеђење јавног реда и мира** (нпр. легитимисање, привођење, блокирање пролаза, удаљавање, употреба сузавца и водених топова итд.), регулација саобраћаја на јавним путевима (нпр. одређивање обавезног правца кретања, регулација светлосних и звучних сигнала и сл.), вршење војних послова (нпр. привођење регрута и војних обвезника, мобилизација итд.).

Принудне управне радње остварују се посебним **средствима принуде**. Под средствима принуде подразумевају се *физичка снага, службена јалица, средства за везивање, специјална возила, посебно дресирани пси, коњица, средства за зајречавање, хемијска средства и ватрено оружје*.

Осим наведених аката и радњи управе, може се издвојити и велика група тзв. **осталих материјалних аката управе**. У ову групу управних радњи спадају разне стручне, техничке, педагошке (нпр. предавања), научне, уметничке и друге активности управе, затим **прегледи** каса, материјала и књига, **израда** разних студија, извештаја, елабората, нацрта прописа и тако даље.

5. Управни уговори

а) Појам управног уговора

У савременим европским и другим развијеним државама, осим два основна облика појединачних правних аката управе, тј. управног акта као акта власти и уговора као акта пословања органа управе, јавља се и један посебан, **трећи облик** ових аката који се назива управни уговор.⁸⁴⁵ За **управне уговоре** се може рећи да представљају једну посебну категорију правних аката која, како се истиче, ...идејно вуче свој корен из дуалистичке деобе права на јавно и приватно, те да би управни уговор имао бити на подручју јавног права, оно што је уговор на подручју приватног права.⁸⁴⁶

845 Стеван Лиљич, „Административни уговори и јавне службе“, *Правни животић*, бр. 11–12, 1993, стр. 2141.

846 Ivo Krbeč, *Osnovi upravnog prava FNRJ*, Zagreb 1959, стр. 382.

Управни уговор се може дефинисати као двострани правни акт који држава односно друго јавноправно тело, под условима утврђеним посебним прописима, закључује с трећим особама (физичким или правним) ради остваривања одређеног циља од ширег друштвеног интереса. Основне карактеристике управних уговора налазимо у: а) субјектима који закључују управне уговоре; б) сврси и циљу закључења управних уговора и в) посебним условима који важе при закључењу управних уговора.⁸⁴⁷

Иако могу имати дејства на исти предмет, сматра се да је **разлика** између управног акта и уговора последица како различитости правних режима којима су регулисани, тако и различитости правних ефеката које производе.⁸⁴⁸ Док је управни акт у основи једнострани акт, уговори као грађанскоправни акти могу бити како једнострани, тако и двострани. Осим тога, док се при закључивању уговора држава јавља у улози приватноправне личности са истим правним статусом као и појединац, дотле се при доношењу управних аката она јавља у својству јавноправног субјекта. Таква ситуација је последица околности што *уйравни актї није йравни йосао* који склапају органи државне управе на подручју грађанског права. На подручју грађанског (имовинског) права, за управу је карактеристично да може деловати како управним актима (по начелима управног права), тако и уговорима као правним пословима, односно грађанскоправним актима (по начелима грађанског права).⁸⁴⁹ Тако је, на пример, „додељивање стана“ од управног органа управни акт, док је однос станара према кућевласнику најамни однос на који се примењују норме грађанског права.⁸⁵⁰ Следствено томе, и спорови у вези са управним актима решаваће се у *уйравном сйору* пред надлежним управним судом (нпр. у тзв. спору пуне јурисдикције, као што је то случај у француском и немачком праву),⁸⁵¹ док ће се спорови у вези са правним пословима (уговорима) решавати у парници пред надлежним редовним грађанским судом.

б) Настанак и развој управних уговора

Институт управног уговора нарочито се развио у оквиру **француског управног права**. Како се истиче у нашим ранијим радовима из ове области,⁸⁵² управни уговор (заједно са управним спором о законитости управних аката државне управе) представља једну од **великих творевина** административносудске праксе **француског Државног савета**.⁸⁵³ Тако, ...у својој јудикатури старој више од једног века, француски Државни савет успео је да по примеру римских претора заведе нове принципе и нова гле-

847 Ivo Borković, *Upravno pravo, VII. Izmenjeno i dopunjeno izdanje*, Zagreb 2002, стр. 36.

848 Упореди: Драгољуб Кавран, „Управни уговори, обележја, врсте, развој“, *Правни живоић*, бр. 11–12, 1993.

849 Упореди: Зоран Томић, „Правна природа управних уговора“, *Правни живоић*, бр. 11–12, 1993.

850 Ivo Krbeč, *Osnovi upravnog prava FNRJ*, Zagreb 1957, стр. 381.

851 Предраг Димитријевић, „Извршење управних уговора“, *Правни живоић*, бр. 11–12, 1993, стр. 2245.

852 Упореди: Добросав Миловановић, „Развој управних уговора у праву Србије и Југославије“, *Правни живоић*, бр. 11–12, 1993.

853 Упореди: Славољуб Поповић, „О управним уговорима“, *Уйравно йраво* (студије и чланци), Београд 1973.

дишта, која нису раније била утврђена путем какве теоријске анализе, већ их је извукао из самог живота. Административни спор због прекорачења власти (и његова даља варијанта, спор због злоупотребе власти), као и теорија административних уговора, без сумње су његова творевина.⁸⁵⁴

Теорију управних уговора у француском праву најисцрпније је развио **Гастон Жез** (*Gaston Jéze*).⁸⁵⁵ Према овој концепцији, у основи постоје две врсте управних уговора, односно уговори помоћу којих се држава снабдева покретним стварима, тзв. *marché de fourniture* (нпр. војна администрација склапа са приватницима уговоре о снабдевању храном, одећом и оружјем) и уговори помоћу којих се врши инвестирање у јавне објекте, тзв. *marché de travaux public* (нпр. уговори о изградњи путева, болница и школа).⁸⁵⁶ Иако управни уговори веома личе на уобичајене грађанскоправне послове између приватних лица, код њих постоји један **специфичан елемент** који се испољава у томе да се управни уговори закључују **са циљем функционисања јавне службе**. Како се истиче, ...увек када је у питању функционисање какве јавне службе, онда се у погледу уговора који су у том циљу закључени, не примењују одредбе приватног права, већ се морају применити основни принципи који постоје у јавном, односно административном праву. Главне одредбе се односе: на форму уговора, затим на овлашћење администрације да може и путем једностраног акта постићи правилно извршење уговора, на извесне олакшице које се изузетно дају приватним уговарачима приликом извршења њихових обавеза, на надлежност управних судова за пресуђивање спорова који могу произаћи из таквих односа. Саме странке потписивањем уговора посредно желе да за њих важи, уместо чистог режима приватног права, режим административног права.⁸⁵⁷

За разлику од француског права, у **немачком праву** се под управним уговорима, пре свега, подразумевају уговори које међусобно склапају самоуправни тела у вези са обављањем својих управних задатака, односно према појединим схватањима немачких аутора, управни уговори постоје у оним ситуацијама када се доноси управни акт под условом да је за његово доношење потребан **пристанак странке**.⁸⁵⁸ Институт управног уговора се у немачком праву није развио на начин како је то био случај у француском праву, између осталог и због тога што се и појам јавне службе у немачком праву првенствено не посматра као обављање одређене делатности, већ у смислу „јавноправног односа појединца као службеника државе“.⁸⁵⁹

И **енглеско право** се по питању уговора које закључује администрација (Круна) разликује од француског, посебно због тога што: „У енглеском

854 Данило Данић, *О административним уговорима*, Београд 1934, стр. 101.

855 Упореди: Gaston Jéze, *Cours de droit public. Théorie général des contrats de l' administration – Formation et exécution*, Paris 1931; Gaston Jéze, *Les contrats administratif de l' état, des départements, des communes et des établissements publics – Formation, exécution des contrats administratifs*, Paris 1932. и др.

856 Дајући ове примере за *marché de fourniture*, односно за *marché de travaux public*, И. Крбек напомиње да би ови примери по нашем схватању били грађанскоправни уговори (Ivo Krbek, *Osnovi upravnog prava FNRJ*, Zagreb 1957, стр. 383).

857 Данило Данић, *О административним уговорима*, Београд 1934, стр. 106–107.

858 Ivo Krbek, *Osnovi upravnog prava FNRJ*, Zagreb 1957, стр. 382.

859 Никола Стјепановић, *Управно право ФНРЈ*, Београд 1958, стр. 30.

праву, уговори јавних власти у начелу подлежу истим законима који се примењују на уговоре закључене међу приватним лицима. Не постоје посебни правни прописи који се примењују на управне уговоре, као што је то случај у Француској.⁸⁶⁰

На основу изнетог, може се закључити да се у теорији управног права под **управним уговором** углавном подразумева уговор који се склапа између јавне управе и појединца ради ваљаног функционисања јавне службе. Дакле, за појам управног уговора, одлучујући је појам јавне службе.⁸⁶¹

в) Управни уговори и наше право

Наше актуелно законодавство не познаје управне уговоре. Полазећи од компаративних иностраних искустава (посебно француског), међутим, могло би се закључити да наше позитивно законодавство⁸⁶² ипак познаје неку врсту управног уговора која се латентно крије у појединим формулацијама овог и других закона.

Тако, према Закону о јавно-приватном партнерству и концесијама⁸⁶³ (чл. 1) „Овим законом уређују се (...) облик и садржина уговора о јавно-приватном партнерству са или без елемената концесије (јавни уговор)...“. У том смислу (чл. 4, тач. 3): „јавни уговор је уговор о јавно-приватном партнерству са или без елемената концесије, закључен у писаном облику између јавног и приватног партнера, односно јавног или приватног партнера и друштва за посебне намене, којим се у циљу реализације пројекта јавно-приватног партнерства, уређују међусобна права и обавезе уговорних страна.“ С тим што (чл. 59, ст. 1): „О накнади штете лицима оштећеним незаконитом одлуком јавног тела у поступку доделе јавног уговора у складу са овим законом, решавају надлежни судови Републике Србије на основу општих прописа.“ Такође (чл. 60, ст. 1): „За спорове између страна, који настану на основу јавног уговора, стране могу уговорити арбитражно решавање спорова пред домаћом или страном арбитражом.“

Према Закону о јавним набавкама (чл. 2): „Поједини изрази употребљени у овом закону имају следеће значење: 1) јавна набавка је прибављање добара и услуга или уступање извођења радова од стране државног органа, организације, установе или других правних лица који се, у смислу овог закона, сматрају наручиоцима, на начин и под условима прописаним овим законом; 2) уговор о јавној набавци је теретни уговор закључен у писаној форми између наручиоца и понуђача у складу са спроведеним поступком јавне набавке, који за предмет има набавку добара, пружање услуга или извођење радова (...).⁸⁶⁴

860 E. C. S. Wade, A. W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, 10. изд., London – New York 1985, стр. 687.

861 Ivo Krbeč, *Osnovi upravnog prava FNRI*, Zagreb 1957, стр. 382.

862 Упореди: Драгаш Денковић, *Уйравни уговори и облијациони односи радних орјанизација које врше јавна овлашћења*, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1–2, 1970.

863 *Закон о јавно-йривайном йарйнерсйву и концесијама*, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 88/2011.

864 *Закон о јавним набавкама*, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 116/2008.

Према Закону о енергетици⁸⁶⁵ (чл. 27): „Енергетски објекти се граде у складу са законом којим се уређује услови и начин уређења простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта и изградња објеката, техничким и другим прописима, а по претходно прибављеној енергетској дозволи која се издаје у складу са овим законом. (...) За енергетске објекте који се граде на основу додељене концесије за изградњу енергетског објекта није потребно прибављање енергетске дозволе у смислу овог закона.“ Према, Закону о водама⁸⁶⁶ (чл. 68, ст. 2): „Право на посебно коришћење вода стиче се водном дозволом, а ако се посебно коришћење вода врши по основу концесије, и у складу са уговором којим се уређује концесија.“

Уколико се прихвати претпоставка да управни уговори у нашем праву латентно постоје, нужно се мора поставити и питање који би судови били надлежни за решавање таквих спорова. С обзиром на то да наше право не познаје посебну институцију врховног управног суда (у смислу француског Државног савета), начелно су могуће две опције: или да се управни уговори третирају као уговори, тј. као акти грађанскоправног карактера, или да се управни уговори третирају као управни акти, тј. као акти управно-правног карактера. Имајући ово у виду, за решавање спорова поводом управних уговора били би надлежни или судови који по закону решавају грађанске спорове у парничном поступку (прецизније, веће за грађанске спорове) или судови који по закону решавају управне спорове у управно-судском поступку (прецизније, веће за управне спорове).

На основу прописа нашег важећег законодавства не би се могла одредити надлежност судова за решавање спорова поводом управних уговора. Разлог томе је што, с једне стране, има логике да се спорови поводом управних уговора решавају по правилима парничног поступка, дакле као грађански спорови (јер је реч о уговорима), док, с друге стране, има исто толико логике да се спорови поводом управних уговора решавају по правилима управно-судског поступка, дакле као управни спорови (јер је реч о посебној врсти уговора, који су специфични по томе што су управни, тј. што им је циљ да омогуће обављање јавних служби).

Међутим, за разлику од постојећег решења у нашем важећем Закону о општем управном поступку, Нацрт новог Закона о општем управном поступку које је припремљен од стране надлежног министарства за државну управу (слично новом хрватском ЗУП-у), изричито предвиђа постојање управних уговора и томе посвећује посебно поглавље („ИИ. Управни уговори“ – чл. 29–35).⁸⁶⁷ Тако, према Нацрту новог ЗУП-а (чл. 29): „(1) Управни уговор је двострани акт у коме је једна страна орган и којим се успоставља, мења или укида конкретан правни однос у управној ствари. (2) Орган може да закључи управни уговор, поступајући у јавном интересу, без нарушавања права трећих лица, у области концесија, јавних служби, као и у другим областима предвиђеним законом. (3) Управни уговор мора да буде у писаном облику. Уговор потписују стране или њихови представници.“ Нацртом се такође предвиђа да

865 Закон о енергетици, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 57/2011.

866 Закон о водама, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 30/2010.

867 Нацрт Закона о општем управном поступку. Извор: www.drzavnauprava.gov.rs.

(чл. 34): „Због неиспуњења уговорних обавеза од стране органа, странка може поднети приговор. Приговором се може тражити и накнада штете настале неиспуњењем обавеза из уговора.“ Нацрт предвиђа и „примену других законских одредби“ у вези са управним уговорима, у смислу да (чл. 35): „Ако чланови 29. до 34. не прописују другачије, остале одредбе овог закона, као и одредбе закона којим се уређују облигациони односи супсидијарно и сходно се примењују на управне уговоре.“ Законско идентификовање управних уговора од стране Нацрта ЗУП-а, сигурно је корак напред не само у смислу изричите и прецизне правне регулације управних уговора, и у том контексту отклањања недоумица и арбитрерности, као и повећања правне сигурности у јавним пословима, већ битно доприноси да се коначно превазиђу модели и праксе које управу искључиво виде као „ауторитативне активности“ државе. Регулација управних уговора у оквиру управног поступка, значајно ће допринети да и реално заживи модел управе као јавне службе у нашем праву.

III. УПРАВНИ НАДЗОР

1. Појам и обележја управног надзора

Вршење управног надзора је посебан облик вршења управне делатности у којем до изражаја долазе овлашћења управе контролног карактера. Надзор (контрола) представља однос два субјекта у коме један тзв. активни субјект (тј. онај који врши надзор) контролише рад другог тзв. пасивног субјекта (тј. оног над којим се надзор врши). Битна карактеристика надзора је систематско посматрање и оцењивање рада другог субјекта, на основу унапред утврђених мерила, уз могућност да активни субјект утиче на будући рад пасивног субјекта. Због тога се каже да надзор представља скуп активности којима се „*рад који се обавља њрећивара у рад који њреба обавиши*“. У сваком организованом и сложеном социјалном систему надзор се јавља као нужна контролна активност у односу на извршење постављеног циља. Са становишта науке о управљању, може се рећи да надзор представља тзв. повратну везу (тј. *feed-back*) као механизам који обезбеђује остваривање циљева система. Постоје бројни и различити системи надзора, па се тако, према различитим мерилима (нпр. према основу, према субјектима који га врше, односно према субјектима над којима се врши, према овлашћењима, према поступку вршења итд.) могу разликовати и поједине врсте надзора, као што су, рецимо, политички надзор, стручни надзор, правни надзор и слично.

За остваривање надзора у оквиру вршења управне делатности од посебног је значаја правни надзор, који се најједноставније може одредити као надзор који се успоставља, регулише и санкционише правним нормама. У том смислу, правни надзор обухвата и поступке који су утврђени одговарајућим прописима ради остваривања законитости и правилности рада. Посебна карактеристика правног надзора испољава се у томе што се предвиђају правне санкције ради осигуравања ефикасности у вршењу контроле (нпр. могућност поништавања или укидања неког акта).

Полазећи од правног режима коме је вршење надзора у одређеним ситуацијама подвргнуто, поједини аутори (П. Димитријевић) разликују посебне врсте, облике и видове правног надзора.⁸⁶⁸ Тако се правни надзор може разликовати према предмету, према субјектима и према садржини овлашћења. Према предмету и активностима над којима се врши, правни надзор може да има облик надзора над материјалним и другим радњама и надзора над актима. Правни надзор према субјекту који врши надзорне активности може се јавити у облику надзора државних органа и организација и надзора недржавних субјеката. Према субјекту над чијим се радом врши надзор правни надзор може се јавити у облику надзора над радом државних органа и организација и надзора над радом недржавних субјеката. Према карактеру (садржини) овлашћења којима се надзор остварује, правни надзор се може јавити у облику надзора који се остварује судским овлашћењима и надзора који се остварује управним овлашћењима. Осим врсте и облика, према мишљењу тих аутора, могу се разликовати и поједини видови надзора, и то: општи надзор и посебни надзор, претходни надзор и накнадни надзор, као и надзор који се врши по сопственој иницијативи и надзор који се врши по захтеву, односно предлогу заинтересованог субјекта.

Управни надзор је посебна врста правног надзора. Управни надзор се може одредити у формалном и у материјалном смислу. Управни надзор у формалном смислу полази од вршиоца управног надзора. Полазећи од тога, управни надзор у формалном смислу је онај надзор који врши управа. С друге стране, управни надзор у материјалном смислу не полази од вршиоца управног надзора, већ од надзорних овлашћења којима се надзор врши. Полазећи од тога, управни надзор у материјалном смислу је онај надзор који се врши управним овлашћењима, без обзира на то који га субјект врши.⁸⁶⁹

Према нашим важећим прописима, посебно Закону о државној управи Србије (2005), могу се разликовати три основне врсте управног надзора: а) надзор над законитошћу рада, б) надзор над законитошћу аката и в) инспекцијски надзор.

2. Врсте управног надзора

а) Надзор над законитошћу рада

Према члану 47. Закона о државној управи, у вршењу надзора над радом орган државне управе овлашћен је да:

- 1) захтева извештаје и податке о раду;
- 2) утврди стање извршавања послова, упозори на уочене неправилности и одреди мере и рок за њихово отклањање;
- 3) изда инструкције;
- 4) наложи предузимање послова које сматра потребним;
- 5) покрене поступак за утврђивање одговорности;
- 6) непосредно изврши неки посао ако оцени да се другачије не може извршити закон или други општи акт;

868 Павле Димитријевић, *Основи управног права*, Београд 1983, стр. 273–276.

869 Драган Милков, *Управно право II (уравна делатност)*, Нови Сад 2003, стр. 264.

7) предложй Влади да предузме мере на које је овлашћена.

б) Надзор над законитошћу аката

Надзором над законитошћу аката министарства контролишу законитост управних аката предузећа, установа и других организација којима су поверена управна овлашћења законом. Ова врста управног надзора подразумева две врсте овлашћења органа управе. С једне стране, органи управе се могу јавити као другостепени органи који решавају по жалби (коју је изјавила странка). У том смислу, другостепени органи врше тзв. инстанциони надзор, тј. надзор над законитошћу (и целисходношћу) аката првостепеног органа поводом изјављене жалбе, с тим што акт могу, уколико нађу да је незаконит, поништити или изменити. Инстанциони надзор над законитошћу аката се у нашем праву остварује у поступку по жалби као редовном правном средству у управном поступку. С друге стране, органи управе се могу јавити као органи који врше надзор над законитошћу аката по службеној дужности. У том смислу, органи који су овлашћени да врше надзор, врше тзв. службени надзор, тј. надзор над законитошћу (и целисходношћу) акта других органа самоиницијативно по службеној дужности, с тим што у овим случајевима акт могу, ако нађу да је незаконит, поништити или укинути. Службени надзор над законитошћу аката се у нашем праву остварује у поступку коришћења посебног ванредног правног средства у управном поступку који предвиђа поништавање и укидање решења по основу службеног надзора.

в) Инспекцијски надзор

1) Опште напомене

Посебна врста управног надзора је инспекцијски надзор, који се остварује непосредним увидом у одговарајуће правне и фактичке ситуације.⁸⁷⁰ Циљ инспекцијског надзора је како контрола примене закона од грађана и правних лица, тако и контрола примене закона од самих органа управе. Инспекцијским надзором органи државне управе испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и, зависно од резултата надзора, изричу мере на које су овлашћени.⁸⁷¹ Инспекцијска контрола се обавља посредством инспекцијских служби, које имају своју организацију, делокруг, надлежности и специфична овлашћења. Међутим, за обављање инспекцијског надзора често се образују посебни органи управе, тзв. *инспекторати*, који су најчешће у саставу неког другог органа управе, односно министарства. Инспекцијски надзор обављају посебно овлашћена службена лица (*инспектори*) у посебно прописаном поступку (*инспекцијски поступак*). Постоје бројне инспекције, као и бројни законски и други прописи који на одговарајући начин регулишу њихову организацију и рад, између осталог: тржишна, санитарна, девизна, просветна,

870 Упореди: Ђорђије Блажић, „Прилог теорији о инспекцијском надзору“, *Правни живоић*, бр. 9, 1995; Ђорђије Блажић, „Инспекцијски надзор као облик управно правне заштите грађана“, *Правни живоић*, бр. 9, 1996.

871 Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010.

здравствена, пољопривредна, шумарска, ветеринарска, затим тзв. техничке инспекције (нпр. електроенергетска, грађевинска, рударска, геолошка, парних и вреловодних котлова), саобраћајне инспекције (нпр инспекција ПТТ саобраћаја, друмског саобраћаја, безбедности пловидбе, безбедности ваздушне пловидбе), затим инспекција рада, управна инспекција итд.

Закон о државној управи Србије садржи посебне одредбе о инспекцијском надзору, према којима инспекцијски надзор врше министарства преко инспектора, односно других овлашћених лица у складу са законом.

2) Инспектор

Послове непосредног инспекцијског надзора обавља инспектор. Инспектори су самостални у раду у границама овлашћења утврђених законом и другим прописима и за свој рад су лично одговорни. Инспектор обавештава министра о појавама битнијег нарушавања самосталности и незаконитог утицаја на његов рад. Инспектор је дужан да чува, као службену тајну, податке до којих дође приликом вршења надзора или које му органи, организације и грађани доставе у вршењу надзора.

Инспектор у вршењу послова надзора сарађује са другим инспекторима, правосудним органима, прекршајним органима и другим заинтересованим органима и организацијама. Инспектор је дужан да предузима и предлаже потребне превентивне мере и акције са циљем да спречи повреду закона и других прописа. Инспектор може о свом доласку ради вршења надзора у органу, предузећу, установи и организацији обавестити функционера који руководи тим органом, односно одговорно лице у предузећу или организацији. Органи, предузећа, установе и друге организације, односно грађани, дужни су да инспектору омогуће несметано вршење послова, ставе на увид потребна документа и предмете и пруже другу тражену помоћ. Инспектор је дужан да узме у поступак пријаве грађана, предузећа и других организација у вези са пословима из њихове надлежности и да о резултатима поступка обавести подносиоца пријаве.

Инспектор посебно одговара ако у вршењу надзора не предузме, не предложи или не одреди меру за коју је овлашћен, ако не предложи или не покрене поступак пред надлежним органом због утврђене незаконитости, односно неправилности, и ако прекорачи границе овлашћења.

Инспекцијске послове може обављати лице које има високу стручну спрему одговарајућег смера, положен стручни испит за рад у органима управе и најмање три године радног искуства. Изузетно, законом се може одредити да поједине мање сложене послове инспекцијског надзора обављају инспектори који имају вишу стручну спрему. Инспектор мора имати легитимацију приликом вршења надзора, којом доказује својство инспектора.

3) Инспекцијски поступак

У спровођењу инспекцијског поступка, Закон посебно одређује да о сваком извршеном инспекцијском прегледу и радњама инспектор саставља записник, који садржи налаз стања и предложене, односно наложене мере.

Записник се абавезно доставља прудузећу, абносно установи и другој абрганізаціі, абносно грађаніну, над чііім је пословањем, абносно поступаньем, ізвршен увід. Прудузеће, установа и друга абрганізаціја, абносно грађанін, абнавештавају інспектора о прудузетім мерама наложеним у записніку.

У поједініім прописіма коіі регулішу матеріју інспекцііског надзора прудвїђена је могућност да се протів решења інспектора може уложіті посебно правно средство – пріговор (нпр. протів прівременог решења санітарног інспектора у случајевіма хітног ізвршавања прівременіх мера раді отклањања абности за здравље луді). По правілу, по пріговору се поступа као по жалбі у управном поступку. Решење донето по пріговору сматра се првостепенім решењем (тј. протів њега се у начелу може ізјавіті жалба другостепеном абгану).

Правіло је да се протів првостепеног решења інспектора може ізјавіті жалба другостепеном абгану. За разліку од општег управног поступка, жалба протів првостепеног решења інспектора по правілу се ізјављује у року од 8 дана од дана достављања решења. Ако у пропису коіім се регуліше положај одговарајуће інспекцііске службе ніје наведено да се жалба ізјављује у року од 8 дана, жалба се ізјављује у убічајеном року од 15 дана. Такође, за разліку од општег управног поступка, правіло је да жалба не одлаже ізвршење наређеніх мера. Ізузетно, абган надлежан за послове одговарајуће інспекцііе протів чііјег решења је ізјављена жалба може дозволіті одлагање ізвршења наређеніх мера.

Коначно, одредбама поједініх прописа коііма је регулісан положај одговарајуће інспекцііске службе прудвїђају се овлашћења да, у случају када прудузеће, друга абрганізаціја ілі грађанін у одређеном року не ізврші мере одређене решењем інспекцііског абгана, інспекцііскі абган може поверіті ізвршење тіх мера другој абрганізаціі на трошак прудузећа, друге абрганізацііе ілі грађаніна коіі је біо дужан да ізврші одређене мере.

Інспектор іма право и дужност да у вршењу інспекцііског надзора: 1) прегледа опште і поједіначне акте, евіденцііе і другу документацију; 2) саслуша і узіма ізјаве од одговорніх і заінітересованіх ліца; 3) прегледа пословне просторііе, абјекте, постројења, уређаје, прудмете і робу; 4) узіма узорке робе і других прудмета раді абналізе, експертізе і сл.; 5) наређује мерења која абавља друга стручна абрганізаціја кад прудузеће і друга абрганізаціја сама ілі преко одређене стручне абрганізацііе врші мерења у одговарајућім абластіма, а резултаті мерења пружају абнов за то; 6) прудузіма друге мере і радње за које је овлашћен законом, абносно уредбом.

Інспектор у границама овлашћења може:

- 1) наложіті решењем ізвршење мера і радњи уз одређіванье за то прудребног рока;
- 2) ізрећи мандатну казну;
- 3) поднети пріјаву надлежном абгану за учіњено крівічно дело ілі прівредні преступ і поднети захтев за покретање прекршајног поступка;

- 4) издати привремена наређења, односно забране, у складу са законом;
- 5) донети мере обезбеђења у случају опасности за живот и здравље људи или за друге јавне интересе;
- 6) обавестити други орган ако постоје разлози за предузимање мера за које је тај орган надлежан;
- 7) покренути иницијативу код овлашћеног органа за обустављање од извршења, односно за поништавање или укидање прописа или другог општег акта органа или организације која врши послове државне управе, односно за обустављање од извршења општег акта предузећа, установе и друге организације ако нису у складу са Уставом и законом;
- 8) предузимати друге мере и радње за које је законом и другим прописом овлашћен.

Ако инспектор оцени да је повредом прописа учињено кривично дело, привредни преступ, прекршај или повреда радне дужности над чијом применом врши надзор, дужан је да без одлагања поднесе пријаву за учињено кривично дело или привредни преступ, захтев за покретање прекршајног поступка и захтев за утврђивање одговорности због повреде радне дужности. Орган или организација којој је поднет захтев за покретање прекршајног поступка, односно захтев за покретање поступка за утврђивање одговорности због повреде радне дужности, дужан је да о исходу поступка обавести инспектора.

Ако у вршењу инспекцијског надзора дође до сазнања да општи акт органа или организације није у сагласности са законом или другим прописом, инспектор ће указати на то органу или организацији који је тај акт донео и предложити да се утврђене незаконитости, односно неправилности, отклоне најдуже у року од 60 дана. Ако орган или организација не поступи по предлогу, инспектор обавештава о томе орган надлежан за предузимање мера против аката који нису у складу са Уставом, законом и другим прописима.

4) Поверавање инспекцијских послова

Поједини послови инспекцијског надзора законом се могу поверити органима општина, града Београда, градова и аутономних покрајина. Кад је вршење појединих инспекцијских послова поверено органима општине, града Београда, градова и аутономних покрајина, инспектор има у односу на те органе право и дужност да:

- 1) издаје обавезне инструкције за извршавање закона и других прописа и за вршење послова, као и да контролише њихово извршавање;
- 2) остварује непосредан надзор над њиховим радом;
- 3) врши непосредан инспекцијски надзор у свим пословима и са свим овлашћењима, ако их органи из става 1. овог члана не врше;
- 4) одузме овлашћење поједином инспектору и предложи утврђивање одговорности у органу општине, града Београда, градова и ауто-

- номних покрајина, који послове не обавља благовремено, стручно, законито и савесно;
- 5) организује заједничке акције са инспекторима у органима општина, града Београда, градова и аутономних покрајина, увек кад то потребе захтевају;
 - 6) тражи извештаје, податке и обавештења о вршењу поверених послова инспекцијског надзора.

5) Еколошка инспекција

Инспекцијски надзор представља посебну врсту управног надзора, а остварује се непосредним увидом у одговарајуће правне и фактичке ситуације.⁸⁷² Циљ инспекцијског надзора је како контрола примене закона од грађана и правних лица, тако и контрола примене закона од самих органа управе.⁸⁷³ Постоје бројне инспекције и бројни законски и други прописи који на одговарајући начин регулишу њихову организацију и рад.

Управљање заштитом животне средине поверено је еколошкој инспекцији. Вршење инспекцијског надзора у области заштите животне средине има пре свега превентивни карактер, што значи да треба спречити штетна дејства по животну средину која би могла да произађу из неконтролисаног технолошког развоја.⁸⁷⁴ Једна од најзначајнијих мера превентивног карактера у еколошкој заштити јесу одредбе закона које предвиђају забрану вршења извесних делатности које су такве природе да могу проузроковати загађивање животне средине, док се не прибави дозвола (одобрење) надлежног државног органа за обављање такве делатности.

*Закон о заштити животне средине*⁸⁷⁵, као општи пропис који регулише заштиту животне средине у Србији, у седмом делу посебно регулише инспекцијски надзор. У складу са тим, надзор над применом одредаба овог закона и прописа донетих на основу овог Закона врши Министарство (надлежно за заштиту животне средине), ако овим законом није другачије прописано. Министарство врши инспекцијски надзор у оквиру делокруга утврђеног овим законом преко инспектора за заштиту животне средине. Законом (чл. 110–111) таксативно су набројана права и дужности инспектора у вршењу инспекцијског надзора, као и овлашћења инспектора која произилазе из његових права и дужности. На основу Закона о заштити животне средине, као основног закона, донети су Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину⁸⁷⁶, Закон о процени утицаја на животну средину⁸⁷⁷ и Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања

872 Види: Стеван Лилић, *Еколошка инспекција у законодавству Србије и Европске уније*, „50 година Европске уније“, Институт за упоредно право, 2007, стр. 277–287.

873 Упореди: Стеван Лилић, *Уйравно йраво и уйравно йроцесно йраво*, Београд 2008, стр. 371–381.

874 Упореди: Дејан Миленковић, *Збирка йройиса из области заштити животне средине*, Београд 2006.

875 Закон о заштити животне средине, *Службени йласник РС*, бр. 135/2004

876 Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину, *Службени йласник РС*, бр. 135/2004.

877 Закон о процени утицаја на животну средину, *Службени йласник РС*, бр. 135/2004, уређује поступак процене утицаја пројеката који могу имати значајне утицаје на животну средину,

животне средине.⁸⁷⁸ Ови закони на посредан начин регулишу и вршење инспекцијског надзора.

Према Закону о министарствима, Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине обавља послове државне управе који се односе на: енергетику; енергетски биланс Републике Србије; нафтну и гасну привреду; стратегију и политику енергетске безбедности, израду годишњих и средњорочних програма енергетске безбедности и обезбеђивања материјалних и других услова за реализацију тих програма; безбедан цевоводни транспорт гасовитих и течних угљоводоника; нуклеарна енергетска постројења чија је намена производња електричне, односно топлотне енергије, производњу, коришћење и одлагање радиоактивних материјала у тим објектима; предузимање мера ради обезбеђивања услова за функционисање јавних предузећа у областима за које је Министарство образовано; надзор у областима из делокруга Министарства, као и друге послове одређене законом. Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине обавља послове државне управе који се односе и на: основе заштите животне средине; систем заштите и унапређења животне средине; инспекцијски надзор у области заштите животне средине; примену резултата научних и технолошких истраживања и истраживања развоја у области енергетике и животне средине; спровођење Конвенције о учешћу јавности, доступности информација и праву на правну заштиту у области животне средине; заштиту природе; заштиту ваздуха; заштиту озонског омотача; климатске промене; прекогранично загађење ваздуха и воде; заштиту вода од загађивања ради спречавања погоршања квалитета површинских и подземних вода; утврђивање и спровођење заштите природних целина од значаја за Републику Србију; утврђивање услова заштите животне средине у планирању простора и изградњи објеката; заштиту од великог хемијског удеса и учешће у реаговању у случају хемијских удеса; заштиту од буке и вибрација; заштиту од јонизујућег и нејонизујућег зрачења; управљање хемикалијама и биоцидним производима; спровођење Конвенције о хемијском оружју у складу са законом; управљање отпадом, изузев радиоактивним отпадом; одобравање прекограничног промета отпада и заштићених биљних и животињских врста, као и друге послове одређене законом.⁸⁷⁹ **Агенција за заштиту животне средине**, као орган управе у саставу Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине са својством правног лица, обавља послове државне управе који се односе на: развој, усклађивање и вођење националног информационог система заштите животне средине (праћење стања чинилаца животне средине кроз индикаторе животне средине; регистар загађујућих материја и др.); спровођење државног мониторинга квалитета ваздуха и вода, укључујући спровођење прописаних и усаглашених програма за контролу квалитета ваздуха, површинских вода и подземних вода прве издани и падавина; управљање Националном ла-

садржај студије о процени утицаја на животну средину, надзор и друга питања од значаја за процену утицаја реализације пројеката на животну средину.

878 Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине, *Службени гласник РС*, бр. 135/2004.

879 Закон о министарствима, *Службени гласник РС*, бр. 72/2012, чл. 14. ст.1 и ст. 2.

бораторијом; прикупљање и обједињавање података о животной средини, њихову обраду и израду извештаја о стању животне средине и спровођењу политике заштите животне средине; развој поступака за обраду података о животной средини и њихову процену; вођење података о најбољим доступним техникама и праксама и њиховој примени у области заштите животне средине; сарадњу са Европском агенцијом за заштиту животне средине (ЕЕА) и Европском мрежом за информације и посматрање (EIONET), као и друге послове одређене законом.⁸⁸⁰ Инспекција за заштиту животне средине укључена је у рад мрежа формираних за јачање капацитета инспекције, као што су мреже ECENA⁸⁸¹ и INECE.⁸⁸²

Осим на нивоу Републике, организована заштита животне средине постоји и на нивоу локалне самоуправе. У оквиру градске управе Београда, за питања животне средине надлежан је Секретаријат за заштиту животне средине. Секретаријат обавља послове који се односе на: систематску контролу квалитета ваздуха, мерењем присуства и концентрација загађујућих материја из стационарних извора (ложишта и индустрије) на 21 мерном месту и из моторних возила на 10 раскрсница; контролу квалитета изворске воде из 26 јавних чесама на територији градских и приградских општина; контролу квалитета речних вода Саве и Дунава, као и Колубаре, канала Галовица и још 14 других водотокова на територији града Београда; контролу квалитета воде Савског језера, током целе године и купалишта Лидо на Дунаву, у летњој сезони; испитивање загађености земљишта у зони изворишта водоснабдевања, пољопривредног земљишта, саобраћајница и друго; мерење нивоа комуналне буке на 30 мерних места; праћење нивоа радиоактивности у ваздуху, падавинама, земљишту, речној води, води за пиће, намирницама и сточној храни, као и друге мере заштите од јонизујућег и нејонизујућег зрачења; заштиту од опасних и штетних материја, са мерама превенције, праћења и санације у случају хемијских и других удеса; заштиту природе, очување, коришћење и развој природних добара посебних вредности; утврђивање услова и мера заштите животне средине у поступку доношења просторних и урбанистичких планова и издавање сагласности на стратешку процену утицаја одређених планова и програма на животну средину; оцена и давање сагласности на студију о процени утицаја одређених пројеката на животну средину чија изградња се планира на подручју Града; издавање сагласности и дозвола за рад одређених постројења и обављање активности; израду и реализацију акционих и санационих планова и програма и пројеката у области заштите животне средине; заштиту биљног и животињског света и контролу њихових популација, као и спровођење мера и организацију послова комуналне зо-

880 Закон о министарствима, *Службени тласник РС*, бр. 72/2012, чл. 14. ст. 3.

881 *Environmental Compliance and Enforcement Network for Accession (ECENA)* – мрежа која је формирана за земље које су у процесу придруживања Европској унији. Осим Србије, чланови мреже су и Албанија, Босна и Херцеговина, Македонија, Црна Гора. Европска комисија је, такође, члан мреже. Извор: www.rec.org.

882 *International Network for Environmental Compliance and Enforcement (INECE)* – међународна мрежа за еколошку усаглашеност и примену. Њени циљеви су: јачање свести о усаглашености и примени, развој мрежа кроз међусобну сарадњу и јачање капацитета са циљем остварења и примене еколошки постављених захтева. Извор: www.inece.org.

охигијене; организацију и спровођење општих мера заштите становништва од заразних болести у области сузбијања штетних организама (комарци, крпељи, глодари); праћење и примену економских инструмената за финансирање заштите животне средине еколошку едукацију.

У оквиру овог Секретаријата постоје два сектора: 1) Сектор за праћење и контролу квалитета животне средине и 2) Сектор за заштиту природе и утврђивање услова заштите животне средине. У оквиру Сектора за праћење и контролу квалитета животне средине, градска еколошка инспекција врши надзор над применом и спровођењем закона и других прописа донетих на основу закона у области заштите ваздуха од загађивања у објектима за које дозволу за изградњу и почетак рада дају надлежни органи управе града Београда, односно градске општине; предузима послове инспекцијског надзора над применом мера заштите од буке у Граду и стамбеним, занатским и комуналним објектима; обавља послове контроле заштите и држања домаћих животиња и друге поверене послове инспекцијског надзора над заштитом животне средине.

У изради и реализацији програма и обављању својих редовних послова Секретаријат за заштиту животне средине сарађује са другим органима градске управе, посебним организацијама и стручним службама, јавним комуналним предузећима и јавним службама које оснива Град. Такође, Секретаријат сарађује са Министарством за заштиту животне средине Републике Србије, Министарством за заштиту здравља, као и са Универзитетом у Београду, односно научним и стручним институцијама.

Животна средина се може третирати као својеврсан елемент друштвеног стандарда, па је ова проблематика обимно заступљена у делатности општина. Општине контролишу извршење законских обавеза грађана, привредних субјеката и имају задатак да се старају о друштвеном стандарду грађана. Делатност општина одвија се у раду општинског парламента (скупштине општине) и општинске владе (општинског већа). Тако, општина Панчево има посебан Секретаријат за заштиту и унапређење животне средине који, између осталог, врши следеће послове: програмирање и планирање мера и активности на санацији, заштити и унапређењу животне средине, планирање мера заштите становништва и материјалних добара и контрола спровођења планираних мера, припремање и организовање неопходних осматрања и мерења елемената животне средине (ваздуха, воде, земљишта, животних намирница, буке и комуналних отпадака), вођење обавезне и друге документације о стању животне средине, учешће у изради у иновирању катастра извора загађивања ваздуха, воде и земљишта, буке и радијација, опасних материја као потенцијалних извора еколошких акцидената.

На локалном нивоу, секретаријати имају одређену одговорност за проблеме животне средине и углавном су надлежни да прате стање квалитета животне средине, утицај загађености на здравље становништва, као и последице по друга добра (биљни и животињски свет, добра материјалне културе). Ти секретаријати дају мишљења о просторним и генералним урбанистичким плановима, о локацији нових индустријских погона и еколош-

кој заснованости увођења нових технологија, реконструкција технолошких процеса и сл. Секретаријати дају сагласност и прибављају мишљење од стручних и научних институција за пројекте оних објеката чијим радом може бити угрожена животна средина, а посебно ако у пројекту тај утицај није довољно дефинисан задовољавајућом документацијом. Они могу да организују посебну инспекцијску службу (еколошка полиција) и да координирају рад са одговарајућим инспекцијама.

Делатност секретаријата одвија се по утврђеним плановима и програмима, при чему се могу доносити и детаљни месечни или сезонски планови када се тачно предвиђају термини активности, носиоци појединих активности и инструменти за реализацију тих планова. Годишње се саставља и финансијски план реализације активности и начин обезбеђења средстава за реализацију тих програма. Управна делатност на питањима проблематике животне средине одвија се и у другим државним организацијама. То су организације које за државу обављају одређене послове контроле, заштите и унапређења животне средине и које се финансирају из државног буџета (Републички завод за заштиту здравља, Републички завод за заштиту природе, Републички хидрометеоролошки завод и др.). Те организације немају права управљања, кажњавања и доношења управноправних одлука, али се њихова улога, пре свега, остварује по основу компетентне стручности.

Резултат динамичког развоја питања заштите животне средине јесте и питање примене нових правних норми, посебно због тога што су оне често стварале посебне ситуације за јавну управу, судове и саму јавност. У оквиру ЕУ, као и у оквиру њених држава чланица, основане су одговарајуће агенције за заштиту животне средине и успостављена је могућност да јавност допринесе да се нова правила примене.⁸⁸³ Придруживање Европској унији за Републику Србију представља циљ који подразумева прихватање усвојених европских вредности и стандарда у читавом низу области. Слободно кретање људи и робе између држава чланица ЕУ захтева увођење одговарајућих мера, које се, између осталог, односе и на увођење високих стандарда контроле спољних граница ЕУ. С обзиром на то да се на северу земље Србија граничи са Мађарском и Румунијом, а на истоку са Бугарском, која је чланица ЕУ, а имајући у виду и скоро приступање у ЕУ и других земаља у окружењу, изузетно су значајни увођење и доследна примена концепта интегрисаног (еколошког) управљања границом који ће бити компатибилан са решењима која се примењују у региону и у самој ЕУ.

У октобру 2006. Године, у Србији је реализован пројекат ЕСЕНА који представља извештавање Србије о спровођењу Препоруке Европског парламента и Савета Европе о минималним критеријумима за инспекцију заштите животне средине.⁸⁸⁴ Препорука је донета 4. априла 2001. године, са циљем усаглашавања рада инспекција за заштиту животне средине земаља чланица ЕУ, пре свега у примени и спровођењу одговарајућих директива

883 Alexandre Kiss, *Preface*, u: Jonas Ebbeson (editor), *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, Kluwer International, The Hague 2002, стр. в.

884 Упореди: Годишњи извештај Сектора за контролу и надзор за 2010. годину. Извор: <http://www.ekoplan.gov.rs/srl/3-Izvestaji-123-document.htm>.

и конвенција, као што су Директива IPPC⁸⁸⁵, Директива ЕИА⁸⁸⁶, Архуска конвенција⁸⁸⁷ итд.

Према Препоруци Европског парламента и Савета Европе,⁸⁸⁸ инспекцијски надзор у области заштите животне средине треба да се води увођењем минималних критеријума: у организацију и вођење инспекцијског надзора, поступке који следе (решења, пријаве и сл.), као и у начин извештавања о раду инспекције, чиме ће се побољшати имплементација и ојачати закони ЕУ у земљама чланицама. Основни принципи које Препорука промовише су: очување инспекцијске одговорности земаља чланица; очување одређене националне структуре земаља чланица; при чему се не укидају прописи других инспекција. Еколошка инспекција је у Препоруци ЕУ дефинисана као активност која укључује: проверу и промовисање усаглашености рада „контролисаних инсталација“ са условима из закона, директива, дозвола; праћење утицаја (мониторинг) „контролисаних инсталација“ на животну средину. У складу са тим, Препорука разликује две врсте еколошке инспекције: 1) рутинску (редовну и планирану) еколошку инспекцију чији је задатак утврђивање укупног утицаја на животну средину, едукацију и унапређивање знања оператера и процена постојећих сагласности и 2) ванредну тј. *ad hoc* еколошку инспекцију која врши надзор по представкама, поводом акцидената, инцидената и сл. Приликом вршења инспекције, еколошки инспектор, између осталог, има и едукативну улогу која се састоји у промовисању закона, упознавању оператера са новим прописима, са изменама прописа и сл. Србија је 2001. године била укључена у BERSEN – Балканска мрежа за сировођење и усаглашеност йройиса из обласйи живојине средине (*Balkan Environmental Regulatory Compliance and Enforcement Network*), мрежу која је установљена у Албанији 2001. године.⁸⁸⁹ Мрежа BERSEN је основана са задатком да олакша, помаже и промовише спровођење прописа из области заштите животне средине земаља југоисточне Европе ширењем информација и развојем пројеката од заједничког интереса за све државе које припадају мрежи. Чланице ове мреже су Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Македонија и Србија, док су Бугарска и Румунија земље посматрачи. Члан мреже је и Европска комисија, а сваки други годишњи састанак националних координатора се одржава у Бриселу. Чланице мреже BERSEN раде заједно на унапређењу

885 Директива за интегрисану заштиту и контролу од загађења (1996). Council Directive 96/61/EC of 24 september 1996 concerning integrated pollution prevention and control. Извор: <http://www.cpc.cz/projekty/IPPC/bat/directive.php>.

886 Студија о процени утицаја. Environmental Impact Assessment (EIA). Извор: <http://www.ncte.ie/environ/eia.htm>.

887 Конвенција о приступу информацијама, учешћу јавности у одлучивању и приступу правди у питањима животне средине (Архуска конвенција, 1998). Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention). Извор: <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf>

888 Препорука Европског парламента и Савета Европе о минималним критеријумима за еколошку инспекцију (4. април 2001). Recommendation of the European Parliament and of the Council of 4 April 2001 providing for minimum criteria for environmental inspections in the Member States (2001/331/EC). Извор: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2001/l_118/l_11820010427en00410046.pdf

889 BERSEN је 2005. године променио назив у ECENA.

примене и имплементације закона у области заштите животне средине и у повећању ефикасности агенција и инспектората надлежних за њихово спровођење. Суштина је у томе да све инспекције на исти начин спроводе законе из области заштите животне средине тако што ће на исти начин припремати инспекцијску контролу, у инспекцијском надзору на локацији користити исте или сличне „чек“ листе, извештавање обављати на исти начин. Захваљујући чланству наше земље у мрежи BERCEN, односно ECENA, један број републичких инспектора за заштиту животне средине прошао је обуку за тренере у спровођењу Препоруке о минималним критеријумима за инспекцију заштите животне средине и имао је прилику да упозна рад инспектора у Финској, Немачкој, Бугарској, Хрватској итд.

Будући да се Србија суочава са великим изазовима у унапређивању заштите животне средине, под чиме се подразумева и побољшање еколошке инспекције на свим нивоима државне власти, Влада Републике Србије је израдила предлог *Националног програма заштите животне средине за 2010. годину*.⁸⁹⁰

Програм је припремљен са циљем развоја модерне политике заштите животне средине и, у складу са тим, у њему су дефинисане краткорочне и средњорочне мере и реформе које треба предузети да би се постављени циљ и остварио. На основу тога, предлог Националног програма за заштиту животне средине Владе Републике Србије може се сматрати путоказом који Србију треба да следи у хармонизацији свог еколошког законодавства и политике са Европском унијом.

3. Управна инспекција

Посебну врсту инспекцијског надзора представља управна инспекција. Циљ управне инспекције је вршење инспекцијског надзора над радом органа државне управе.⁸⁹¹

Народна скупштина је усвојила Закон о управној инспекцији⁸⁹² (2011) којим се уређују организација, послови и начин рада управне инспекције, права, дужности и одговорности управних инспектора и друга питања од значаја за рад управне инспекције.

Управна инспекција је **облик надзора над спровођењем** закона и других прописа и **поступањем** органа државне управе, служби судова, јавних тужилаштава, Републичког јавног правобранилаштва, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина, као и органа територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе у вршењу поверених послова државне управе и других ималаца јавних овлашћења, чије су садржина, границе и овлашћења утврђени овим и посебним законима.

890 Национални Програм заштите животне средине Владе Републике Србије за 2010. годину. Извор: <http://www.ekoplan.gov.rs/src/15-Ostala-dokumenta-127-document.htm>

891 Упореди: Зоран Петровић, „Управна инспекција – специфичан облик контроле управе“, *Правни живот*, бр. 10, 1998, стр. 121–130.

892 Закон о управној инспекцији, *Службени гласник РС*, бр. 87/2011.

Управна инспекција обавља инспекцијски **надзор над применом закона и других прописа којима се уређују**: државна управа; радни односи у државним органима и органима јединица локалне самоуправе; општи управни поступак и посебни управни поступци; изглед и употреба грба, заставе и химне Републике Србије; службена употреба језика и писама; печат државних и других органа; бирачки спискови и матичне књиге; политичке странке и удружења и слободан приступ информацијама од јавног значаја. Управна инспекција обавља инспекцијски надзор и у другим областима у којима је посебним законом утврђена њена надлежност.

Послове управне инспекције обавља **Управни инспекторат** преко управних инспектора, као орган у саставу министарства надлежног за послове државне управе.

Радам Управног инспектората руководи директор – **главни управни инспектор** (у даљем тексту: главни управни инспектор) који поред положаја и овлашћења руководиоца органа управе у саставу министарства има положај и овлашћења управног инспектора, као и овлашћење да одлучује о жалбама изјављеним против решења управних инспектора подручних и других организационих јединица

Управни инспектор може бити лице које има стечено високо образовање из научне области правне науке на студијама другог степена (дипломске академске студије – мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године, које има најмање пет година радног искуства на управним пословима, положен државни стручни испит и које испуњава друге услове прописане за рад у органима државне управе.

Послове управне инспекције за органе града Београда, органе градских општина града Београда и установе чији је оснивач град Београд, као поверене, обавља управна инспекција Градске управе града Београда.

Инспекцијски надзор обавља се: 1) предузимањем управних радњи на утврђивању стања спровођења закона и других прописа код надзираних органа, тј. органа који су у обављању својих послова и раду дужни да поступају према прописима чију примену надзире управна инспекција; 2) налагањем управних мера ради спречавања и отклањања незаконитости у извршавању тих прописа; 3) предузимањем других радњи и управних мера одређених овим и посебним законом.

Поступак инспекцијског надзора управни инспектор покреће по службеној дужности, по налогу надлежних органа и на основу иницијативе органа или правних или физичких лица.

Управни инспектор овлашћен је да у поступку спровођења надзора, поред предузимања радњи на које је овлашћен инспектор у вршењу инспекцијског надзора – утврђених посебним законом, предузме и следеће радње, и то: 1) да оствари непосредни увид у услове и начин рада у надзираном органу; 2) да узима изјаве и по потреби писана изјашњења од руководиоца и службених лица надзираног органа о чињеницама и подацима

значајним за потпуно утврђивање чињеничног стања; 3) да захтева достављање потребних извештаја, података, аката и друге потребне документације и одреди примерен рок за достављање; 4) да тражи достављање, узме или задржи општи или појединачни акт надзираног органа који је предмет инспекцијског надзора а чија тачност, у случају да се не ради о оригиналу акта, потврђује се потписом руководиоца и печатом надзираног органа.

Управни инспектор сачињава **записник** у коме се налази **предлог мера** за отклањање утврђених незаконитости, неправилности и недостатака у раду. Ако надзирани орган у остављеном року није отклонио записником утврђене незаконитости, неправилности и недостатке, управни инспектор дужан је да донесе **решење** којим налаже мере и одређује рок за њихово отклањање.

Решењем се може, зависно од предмета надзора и природе утврђених незаконитости, неправилности и недостатака у раду: 1) **наложити** доношење, стављање ван снаге или одлагање извршења одговарајућег акта и предузимање других одговарајућих мера и радњи потребних ради отклањања утврђених незаконитости, неправилности и недостатака у раду; 2) **забрани** **предузимање радњи** које су у супротности са законом или другим прописом; 3) **забрани** **предузимање радњи службеном лицу** које не испуњава прописане услове за вођење управног поступка и доношење решења у управном поступку; 4) предложити **покретање поступка због повреде радне дужности**; привремено удаљење са рада, односно престанак радног односа лица затеченог у обављању службеничких послова без законитог акта о пријему у радни однос или акта о распоређивању на радно место или које не испуњава услове прописане законом или другим прописом; поступка за укидање овлашћења за вођење управног поступка и доношење решења у управном поступку или другог поступка ради отклањања утврђених незаконитости, неправилности и недостатака у раду.

Против решења управног инспектора може се изјавити жалба главном управном инспектору у року од 8 дана од достављања решења.

ГЛАВА IV

КОНТРОЛА УПРАВЕ

- I. ПОЈАМ И ВРСТЕ КОНТРОЛЕ УПРАВЕ
- II. ПОЛИТИЧКА КОНТРОЛА УПРАВЕ
- III. ПРАВНА КОНТРОЛА УПРАВЕ
- IV. УПРАВНА КОНТРОЛА УПРАВЕ
 - 1. ПОЈАМ И ВРСТЕ УПРАВНЕ КОНТРОЛЕ УПРАВЕ
 - 2. УНУТРАШЊА АДМИНИСТРАТИВНА КОНТРОЛА
 - 3. СПОЉНА АДМИНИСТРАТИВНА КОНТРОЛА
- V. СУДСКА КОНТРОЛА УПРАВЕ
- VI. ПОСЕБНИ ОБЛИЦИ КОНТРОЛЕ УПРАВЕ
 - 1. ЈАВНО ТУЖИЛАШТВО И КОНТРОЛА УПРАВЕ
 - 2. ОМБУДСМАН
 - 3. УСТАВНА ЖАЛБА

ГЛАВА IV КОНТРОЛА УПРАВЕ

I. ПОЈАМ И ВРСТЕ КОНТРОЛЕ УПРАВЕ

Како је раније изложено, под **контролом** се у најширем смислу подразумева **оцена постигнутог резултата**. У ужем смислу, под контролом се подразумева **посебна активност** трајног праћења реализације постављених задатака и послова и упоређивање остварених резултата са постављеним циљем, уз могућност корективног утицаја у случају одступања.⁸⁹³ У том смислу, контрола уопште представља једну *йрајну делайнось бржљивої и системайскої йосмайрања и оцењивања некої йуђеї рада*.⁸⁹⁴ Изрази *контйрола* и *надзор* у суштини су синоними и значе исто (тако да је плеоназам употребљавати изразе као што је *контйролно-надзорна* активност и сл.).

Традиционално, разликују се **правна** и **политичка** контрола (надзор). У том смислу (*Л. Костйић*), ...правни надзор је у материјалном смислу када се надзорна власт ограничава на правне моменте, кад оцењује сагласност аката са важећим правним прописима, када гледа само да рад и поступак органа није дошао у сукоб са објективним земаљским нормама. Политички је кад надзорна власт може да цени и целисходност радњи органа, кад испитује да ли су они у складу са неким вишим општим интересима. Први надзор зове се контрола законитости или легалитета, а други контрола целисходности или опортунитета.⁸⁹⁵

У односу на управу, може се говорити о **политичкој** контроли управе и о **правној** контроли управе. Осим тога, може се говорити и о појединим **посебним облицима контроле** управе коју стварају институције као што су, рецимо, **јавни тужилац** и **омбудсперсона (омбудсман)**. Полазећи од тога, могу се разликовати и поједине врсте контроле управе. Данас је уобичајено да се, у зависности од карактера контролних овлашћења и вршиоца контроле, разликују **две основне врсте** контроле управе: **а) политичка контрола управе**, као контрола управе коју остварују политички субјекти (нпр. *йарламенй, влада, йолийичке сйранке* и *јавно мњење*), и **б) правна контрола управе** (нпр. *уйравна* контрола управе и *судска* контрола управе).

893 Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb 1973, стр. 310–321.

894 Никола Стјепановић, Стеван Лилић, *Уйравно йраво*, Београд 1991, стр. 363.

895 Лазо М. Костић, „Надзор централне управе над самоуправама“, *Савремена ойшйина*, бр. 3–4, Београд 1938, стр. 71–72.

II. ПОЛИТИЧКА КОНТРОЛА УПРАВЕ

Како је о појединим облицима **политичке контроле** управе било речи у одељку у којем су разматрана питања **положаја** и **улоге** управе у нашем политичком и правном систему, посебно питања положаја управе у односу на скупштину и владу (нпр. образовање и укидање органа управе, избор и смењивање министара, финансирање рада управе и др.), овом приликом, примера ради, навешћемо неке карактеристичне примере политичке контроле управе коју остварују Народна скупштина и Влада Србије. Тако, **Народна скупштина** законом оснива и укида министарства и уређује њихову надлежност и делокруг, именује и разрешава председника Владе и министре и утврђује њихову одговорност и одобрава средства за њихов рад (буџет). **Влада** Србије, између осталог, доноси уредбе, одлуке и друге подзаконске акте ради извршења закона којима се могу утврђивати одређене обавезе за органе управе, усмерава и усклађује рад министарстава и посебних организација, прописује смернице и начелне ставове којих су органи управе дужни да се придржавају, поставља и разрешава функционере у министарствима и другим органима и посебним организацијама, може наложити министарству преузимање одређене радње итд. **Политичке странке** врше политичку контролу управе, пре свега, посредством својих посланика у парламенту (нпр. постављањем посланичких питања министрима или подношењем предлога за њихово смењивање, односно предлога за изгласавање неповерења влади), док се политичка контрола управе од стране **јавног мњења** нарочито изражава у писању штампе и обавештавању грађана од стране других средстава јавног информисања (нпр. радија и телевизије) о актуелним политичким и друштвеним проблемима (нпр. о откупној цени жита, предлогу нових пореских закона, појединим изјавама министара и сл.). С тим у вези, треба напоменути да питања политичке контроле управе, пре свега, спадају у оквире других правних и политичких дисциплина (нпр. уставног права и политичког система), а у оквир управног права, само у оној мери у којој је то неопходно ради сагледавања општег контекста политичког и правног положаја и улоге управе.

III. ПРАВНА КОНТРОЛА УПРАВЕ

Како се истиче, ...кад је реч о правној контроли управе, онда се том појму мора додати још један елемент више: онај ко контролише треба да је у стању да врши извештај **на рад** контролисаног.⁸⁹⁶ У том смислу, правна контрола управе представља облик контроле чији је ток регулисан правним нормама.⁸⁹⁷

896 Никола Стјепановић, *Уйравно йраво II*, Београд 1973, стр. 221.

897 Зоран Томић, *Уйравна конйрола уйраве*, Београд 1989, стр. 11.

Суштина начела законитости у раду управе изражена је у томе што свака активност управе, односно сваки акт и свака радња органа управе морају бити засновани на закону или другом пропису. Иако је закон подлога и претпоставка за вршење управне делатности у смислу да органи управе морају доносити своје акте и вршити своје радње на основу и у оквиру закона и других прописа, у раду управе могуће су разне **повреде** овог начела. Како управа обавља многобројне послове и задатке и с тим у вези доноси бројне и разноврсне одлуке и акте, већ сам обим њиховог рада ствара могућност за појаву разних **неправилности и грешака**. Из тих разлога, нису ретки случајеви да управа донесе акт који је у супротности са законом или неким другим прописом, односно којима се општи интерес не остварује на оптималан начин. Такве ситуације налажу предузимање разних контролних интервенција правног карактера са циљем да се очува законитост и правилност рада органа управе. У том смислу, **циљ** правне контроле управе је да се утврди да ли је рад неког органа управе законит и правилан, као и предузимање правних интервенција да се те грешке исправе, односно спречи њихово чињење за будуће. У том смислу, правна контрола управе има задатак да осигура остварење управних циљева сходно нормама које то регулишу.

Правна контрола управе може бити:

(а) **Управна (административна) контрола управе**, као контрола управе коју остварује сама управа и која може бити: **1) унутрашња** административна контрола управе и **2) спољна** административна контрола управе. У унутрашњу административну контролу управе спада: (1) **инстанциона контрола**, тј. контрола рада и одлука нижег органа од стране вишег органа на основу уложене *жалбе* незадовољног субјекта и (2) **службени надзор**, тј. контрола рада и одлука нижег органа од стране вишег органа на основу посебних законских овлашћења. У спољну административну контролу управе спада контрола управе коју остварују посебни **инспекцијски органи** (нпр. инспекција рада и управна инспекција). У спољну контролу, такође, може се уврстити и тзв. (3) **контрола (надзор) над самоуправом**, тј. контрола законитости рада и одлука органа локалне самоуправе;

(б) **Судска контрола управе** је контрола управе коју остварују различити судови (редовни, управни, па и уставни). Полазећи од тога, судска контрола управе може бити:

1) Посредна (општа) судска контрола законитости рада управе од стране: а) **редовних судова** (нпр. у парничном и кривичном поступку), б) **уставног суда** (нпр. поводом уставне жалбе). Тако, према Уставу Србије (чл. 170), уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.

2) Непосредна (посебна) судска контрола законитости управних аката од стране **редовних, односно управних судова** у управносудском поступку – управни спор.

(в) **Посебна контрола управе**, као контрола коју остварују посебне институције, као што су: а) **јавно тужилаштво** на основу процесних овлашћења да покреће одговарајуће поступке и б) **омбудсман**, као контрола управе од стране тзв. заштитника права грађана (нпр. заштитника грађана, односно омбудсмана у Војводини).

IV. УПРАВНА КОНТРОЛА УПРАВЕ

1. Појам и врсте управне контроле управе

Под **управном (административном) контролом управе** подразумева се таква контрола у којој је управа и субјект и објект контроле, односно где један (виши) орган управе обавља правну контролу над радом и актима другог (нижег) органа управе, који је дужан да ту контролу *йрйи*.⁸⁹⁸ Хронолошки посматрано, административна контрола је најстарији облик правне контроле управе, која се прва појавила и најдуже задржала. До увођења судске контроле управе, био је то једини облик правне контроле управе.

За административну (управну) контролу управе може се рећи да представља тзв. *уйравни йуи* за отклањање незаконитости и нецелисходности рада управе, посебно у вези са доношењем управних аката. Управна контрола управе је посебан облик правне контроле управе у оквиру којег контролу врши један орган управе (нпр. виши) у односу на други орган управе (нпр. нижи) на основу одговарајућих правних овлашћења (нпр. овлашћење да поништи управни акт поводом жалбе или на основу тзв. службеног надзора).

Поједини облици управне контроле управе јављају се у зависности од тога да ли систем управне контроле управе почива искључиво на овлашћењима која проистичу из међусобног хијерархијског односа управе или на контролним овлашћењима која проистичу из закона. У радовима који обрађују ова питања истиче се да је управна контрола управе, контрола управе која се остварује „у ходу“, односно контрола једног органа управе над другим која се обавља у процесу вршења управне делатности. У том смислу, ...управна контрола управе је правни процес провере правилности (законитости и целисходности) управног рада једног субјекта од стране другог који је овлашћен да непосредно, оперативно и мериторно утиче на тај рад, као и на правне ситуације које из њега произилазе.⁸⁹⁹

У системима управне контроле управе у којима се контролна овлашћења изводе из **хијерархијског односа**, карактеристично је да преовладава принцип хијерархије као примарни принцип уређивања односа између виших и нижих органа. Тако виши (нарочито централни) органи управе одређују шта ће и како ће радити нецентрални (нижи) органи управе. У

898 Никола Стјепановић, *Уйравно йраво II*, Београд 1973, стр. 222–223.

899 Зоран Томић, *Уйравно йраво (уйравна конйрола уйраве)*, Београд 1990, стр. 37.

систему хијерархијске контроле, такође су карактеристична и хијерархијска овлашћења вишег органа да, без обзира на то да ли постоји изричит законски основ или не, може променити (тј. поништити, укинути или изменити) одлуке нижих органа из разлога незаконитости и из разлога нецелисходности. Данас су, међутим, овлашћења хијерархијске контроле знатно ублажена, у смислу да су ограничена тако што више **не постоји** општа **претпоставка** хијерархијских овлашћења, већ су законом тачно утврђени услови и ситуације у којима се може остваривати хијерархијска контрола управе (тзв. граница субординације). Хијерархијска контрола управе посебно се ублажава у системима који познају судску контролу управе. Систем хијерархијске контроле управе данас се донекле задржао у управним структурама хијерархијског карактера (нпр. војска и полиција), али је и ту знатно ублажен законском регулативом. Према нашим важећим прописима, може се рећи да је основни систем на којем почивају односи органа управе код нас облик хијерархијског система који је ублажен законским ограничењима тако што хијерархијска овлашћења вишег органа (нпр. министарства) према нижем (нпр. органима општинске управе) морају бити вршена на основу и у оквиру закона или другог важећег прописа.

Као облик модификовања крутости хијерархијског система јавља се **систем старатељске контроле** (нпр. тзв. систем *шуйтеле*, односно *сйара-шљельсйива*, у Француској), који посебно долази до изражаја у вези са контролним овлашћењима органа управе према недржавним субјектима који уживају разне облике аутономије (нпр. територијалне аутономије, струковна удружења) и слободе. Принцип старатељства своди се на потребу да се обезбеди релативна самосталност појединих субјеката и органа у односу на управну контролу, али тако да држава задржава општу контролу над законитошћу рада ових структура. Старатељска контрола има за последицу систем према којем органи управе у спровођењу управне контроле само врше контролу законитости аката, док је искључена могућност контроле њихове целисходности.

У пракси су, међутим, могуће и разне комбинације наведених система, од којих је најчешћи систем тзв. дуплог колосека, према којем се разликује контрола послова који се обављају у оквиру тзв. самосталног делокруга (у односу на које се може вршити само контрола законитости, али не и целисходности) од послова који се обављају у оквиру тзв. пренетог делокруга (у односу на које се може вршити како контрола законитости, тако и контрола целисходности).

Полазећи од тога ко је врши, односно над ким се врши, управна контрола управе традиционално се дели на *унушрашњу* административну контролу управе и на *сиољну* административну контролу управе. За унутрашњу административну контролу управе каже се да је по свом карактеру општа, док се за спољну административну контролу управе каже да је по свом карактеру посебна.⁹⁰⁰

900 Никола Стјепановић, *Управно право II*, Београд 1973, стр. 223.

2. Унутрашња административна контрола

а) Опште напомене

Унутрашња административна контрола је правна контрола **виших органа управе над нижим**, тј. претпостављених над потчињенима, на основу хијерархијских овлашћења. Унутрашња административна контрола понекад се назива још и *хијерархијска конџирола* јер потиче из управних система који су почивали на чистом хијерархијском принципу и у оквиру којих рад управе у начелу није био регулисан законом. Хијерархијска контрола, као претеча данашње унутрашње административне контроле, нарочито се развила у тзв. полицијској држави, која претходи правној држави и у којој се још нису појавили правни облици контроле управе.

Основни општи **недостатак** унутрашње административне контроле произилази из њеног хијерархијског порекла и односи се на околност да управа сама себе контролише по принципу *самоконџироле*. Концептуално посматрано, самоконтрола је у великој мери у супротности са општим појмом контроле, с обзиром на то да је за остваривање контроле у правом смислу речи потребно постојање најмање два различита субјекта која су међусобно независна и самостална. Како у хијерархијским системима, међутим, то није случај, пошто нижи (потчињени) орган практично нема никакву самосталност у односу на виши (надређени) орган, то ни ова унутрашња контрола не може осигурати онај квалитет који могу осигурати други облици контроле, посебно судска.

Иако су крути системи хијерархијске организације управе данас углавном напуштени, ипак су задржани извесни **модификовани облици** унутрашње административне контроле. Разлог је у томе што у управи и даље постоји потреба за одређеном хијерархијском координацијом која проистиче како из природе управних активности, тако и из истоветности управних циљева које сви органи управе остварују. Како се истиче, ...задржавши унутрашњу управну контролу, поред новоорганизованих других облика контрола, модерно право ју је ставило на солиднију правну основу тако што ју је правно регулисало. Као свака друга управна делатност у правној држави, данас се и унутрашња административна контрола обавља на основу и у оквиру правних прописа.⁹⁰¹

Унутрашња административна контрола јавља се као: а) **инстанциона контрола** (контрола поводом жалбе) и као б) **службени надзор** (контрола по службеној дужности). Како је о поништавању и мењању решења по жалби, као и о поништавању и укидању решења по основу службеног надзора према нашим законским прописима раније било детаљније речи, овом приликом биће обрађени само они аспекти ових института који су у непосредној вези са остваривањем контроле управе уопште.

901 Никола Стјепановић, *Уйравно йраво II*, Београд 1973, стр. 223.

б) Инстанциона контрола

Инстанциона контрола управе остварује се поводом **жалбе**. Без жалбе нема инстанционе контроле. Због тога се каже да је жалба битна претпоставка (*conditio sine qua non*) за инстанциону контролу. Као врста унутрашње административне контроле, инстанциона контрола се активира **жалбом** лица (странке) које је незадовољно неком управном одлуком (решењем). Као што је раније речено, жалба је правно средство којим се конкретан управни акт нижег органа управе напада („побија“) пред вишим органом управе. Данашња управна жалба (*appellatio*) везана је својим пореклом за једну врсту управне молбе, односно управног приговора, која се зове **ремонастрација** (*remonstratio*). Према старој административној пракси, лице које је незадовољно неком одлуком управног органа могло се обратити том истом органу са молбом (приговором) да предмет поново узме у разматрање и да тим поводом своју ранију одлуку стави ван снаге или измени. Карактеристично за ремонастрацију је да управа по њој поступа по начелу *via gratiae* („по милости“), што значи да управа није обавезна да поступи по ремонастрацији, иако, уколико процени да је целисходно, она то може. Другим речима, по ремонастрацији се не поступа по принципу *via institutiae* у смислу да управа има законску обавезу да свако обраћање грађана (када су за то испуњени законом прописани услови) узме у разматрање и да о њима формално донесе одлуку (макар та одлука била и негативна, односно неповољна по лице које се обратило управи).

Раније се сматрало да за управу не важи судско начело *res iudicata* (пресуђена ствар) јер су, за разлику од судова, управни органи могли већ одлучене предмете поново узимати у разматрање без обавезе да остану при првобитној одлуци. Међутим, увођењем начела правоснажности управних аката по угледу на судске пресуде, ремонастрација је практично изгубила свој значај.

Међутим, за разлику од ремонастрације, која је практично нестала појавом правне државе, судбина управне жалбе била је управо обрнута. Тек у правној држави, која према речима Слободана Јовановића настаје *када се управа сйави йод закон*, жалба добија своје право место као једно од централних правних института управног права. Историјски посматрано, жалба се још у апсолутистичкој полицијској држави појавила такорећи „сама од себе“. У таквој држави, апсолутном владару (краљу) лично су припадале све државне функције које је он обављао када је за то *био расйоложен*. Међутим, иако је многе функције поверавао својим чиновницима, владар је увек за себе задржавао право коначног одлучивања. Тако је дошло до тога да су поданици незадовољни одлуком краљевих чиновника почели све чешће непосредно да се обраћају (тј. апелују) самом владару, посебно да се жале на поступке његових чиновника. У том смислу, *апелација* је постала **претеча** данашње инстанционе жалбе, иако поданик није располагао никаквим правима, нити је био сигуран у свој успех. Тек после Француске револуције (1789) жалбе које су упућиване највишим властима почињу редовно

и озбиљно да се разматрају, из чега је произашло и данашње опште право жалбе вишим управним органима против одлука нижих управних органа.

У правној држави, жалба као један од најважнијих института административног поступка представља правно средство које грађанима пружа заштиту од самовоље нижих управних органа. Подвргавање управе закону имало је за последицу да се у сваком конкретном случају увек могло тачно утврдити који су управни органи виши и претпостављени органи, а који нижи и потчињени. У правној држави, виши управни органи не одлучују више по жалбама као мандатори владара већ на основу сопственог овлашћења (*de iure proprio*), које произилази из устава и закона. Начелом законитости уведен је принцип да орган управе мора поступити по правилно поднетим жалбама, а жалилац мора бити обавештен о исходу поступка.

Правном регулацијом и кодификацијом правила општег управног поступка средином 20. века, управна жалба постаје тзв. **инстанциона жалба**, тј. редовно правно средство против одлуке органа нижег степена, о којој решава орган вишег степена. **Инстанциона контрола** управе, као облик унутрашње административне контроле, данас почива на институту инстанционе жалбе путем које се пред другостепеним органом управе напада законитост, односно целисходност управне одлуке првостепеног органа.

И у нашем правном и политичком систему право жалбе је основно уставно право грађана. Тако, према Уставу Србије (чл. 36 ст. 2), свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу. Жалба у управном поступку посебно је предвиђена и Законом о општем управном поступку (1997), који прописује да против решења донетог у првом степену странка има право на жалбу (чл. 12).

в) Службени надзор

За разлику од инстанционе контроле, која се не може активирати без жалбе, **службени надзор** као врста унутрашње административне контроле обавља се по службеној дужности. Службени надзор се још назива и **службена контрола** или *контрoла по основу службеног надзора*. За службени надзор је карактеристично да га обавља виши орган управе у односу на нижи у ситуацији када виши **оцени** да су се за то стекли услови прописани законом. Службени надзор такође произилази из хијерархијске природе управних система. Међутим, док је у ранијим управним системима контролу управе по овом основу могао вршити хијерархијски надређени орган у свако доба и у односу на сваку одлуку нижег органа, тај облик контроле је у правној држави модификован у смислу да се та контрола може вршити само у ситуацијама које су **конкретно предвиђене законом**. Иако се може рећи да су овлашћења у суштини иста (нпр. виши орган може својом одлуком поништити одлуку нижег органа), битна разлика између ранијих облика административне контроле по основу хијерархијског надзора и данашњих облика ове контроле огледа се у томе што у правној држави основ за контролна овлашћења извире из закона, а не из фактичког положаја у хијерар-

хијској структури. Због тога се данас у правним прописима користе изрази *службени надзор* или контрола *по основу службеног надзора*, а не изрази *хијерархијски надзор* или контрола на основу *хијерархијских овлашћења*.

Као и код инстанционе контроле по жалби, у поступку контроле управних аката по основу службеног надзора **могу се контролисати како законитост, тако и целисходност тих аката**, а у случају да се незаконитости или нецелисходности утврде, ти акти ће бити уклоњени из правног поретка (нпр. поништавањем или укидањем). Могу се јавити различити облици службеног надзора. Тако, службени надзор вишег органа у односу на нижи може бити надзор над управним актима или надзор над радом нижег органа. Надзор над управним актима врши се у управном поступку (који садржински веома личи на поступак по жалби, али то није, јер жалбе и нема), док се надзор над радом врши инспекцијским путем, на основу прегледа, извештаја, реферисања и сл. Службени надзор се може вршити **накнадно** (*ex post*), рецимо, након што нижи орган донесе управни акт (нпр. контрола поштовања правила поступка или прописа о надлежности нижег органа), а може се вршити **претходно** (*ex ante*), тј. пре него што нижи орган приступи доношењу управног акта (нпр. давањем претходне сагласности за доношење акта). С обзиром на то да је по својој природи посебан облик хијерархијског надзора, службени надзор се може остваривати само у оним управним системима у којима долазе до изражаја **вертикални односи** између појединих организационих нивоа (нпр. између министарства и подручних органа), а не и између оних управних структура чији међусобни односи почивају на **хоризонталном принципу** (нпр. између органа управе и привредних субјеката).

Према важећим прописима, службени надзор, између осталог, регулисан је и Законом о општем управном поступку, који овај облик надзора сврстава у посебне ситуације **поништавања и укидања решења по основу службеног надзора**. Пошто је о поништавању и укидању по основу (тј. по праву) службеног надзора било речи поводом разматрања ванредних правних средстава у управном поступку, овом приликом ћемо указати само на оне аспекте овог института који су у непосредној вези са овлашћењима органа који врши службени надзор над управним актима органа над којим се надзор врши. Тако, према Закону о општем управном поступку који важи у Србији (чл. 253–254),⁹⁰² решење које је коначно у управном поступку надлежни орган ће **поништити** по основу службеног надзора: 1) ако је решење донео стварно ненадлежни орган, а не ради се о случајевима ништавости, 2) ако је у истој ствари раније донето правоснажно решење којим је та управна ствар друкчије решена, 3) ако је решење донео један орган без сагласности, потврде, одобрења или мишљења другог органа, а ово је потребно по закону или другом пропису заснованом на закону, 4) ако је решење донео месно ненадлежни орган, 5) ако је решење донето као последица принуде, изнуде, уцене, притиска или друге недозвољене

902 Упореди: члан 257–258, Закон о општем управном поступку, *Службени лист РЦГ*, бр. 60/2003.

радње. С друге стране, решење које је коначно у управном поступку може се **укинути** по основу службеног надзора ако је њиме очигледно повређен материјални закон. У стварима у којима учествују две или више странака са супротним интересима решење се може укинути само по пристанку заинтересованих странака. Решење може поништити или укинути другостепени орган по основу службеног надзора. Ако нема другостепеног органа, решење може поништити или укинути орган који је законом овлашћен да врши надзор над радом органа који је донео решење (нпр. Влада у односу на министарство).

3. Спољна административна контрола

Осим као унутрашња административна контрола, управна контрола управе може се јавити и као **спољна административна контрола**. За спољну административну контролу нису карактеристични и наглашени хијерархијски моменти у вршењу контроле, иако спољну административну контролу такође врше једни органи управе над другим органима управе.

Спољна административна контрола остварује се у односу на органе управе који међусобно **нису** организационо и функционално подређени и најчешће је врше релативно самостални органи управе, као што су **инспекторати** и инспекцијске службе, који у односу на органе управе имају иста управна овлашћења која имају и у односу на друге субјекте чији рад контролишу. Тако ће, рецимо, инспекција рада или инспекција парних котлова вршити контролу услова рада или безбедности грејних постројења неког органа управе, на исти начин као што то ради и у односу на било које друго лице.

Међутим, могу се образовати и посебне инспекцијске службе (инспекторати) чији је основни задатак да контролишу пословање самих органа управе. Тако, према нашим прописима, управну контролу рада органа државне управе врши управна инспекција. **Управна инспекција**, између осталог, врши надзор над применом закона и других прописа о државној управи у канцеларијском пословању, односно прописа о управном поступку који се односе на ефикасност и ажурност у решавању управних ствари, као и за предузимање радњи у поступку пре доношења решења. Организација и послови управне инспекције регулисани су Законом о управној инспекцији (2011).

Иако не у потпуности, у оквиру спољне административне контроле може се подвести и тзв. **надзор над самоуправом**. Традиционално, надзор над самоуправом (контрола локалне управе) обухвата контролу законитости (дакле, не и целисходности) одлука које органи државне управе врше над органима територијалне аутономије и локалне самоуправе.

Како се истиче, „...надзор над самоуправом добија једну нарочиту форму, нарочит поступак, смисао и обележје. Он се у суштини разликује од контроле коју државна администрација врши над својим сопственим органима. Овде се има у виду надзирање самоуправних власти у послови-

ма њиховог *соиственој* делокруга. У *иренесеном* делокругу, пак, самоуправне власти делају као делегирани државни органи и оне су онда потчињене контроли ових као да су стварно прави државни органи. Контролна ингеренција државе у самоуправне послове правда се потребом да се одржи јединство јавне управе уопште, да се установи хармонија управне делатности, да се избегну трвења и раскораца. У крајњој линији, овај надзор има циљ да спречи центрипеталне тежње локалних тела и да увек гарантује превагу општег јавног интереса над појединачним и посебним или бар ужим интересом.⁹⁰³

Проблематика у вези са контролом локалне самоуправе, по својој садржини, представља **посебну управну материју** која се обрађује у оквиру посебних правних и политичких дисциплина (нпр. *право локалне самоуправе*) у оквиру којих долази до преплитања института уставног и управног права, али и других дисциплина (нпр. политички систем, локална и регионална организација).

У ширем смислу, у оквиру питања надзора над самоуправом могу се, такође, уврстити питања у вези са надзором који органи државне управе врше у односу на **недржавне субјекте** којима је поверено вршење јавних овлашћења. Тако, Закон о државној управи Србије (2005), између осталог, предвиђа да послове државне управе обављају „имаоци јавних овлашћења“, тј. јавне установе, јавне агенције и друге организације који су им законом поверени као управна овлашћења, а надзором над законитошћу аката тих субјеката, контролише се законитост управних аката недржавних субјеката којима су законом поверена управна овлашћења.

V. СУДСКА КОНТРОЛА УПРАВЕ

Како се истиче: „Ићи судији значи ићи правди. У ових пет античких речи смештена је читава цивилизација права и правосуђа.“⁹⁰⁴ Отуда, заједно са управном контролом управе, судска контрола управе је основни облик правне контроле управе.

Према **Уставу Србије** (чл. 4), уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску. Однос три гране власти заснива се на равнотежи и међусобној контроли. Судска власт је независна. Даље (чл. 142–143), судска власт је јединствена на територији Републике Србије. Судови су самостални и независни у свом раду и суде на основу Устава, закона и других општих аката, када је то предвиђено законом, општеприхваћених правила међународног права и потврђених међународних уговора. Судска власт у Републици Србији припада судовима опште и посебне на-

903 Лазо М. Костић, „Надзор централне управе над самоуправама“, *Савремена оиштина*, бр. 3–4, Београд 1938, стр. 66–67.

904 Слодобан Перовић, *Природно право и суд*, Београд 1997, стр. 7.

длжности. Оснивање, организација, надлежност, уређење и састав судова уређују се законом. Не могу се оснивати привремени, преки или ванредни судови. Врховни касациони суд је највиши суд у Републици Србији. Према **Закону о уређењу судова Србије** (2008), предвиђено је да се судови образују као општи, тј. **судови опште надлежности** (основни судови, виши судови, апелациони судови, Врховни касациони суд) или као **посебни судови** (привредни судови, Привредни апелациони суд, прекршајни судови, Виши прекршајни суд, Управни суд).

Редовни (општи и посебни) судови остварују контролу рада на неколико начина. Међутим, како се судска контрола управе остварује на више начина, то се поједини облици судске контроле управе преплићу са другим правним областима које, у ужем смислу, не спадају у оквир управног права (нпр. у области кривичне и грађанске одговорности). С друге стране, како се неки облици судске контроле управе непосредно односе на управну материју, ти облици судске контроле управе у целини спадају у оквире управног права (нпр. судска контрола законитости управних аката). По том основу, могу се разликовати: а) посредна судска контроле управе и б) непосредна судска контрола управе.

а) Посредни облици судске контроле управе су они које остварују судови у вези са кривичним, грађанским и другим правним стварима, а који су, пре свега, регулисани законима који се односе на те области.

(а) Кривичне ствари. Судови остварују посредну судску контролу управе у **кривичним стварима** према прописима **Кривичног закона** и **Законика о кривичном поступку**. У оквиру тога, ови судови, између осталог, одлучују о постојању тзв. кривичних дела против службене дужности (нпр. злоупотреба службеног положаја, примање и давање мита и др.). Како ова материја по својој природи спада у област кривичног права, то се она детаљно и не обрађује у оквиру управног права.

(б) Грађанске ствари. Судови остварују посредну судску контролу управе у **грађанским стварима** према прописима **Закона о облигационим односима** и **Закона о парничном поступку**. У оквиру тога, ти судови, између осталог, одлучују о облигационим односима који настају између управе и других лица, као и о штети која том приликом може да настане (нпр. неизвршење уговора о реновирању управне зграде). Како ова материја по својој природи спада у област грађанског (облигационог) права, она се не обрађује детаљно у управном праву.

(в) Уставна жалба. Контрола рада управе од **уставних судова** остварује се као посебна контрола управе у вези са тзв. **уставном жалбом**. С обзиром на то да је уставна жалба правно средство општег карактера које се може користити само под посебним условима (нпр. да није обезбеђена друга правна заштита), то се може користити и за контролу рада управе, с тим што постоји начелна могућност да се поводом ње одлучује и о неким посебним случајевима неуставности и незаконитости појединих управних одлука.⁹⁰⁵ Уставну жалбу предвиђа Устав Србије (чл. 170).

905 Упореди: Владимир Ђурић, *Уставна жалба*, магистарска теза, Правни факултет у Београду, 2000.

б) Непосредни облици судске контроле управе су они које остварују судови у вези са оцењивањем **законитости** управних аката, а који су непосредно регулисани законима који се односе на ту област. Облик непосредне судске контроле управе остварују се путем **управног спора**.

(а) Управни спор. Судови остварују непосредну судску контролу управе у **управном спору**, односно према законским прописима који регулишу управносудски поступак.

У оквиру управног спора као облика управносудског поступка контроле рада управе, Управни суд одлучује о **законитости** управних аката. Међутим, под одређеним условима може се одлучивати и о самој управној ствари (која је иначе предмет одлучивања у управном поступку), као и о накнади штете и о повраћају ствари у вези са извршењем управног акта. Како ова материја по својој природи непосредно спада у област управног права, то се она у оквиру њега детаљније и обрађује.

VI. ПОСЕБНИ ОБЛИЦИ КОНТРОЛЕ УПРАВЕ

Осим политичке и правне, односно управне и судске контроле управе, могу се јавити и други облици контроле управе. За ове облике контроле управе карактеристично је да, осим заједничких обележја са неким од наведених облика контроле, имају и нека специфична обележја која их одвајају од уобичајених облика контроле управе. Полазећи од тога, као карактеристични посебни облици контроле управе јављају се: **а)** посебна контрола управе која долази до изражаја у процесним овлашћењима **јавног тужилаштва** и **б)** контрола управе од **омбудсмана**, као посебне институције парламента и тзв. заштитника права грађана.

1. Јавно тужилаштво и контрола управе

Тужилаштво се у Србији образује као **јавно** тужилаштво. Јавно тужилаштво Републике Србије чине јавна тужилаштва опште надлежности и јавна тужилаштва посебне надлежности⁹⁰⁶. Јавна тужилаштва посебне надлежности су Тужилаштво за организовани криминал и Тужилаштво за ратне злочине.

Јавно тужилаштво **нема непосредна** контролна овлашћења у односу на управу. Разлог томе је што је јавно тужилаштво посебна врста државног органа чија је функција, пре свега, правно гоњење учинилаца кривичних дела и привредних престапа. Међутим, осим тога, јавно тужилаштво има и задатак да остварује тзв. **општи надзор** над применом закона и других прописа. У том смислу, улога јавног тужилаштва обухвата и функцију опште

906 Закон о јавном тужилаштву, *Службени гласник РС*, бр. 116/08, 104/09.

заштити законитости коју, пре свега, реализује не само покретањем кривичног поступка, већ и покретањем других поступака (нпр. прекршајног, управног и управно-судског поступка).

Ради остваривања својих функција, јавном тужилаштву стоје на располагању одговарајућа правна средства. Како су правна средства којима јавно тужилаштво располаже процесног карактера, то су **овлашћења** која јавно тужилаштво има у остваривању заштите законитости такође **процесног карактера** (а не мериторног карактера). То значи да јавно тужилаштво може само да покреће поступке, а не и да одлучује о питањима поводом којих је те поступке покренуло. Суштина улоге јавног тужилаштва своди се на то да је јавни тужилац задужен да, када оцени или када прими неки поднесак грађана да је неким актом или радњом повређен закон, улагањем одговарајућег правног средства (нпр. предлог оптужнице), покрене одговарајући поступак (нпр. кривични) пред надлежним органом (нпр. судом).

Међутим, осим кривичног, јавно тужилаштво може покретати и друге поступке пред надлежним судовима или другим органима, посебно органима управе. У том случају, јавном тужилаштву стајаће на располагању **сва** она правна средства која се иначе могу користити за покретање тих поступака (нпр. тужба у парничном поступку или жалба у управном поступку). Ипак, јавно тужилаштво располаже и једним посебним правним средством, којим не располаже ниједан други субјект. Правно средство које стоји на располагању искључиво јавном тужилаштву ради остваривања његове функције заштите законитости, управо се тако и зове: **захтев за заштиту законитости**. Захтев за заштиту законитости, као посебно правно средство, предвиђено је у сваком значајнијем правном поступку (нпр. у кривичном и парничном поступку, у управном и прекршајном поступку, у управносудском поступку итд.). Према томе, може се рећи да јавно тужилаштво у остваривању своје улоге заштите законитости располаже овлашћењима **процесног** карактера, тј. овлашћењима да може, када процени да за то постоје услови, да покрене одговарајући поступак пред надлежним судом или другим органом.

У том смислу, може се говорити и о посебној контроли коју јавно тужилаштво остварује у односу на управу. **Контрола управе од стране јавног тужилаштва** остварује се у оквиру опште улоге јавног тужилаштва да се стара о заштити законитости тако што ће, у случају када оцени да је до њене повреде дошло актом неког управног органа, покренути одговарајући поступак пред надлежним органом за преиспитивање те одлуке и поступак њеног стављања ван правне снаге. Због тога се може рећи да је контрола коју јавно тужилаштво остварује у односу на управу, превасходно контрола процесног, а не суштинског (мериторног) карактера.

Према **Закону о општем управном поступку** и **Закону о изменама Закона о општем управном поступку** (2010), уколико је јавни тужилац законом овлашћен да у управном поступку заступа опште интересе, има, у границама својих овлашћења, права и дужности (положај) странке у управном поступку. Међутим, јавни тужилац не може у управном поступку имати шири овлашћења него што их имају странке, осим ако су им таква овла-

шћења дата законом. Такво шире овлашћење, на пример, постоји у случају када јавни тужилац може изјавити жалбу против првостепеног решења и у ситуацији **када није био учесник у поступку**. Како је предвиђено овим законом, јавни тужилац, кад је законом овлашћен, може изјавити жалбу против решења којим је повређен закон у корист физичког или правног лица, а на штету јавног интереса (чл. 213). Јавни тужилац може тражити понављање управног поступка под истим условима као и странка (чл. 240. ст. 4). Јавни тужилац може поднети предлог да се решење огласи ништавим (чл. 258 ст. 1). И коначно, против правоснажног решења донетог у ствари у којој се не може водити управни спор, а судска заштита није обезбеђена ни ван управног спора, јавни тужилац, ако сматра да је решењем повређен закон, има право да подигне захтев за заштиту законитости (чл. 252).

Према **Закону о управним споровима** (2009), државни орган, орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, организација, део привредног друштва са овлашћењима у правном промету, насеље, група лица и други који немају својство правног лица, могу покренути управни спор ако могу да буду носиоци права и обавеза о којима се решавало у управном поступку. Ако је управним актом повређен закон на штету јавног интереса, управни спор може да покрене надлежни јавни тужилац. Ако су управним актом повређена имовинска права и интереси Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, управни спор може да покрене и надлежно јавно правобранилаштво (чл. 11).

2. Омбудсман

а) Идеја људских права

Институција омбудсмана (омбудсперсоне) као посебног облика контроле управе непосредно је повезана са идејом остваривања и заштите људских права. Због тога се омбудсман код нас најчешће и дефинише као **заштитник права грађана**.⁹⁰⁷

Како се истиче, ...идеја људских права јавља се у најразличитијим формама људског живота и стваралаштва, између осталог, у уметности и књижевности, законодавству и праву, филозофији и религији, обичајима и политици итд. Иако идеја људских права има своју сложену филозофску основу, ипак су два централна појма филозофије људских права једноставна и лако схватљива. То су појмови индивидуалности људског бића и самосталности његове личности. Човек је схваћен као биће које има власт над својим поступцима и *код кога се узрок делања налази њрвенствено у њему самом*.⁹⁰⁸ Иако се корени идеје о људским правима могу наћи још у античким грчким митовима,⁹⁰⁹ може се рећи да модерна мисао о људским

907 Види: Стеван Лилић, Дејан Миленковић, Биљана Ковачевић-Вучо, *Омбудсман – међународни документи, ујоредно право, законодавство и пракса*, Комитет правника за људска права, Београд 2002.

908 Ване Ивановић, Алекса Ђилас (редактори), *Зборник о људским правима*, Лондон 1983, стр. 11.

909 Драгољуб Мићуновић, „Темељи и будућност људских права“, *Југословенска ревија за међународно право*, бр. 1–2, Београд 1989, стр. 3–4.

правима настаје упоредо са развојем просветитељства и универзализма Новог доба, ...борба за то да нека основна људска права и слободе не уживају само грађани једне државе, него сви људи, почела је заправо већ у 18. веку, усвајањем чувене Декларације о правима човека и грађанина на почетку Француске револуције 1789. године, јер то није био документ који се односио само на Французе. Па ипак, сувереност државе била је толико јака да је диктирала коезистенцију недемократских и демократских држава и влада које су поштовале и газиле људска права. Сматрало се да је однос између режима и његових поданика био унутрашња ствар државе, у коју се нико са стране, а понајмање званични орган, није смео мешати. Зато су се у 19. веку тражила „слаба места“ тадашњег међународног система у оним областима које нису биле покривене апсолутном сувереношћу државе. Један од таквих простора, било је, на пример, отворено море, па су борци против ропства, у немогућности да допринесу укидању те појаве ван граница своје државе, настојали да се бар спречи трговина робљем, што је пружало могућност да се бродови који су превозили робове заустављају на отвореном мору и да се засуђени људи ослобађају.⁹¹⁰ Идеја о људским правима имала је, и данас има, утицаја на бројна правна схватања и појмове, како у теорији, тако и у националној и међународној правној пракси.⁹¹¹ Тако, док се, на пример, поводом извршавања казни, раније сматрало да је човек за време издржавања казне постао нека врста „роба државе“, данас се, ...порастом поштовања човекових права, као примарно, не наглашава тај управноправни приступ, већ се и овде полази од уважавања основних начела правне државе и истичу се уставноправне основе за одређивање овлашћења за ту принуду и за све захвате у режиму извршења казне лишења слободе, који се односе на правни статус затвореника.⁹¹²

Може се рећи да је данашње теоријске претпоставке људских права као највишег правног стандарда у области управног права уобличио **Леон Диги** (*Leon Duguit*) почетком 20. века. Његова основна поставка почива на концепцији да се држава може и мора ограничити правом, како унутрашњим, тако и међународним. По логици овог приступа, право мора постојати „пре и изван“ државе (тзв. „*lanteriorite et l'exteriorite du droit par rapport a l'Etat*“).⁹¹³ Диги је своје схватање о ограничењу државе правом изнео у свом делу **Преображаји јавног права** (*Les Transformations de Droit Public*, 1913), у коме, између осталог, теоријски обара концепт јавног права, заснованог на појму народног суверенитета, на којем и почива традиционални модел правне државе (*Rechtsstaat*). Како истиче Диги, ...систем јавног права под којим су цео један век живели сви образовани народи, почивао је на неколико начела која су доскора многи поштовали као догме и хтели

910 Vojin Dimitrijević, „Opšti (međunarodni) standardi ljudskih prava“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, бр. 5–6, 1989, стр. 559–600.

911 Упореди: Henry Steiner, Philip Aston, *International Human Rights in Context*, Oxford 1996; R. Beddard, *Human Rights and Europe*, Cambridge 1993; Theodor Meron (Editor), *Human Rights in International Law*, Oxford 1984. и др.

912 Franjo Bačić, „Krivičnopravni pentagon – Model državne kaznene represije zadovoljavajući sa stajališta zaštite ljudskih prava“, *Zakonitost*, бр. 2, Загреб 1990, стр. 228.

913 Илија Пржић, *Држава и право у делу Леона Диџа*, Нови Сад 1929, стр. 9.

да их наметну свима. Две главне идеје су чиниле суштину његовог дела: идеја суверености државе, чији је прави носилац народ схваћен као држава, и идеја природног права појединца, које је неотуђиво и незастариво, а које се супротставља сувереном праву државе. Истовремено, Диги закључује: ...данас се увиђа да се јавно право не може објаснити концепцијом о делегацији суверености од стране народа. Разлог томе је што је народна воља само једна **фикција**, пошто је она стварно, ма шта се чинило, само воља неколико појединаца. Због тога, општа обавеза коју модерно доба намеће управљачима у очевидној је противречности са појмом суверености. Према томе, начело читавог система модерног јавног права своди се на ово: они који у ствари држе власт **немају субјективно право на јавну власт**, већ имају **дужност** да употребе своју власт ради организовања јавних служби и да обезбеде и контролишу њихов рад.⁹¹⁴ Дигијева теорија о преображају јавне власти (као право заповедања) у одговорну **јавну службу**, имала је за последицу да је начело законитости, као врховно начело традиционалне правне државе, уступило место **начелу људских права**, као највишем стандарду савремене социјалне државе. Као институционална гаранција остваривања и заштите људских права и социјалне правде на политичком плану, настају и идеје о **грађанској непослушности** као политичком акту, који је, између осталог, ...руковођен и оправдан политичким принципима, тј. начелом правде којим се уређују устав и друштвене институције уопште.⁹¹⁵ У том смислу, и савремена држава подразумева концептуалну интеграцију традиционалног начела законитости правне државе са савременим стандардима остваривања људских права социјалне државе.

Прекретница у развоју људских права наступа након Другог светског рата. У том контексту, посебну улогу су одиграли **Повеља Уједињених нација** (1945) и **суђење у Нирнбергу за злочине против човечности и мира** (1946). Суђење у Нирнбергу показало је да се, уместо поданика државе, човек појавио као субјект универзалног, међународног права и да државе више не могу рачунати на свој законодавни суверенитет као основу за потискивање и кршење општих људских права. Убрзо затим, усвојен је и један број **међународних докумената** о људским правима,⁹¹⁶ који постављају основе и стандарде њихове заштите и остваривања, између осталих, *Опшћа декларација о правима човека УН* (1948); *Европска конвенција за заштити људских права и основних слобода* (1950); *Пакт о грађанским и политичким правима УН* (1966); *Пакт о економским, социјалним и културним правима УН* (1966) и др.

Идеја о људским правима нашла је посебно место и у **Уставу Србије** (2006), који у посебним поглављима „Људска права и слободe“ (чл. 23–74) и „Права припадника националних мањина“ (чл. 75–82), између осталог, предвиђа и права из тзв. треће генерације људских права, као што су пра-

914 Леон Диги, *Преображају јавног права*, Београд 1929, стр. XIII–XX.

915 John Rawls, „A Theory of Civil Disobedience“, *The Philosophy of Law* (edited by R.M. Dworkin), Oxford University Press, Oxford 1977, стр. 91.

916 „Документација“, *Југословенска ревија за међународно право*, бр. 1–2, Београд 1989, стр. 151–302.

во на правично суђење, право на заштиту података о личности, право на приговор савести (цивилно служење војног рока), право на уважавање разлика, право на обавештеност, право на учешће у управљању јавним пословима, право на слободу одлучивања о рађању, право на здраву животну средину, право на равноправност у вођењу јавних послова припадника националних мањина, право на очување посебности и др.

б) Омбудсман – заштитник права грађана

У многим земљама, посебан вид контроле управе остварује се увођењем институције **омбудсмана (омбудсперсоне)**.⁹¹⁷ Изворно, омбудсман је институција шведског порекла која је уведена почетком прошлог века (Уставом из 1809). У постфеудалним политичким борбама између тадашњег шведског краља-апсолутисте и парламента као представника народа, омбудсман је био специјални *јовереник* парламента задужен да прати како краљ и управа спроводе законе које је изгласао шведски парламент.⁹¹⁸ Суштина овлашћења тадашњег шведског омбудсмана састојала се у томе што је од управних власти могао да тражи податке и објашњења зашто се поједини закони уопште не примењују или се не примењују како треба, као и да покреће одговарајуће поступке ради утврђивања одговорности управних службеника у вези са тим. О својим налазима, омбудсман је подносио извештај парламенту који је на основу тога могао да постави питање поверења појединим краљевим министрима.

У основи, ова овлашћења омбудсмана су се и данас задржала иако је дошло до бројних модалитета ове институције у зависности од поједине земље и конкретног правног система. Иако је омбудсман као институција парламента био присутан још од почетка 20. века у нордијским земљама, многе земље га уводе средином века, тако да данас готово и да нема земље која не познаје неки облик омбудсмана.⁹¹⁹ У том контексту Србија је дуго била значајан изузетак.⁹²⁰ Ипак, ваља истаћи да је и наша правна и политичка научна и стручна мисао дала свој допринос анализи и компаративном изучавању институције омбудсмана.⁹²¹ У том смислу, ...омбудсман није проналазак политичке мисли једног народа. Под овим називом, и са угледом и ауторитетом који има у политичком систему Шведске, ова установа је данас постала инспирација, ако не и модел за напоре који постају све нужнији у погледу *реконструкције* традиционалних политичких институција које је створила рационалистичка и доцније све више посредничка бирократска и легалистичка

917 Упореди: Стеван Лилић, Дејан Миленковић, Биљана Ковачевић-Вучо, *Омбудсман – међународни документи, ујоредно право, законодавство и пракса*, Комитет правника за људска права, Београд 2002.

918 Упореди: Donald Rowat, *The Ombudsman, Citizens' Defender*, London 1965.

919 Упореди: Драган Радиновић, *Омбудсман и извршна власћ*, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, 1999.

920 Стеван Лилић, „Зашто је нови Устав оставио Србију без омбудсмана“, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 2–3, Београд 1991.

921 Упореди: Миодраг Јовичић, *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, Београд 1969.

мисао и пракса.⁹²² Међутим, неки наши аутори (нпр. Р. Марковић) и данас још увек не разумеју суштину институције омбудсмана.⁹²³

Иако је у основи остао поверник парламента задужен да прати како управа и извршна власт примењују законе, на омбудсмана се данас гледа као на институцију чији је основни задатак заштита права грађана, посебно од незаконитог и неправилног (тзв. *maladministration*) рада управе. Како се истиче, ...скандинавски израз *омбудсман* постао је део нашег свакодневног говора, иако је пре свега тридесетак година он био готово непознат како широј, тако и правној јавности. Данас не само да је израз **одомаћен** готово у свим земљама света, већ се и самој суштини ове институције приступа са **великим уважавањем**.⁹²⁴ У разним земљама омбудсман има различите називе (нпр. *омбудсман* у скандинавским земљама, *повереник парламента* у Великој Британији,⁹²⁵ *медијатор* у Француској,⁹²⁶ *правобранилац права грађана* у Пољској,⁹²⁷ *народни заштитник* у Аустрији,⁹²⁸ *повереник* у Аустралији⁹²⁹ итд.) и различиту организацију (нпр. у Аустрији омбудсман није један човек, већ колегијално тело). Осим тога, могуће је да постоји и више различитих омбудсмана за поједине области (нпр. у Великој Британији и Немачкој у вези са заштитом личних података у компјутеризованим евиденцијама коју воде органи управе).⁹³⁰

Посебну заслугу за увођење омбудсмана као институције заштитника права грађана имао је **Валтер Гелхорн** (*Walter Gellhorn*), професор управног права на чувеном Универзитету „Колумбија“, који је средином шездесетих година објавио упоредну студију о облицима масовних и редовних повреда права грађана у поступцима пред управним органима и у потрази за, како је навео **јефтиним и једноставним** (*cheap and easy*) средствима за заштиту права грађана указао на велике потенцијале које има омбудсман као институција парламентарног повереника.⁹³¹ У том смислу, професор

922 Јован Ђорђевић, *Полијички систем*, Београд 1967, стр. 636.

923 Упореди: Ратко Марковић, *Уставно право и пољичке институције*, Београд 2003, стр. 631–635 (идентично у свим претходним издањима). Тако, овај аутор у одељак „Судски систем“ сврстава и институцију „омбудсман“ (заштитник људских права). Међутим, у одговарајућем тексту сам аутор пише да је омбудсман облик „несудске, парламентарне контроле управе“ (стр. 631). Остаје нејасно како једна институција „судског система“ може бити облик „несудске контроле“.

924 Karl Freedman, *The Ombudsman*, Canadian Essays On Human Rights And Fundamental Freedoms (Eds. R. Macdonald, J. Humphry), Toronto 1979, стр. 337.

925 Драгаш Денковић, „Омбудсман као заштитник законитости и права грађана“, *Анали Правној факултету у Београду*, бр. 2, 1968.

926 Драгаш Денковић, „Медијатор – француски омбудсман“, *Анали Правној факултету у Београду*, бр. 1–4, 1983.

927 Marek Szubiakowski, Стеван Лилић, „Правобранилац права грађана у Пољској и друштвени правобранилац самоупављања у Југославији (паралеле)“, *Зборник радова Правној факултету у Новом Саду*, бр. 3–4, 1990.

928 Драган Радиновић, *Омбудсман и извршна власт*, Београд 2001.

929 Geoffrey Sawyer, *Ombudsman*, Melbourne University Press, Parkville, Victoria 1964, стр. 6.

930 Стеван Лилић, „Data Protection Ombudsman“, *Зборник радова Правној факултету у Новом Саду*, бр. 3–4, 1990.

931 У изради ове чувене студије сарађивали су и професори Борислав Благојевић и Никола Степановић из Београда и професор Еуген Пусић из Загреба.

Гелхорн истиче, ...савремена управа је комплексна и моћна. Надзор над управним активностима мора одговарати сложености управних процеса. Унутрашња (управна) контрола, тј. преиспитивање управне одлуке од стране више управне инстанце има за циљ обезбеђивање једнообразности и координације нижих управних нивоа који, по природи ствари, не могу имати у виду целину процеса и проблема. Увођење непристрасног арбитра рада управе у виду судске контроле управних одлука, било од стране специјализованих управних судова у Француској, било од стране судова опште надлежности у САД, има за циљ поштовање утврђених стандарда и норми управног поступања и одлучивања. Међутим, као и већина осталих људских творевина, и ове институције најчешће не функционишу онако како би требало да функционишу, а често и само њихово активирање изискује напоре и ангажовања који превазилазе ефекте за које би грађани били заинтересовани. Оне дакле, не задовољавају. Из ових разлога, последњих је деценија интензивирана потрага за **јефтиним и једноставним** (*cheap and easy*) средствима и механизмима утврђивања и отклањања разноврсних недостатака у раду управе.⁹³²

Показало се да је управо омбудсман та институција. У одређеном смислу, омбудсман је данас основна институција заштите људских права и права грађана, на сличан начин као што је почетком прошлог века судство било институција заштите законитости и уређења правне државе.⁹³³ У чему је „**тајна**“ изванредне ефикасности у заштити права грађана и контроли управе коју постиже омбудсман, а коју не могу да постигну постојећи облици управне и судске контроле управе? Како се истиче, ...суштина институције омбудсмана своди се на њену иманентну подобност да пробија *зачаране бирокрајске крујове* и да непробојне ауторитативне административне системе учини **транспарентним**, тј. доступним парламентарној контроли и општој јавности. Његова делотворност произилази, пре свега, из његове могућности да, на основу свог **извештаја парламенту** пажњу јавности и парламента скрене на жалбе грађана. Јавност заснована на непристрасној истрази је моћно средство. Сама свест о надзору омбудсмана врши позитиван утицај на цео управни систем, чинећи га подложним јавности рада и правди.⁹³⁴

Имајући изнето у виду, може се констатовати да контрола управе од омбудсмана представља **успешну комбинацију правне** (нпр. покретање поступака као што може да учини јавни тужилац) и **политичке контроле рада управе** (посебно, отварање парламентарне расправе о одговорности министра који руководи неким органом управе), која је у савременим условима неопходна како би се превазишли недостаци постојећих облика управне и судске контроле управе. Упоредна искуства јасно указују на то да,

932 Walter Gellhorn, *Ombudsman And Others – Citizen's Protectors In Nine Countries*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1967, стр. 3–4.

933 Упореди: Стеван Лилић, „Омбудсман у Србији – уставни и законски оквири“, у: *Локални омбудсман – ујоредна искуства Србија, Босна и Херцеговина, Швајцарска*, Швајцарска агенција за развој и сарадњу, МСП, Краљево 2007, стр. 23–37.

934 H. W. R. Wade, *Administrative Law*, 5th ed., Oxford 1982, стр. 76.

заједно са традиционалним облицима управне и судске контроле управе и свих њихових варијанти, постоји потреба за увођењем „једноставних и јефтиних“ инструмената контроле управе, неоптерећених процедуралном крутошћу и правним формализмом, али истовремено ефикасних у остваривању *трансјаренције* административних процеса и структура. Полазећи од тога, остваривање ефикасне контроле нашег постојећег управног система не би било потпуно без увођења омбудсмана као институције заштитника слобода и права грађана и контроле управе.⁹³⁵

в) Омбудсман у нашем праву

1) Заштитник грађана (омбудсман) у Србији

Законом о Заштитнику грађана (2005)⁹³⁶ установљава се **заштитник грађана** као независан државни орган (омбудсман) који а) штити права грађана и б) контролише рад органа државне управе (укључујући и органе надлежне за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и друге органе и организације, предузећа и установе којима су поверена јавна овлашћења). Заштитник грађана се стара о заштити и унапређењу људских слобода и права. Под појмом грађанин, у смислу овог закона, подразумева се не само физичко лице које је домаћи држављанин, већ и свако физичко лице страни држављанин, као и свако домаће или страно правно лице о чијим правима и обавезама одлучују органи управе.

Заштитник грађана је независан и самосталан у обављању послова утврђених овим законом и нико нема право да утиче на његов рад и поступање.

Заштитника грађана бира Народна скупштина Републике Србије, на предлог одбора надлежног за уставна питања. Заштитник грађана се бира на време од пет година и исто лице може бити највише два пута узастопно бирамо на ову функцију. Заштитник грађана има четири заменика који му помажу у обављању послова утврђених овим законом, у оквиру овлашћења која им он пренесе, нарочито у погледу заштите права лица лишених слободe, равноправности полова, права детета, права припадника националних мањина и права особа са инвалидитетом. Заштитник грађана одређује заменика.

Са функцијом заштитника грађана неспојиво је обављање друге јавне функције или професионалне делатности, као и обављање друге дужности или посла који би могао утицати на њихову самосталност и независност. Заштитник грађана и његов заменик не могу бити чланови политичких организација.

Заштитник грађана је овлашћен да контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе, ако се ради о повреди републичких закона, других прописа и опшгих аката. Овлашћен је и да контролише законитост и правилност рада органа управе. Није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштва.

935 Стеван Лилић, *Human Rights and Serbian Transition: Can the Ombudsman Help*, Norwegian Institute of Human Rights, University of Oslo, новембар 2001.

936 Закон о Заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 54/2007.

Заштитник грађана је овлашћен да Влади односно Скупштини поднесе иницијативу за измену или допуну закона и других прописа и општих аката, ако сматра да до повреде права грађана долази због недостатака у прописима, као и да иницира доношење нових закона, других прописа и општих аката, када сматра да је то од значаја за остваривање и заштиту права грађана.

Заштитник грађана је овлашћен да јавно препоручи разрешење функционера који је одговоран за повреду права грађана, односно да иницира покретање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе који је непосредно одговоран за учињену повреду и то ако из поновљеног понашања функционера или запосленог произилази намера да одбијају сарадњу са заштитником грађана или ако се утврди да је учињеном повредом грађанину причињена материјална или друга штета већих размера.

Органи управе имају обавезу да сарађују са заштитником грађана и да му омогуће приступ просторијама и ставе на располагање све податке којима располажу, а који су од значаја за поступак који води односно за остварење циља његовог превентивног деловања, без обзира на степен њихове тајности, осим када је то у супротности са законом. Заштитник грађана има право да обави разговор са сваким запосленим у органу управе када је то од значаја за поступак који води.

Заштитник грађана покреће поступак по **притужби грађана** или по **сопственој иницијативи**. Осим права на покретање и вођење поступка, заштитник грађана има право да пружањем **добрих услуга**, посредовањем и давањем савета и мишљења о питањима из своје надлежности делује превентивно, ради унапређења рада органа управе и унапређења заштите људских слобода и права. Свако физичко или правно, домаће или страног лице које сматра да су му актом, радњом или нечињењем органа управе повређена права може да поднесе притужбу заштитнику грађана. Орган управе је обавезан да одговори на све захтеве заштитника грађана, као и да му достави све тражене информације и списе у року који он одреди. Заштитник грађана може, у нарочито оправданим случајевима, да органу управе не открије идентитет подносиоца притужбе.

Заштитник грађана подноси Скупштини **редован годишњи извештај** у коме се наводе подаци о активностима у претходној години, подаци о ученим недостацима у раду органа управе, као и предлози за побољшање положаја грађана у односу на органе управе. Извештај о раду се објављује се у Службеном гласнику Републике Србије и на интернет страници заштитника грађана, а доставља се и средствима јавног информисања. Средства за рад заштитника грађана обезбеђују се у буџету Републике. За вршење стручних и административних послова образује се стручна служба заштитника грађана.

2) Заштитник грађана (омбудсман) у јединици локалне самоуправе у Србији

Према старом Закону о локалној самоуправи (2002)⁹³⁷ као и новом Закону о локалној самоуправи (2007)⁹³⁸ у јединици локалне самоуправе у

937 Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 9/2002, чл. 126.

938 Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/2007, чл. 97.

Србији може се установити **заштитник грађана** (омбудсман). Он је овлашћен да контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе и јавних служби, ако се ради о повреди прописа и општих аката јединице локалне самоуправе. Надлежност и овлашћења, начин поступања и избора и престанка дужности заштитника грађана уређује се статутом и другим општим актом.

До сада је омбудсман на локалном нивоу, између осталог, уведен у Суботици, Зрењанину, Новом Саду, Бачкој Тополи, Београду, Панчеву, Крагујевцу, Крушевцу, Нишу, Лесковцу и још неким местима.

3) Покрајински омбудсман у Војводини

У Војводини је **покрајински омбудсман** уведен **Законом о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине – тзв. омнибус закон** (2002)⁹³⁹ који је прописивао да Аутономна Покрајина, преко својих органа, установљава **функцију покрајинског грађанског браниоца (омбудсман)**, као и његова овлашћења и начин њиховог остваривања.

Према **Одлуци о покрајинском омбудсману (2002)**,⁹⁴⁰ установљава се покрајински омбудсман, као независан и самосталан орган, који се стара о заштити и унапређењу људских права и слобода сваког лица зајемчених уставом, потврђеним и објављеним међународним уговорима о људским правима, општеприхваћеним правилима међународног права, законом и прописима Аутономне Покрајине Војводине.

Омбудсман посебно штити људска права и слободе од повреда учињених од покрајинске и општинске управе, организација и јавних служби које врше управна и јавна овлашћења, а чији је оснивач Покрајина или општина.

Ради унапређења и хармонизације законодавства са међународним стандардима у области људских права, омбудсман је овлашћен да иницира поступке пред Уставним судом и да предлаже Скупштини и Влади АПВ доношење нових и промене постојећих прописа и других аката из њихове надлежности. Омбудсман даје мишљење и препоруке о предлозима прописа из области људских права који се обавезно разматрају у Скупштини.

Омбудсман једном годишње, најкасније до краја новембра, подноси Скупштини извештај о својим активностима, стању људских права и о правној сигурности у Покрајини. Извештај садржи нарочито број и структуру представки, општу оцену рада органа управе са становишта примене прописа, уочене пропусте и препоруке за њихово отклањање, као и критике и похвале појединим органима управе и функционерима. Извештај може да садржи и иницијативу за измену или доношење појединих прописа ради отклањања недостатака и ефикаснијег рада органа управе. Омбуд-

939 Закон о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине (омнибус закон), *Службени гласник РС*, бр. 6/2002. Члан 56. овог закона прописивао је да „Аутономна Покрајина, преко својих органа, установљава функцију покрајинског грађанског браниоца (омбудсман), као и његова овлашћења и начин њиховог остваривања“.

940 Покрајинска скупштинска одлука о покрајинском омбудсману, *Службени лист АПВ*, бр. 23/2002, 5/2004, 16/2005, 18/2009, 21/2010.

сман може да поднесе посебан извештај Скупштини ако оцени да то захтевају нарочито важни разлози или ако Скупштина тражи такав извештај од њега. Извештај се објављује у *Службеном листу Ауџиономне Покрајине Војводине* и у средствима јавног информисања.

3. Уставна жалба

а) Уставна жалба и жалба Уставном суду

За разлику од претходног, нови Устав Србије из 2006. године предвиђа увођење посебног правног средства под називом „уставна жалба“.⁹⁴¹ Међутим, Устав, осим „уставне жалбе“ предвиђа и ситуације у којима се може уложити „жалба Уставном суду“.⁹⁴²

Нови Устав одредбом члана 170. у правни систем Србије уводи „уставну жалбу“ и предвиђа да се: „Уставна жалба може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.“

С друге стране, Устав на више места помиње и „жалбу Уставном суду“, која се, као и „уставна жалба“, такође улаже Уставном суду. Како „жалба Уставном суду“ није јединствена категорија, може се разликовати неколико модалитета овог правног средства.

Један модалитет жалбе Уставном суду је „жалба Уставном суду у вези са мандатом народних посланика и конституисањем Народне скупштине“. У том случају, Устав предвиђа да (чл. 101. ст. 5): „На одлуку донету у вези са потврђивањем мандата допуштена је жалба Уставном суду, који по њој одлучује у року од 72 сата.“ Правно посматрано, овај модалитет „жалбе Уставном суду“ не искључује и могућност улагања „уставне жалбе“.

Други модалитет жалбе Уставном суду је „жалба Уставном суду“ у вези са „престанком судијске функције“. Устав предвиђа да (чл. 148. ст. 2): „Одлуку о престанку судијске функције доноси Високи савет судства. Против ове одлуке судија има право жалбе Уставном суду. Изјављена жалба искључује право на подношење уставне жалбе.“

Трећи модалитет жалбе Уставном суду јесте „жалба Уставном суду“ у вези са „одлукама Високог савета судства“. Устав предвиђа да се (чл. 155 у вези са чл. 154): „Против одлуке Високог савета судства може уложити жалба Уставном суду, у случајевима прописаним законом“ (чл. 155). С тим у вези, „Високи савет судства доноси одлуке из своје надлежности“, посебно: „Високи савет судства бира и разрешава судије, у складу са Уставом и законом, предлаже Народној скупштини избор судија приликом првог избора на судијску функцију, предлаже Народној скупштини избор председ-

941 Види: Стеван Лилић, „Уставна жалба као ефикасни правни лек за суђење у разумном року“, *Анали Правној факултету у Београду*, бр. 2, Београд 2007, стр. 67–86.

942 Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 83/2006.

ника Врховног касационог суда и председника судова, у складу са Уставом и законом, учествује у поступку за престанак функције председника Врховног касационог суда и председника судова, на начин предвиђен Уставом и законом, врши и друге послове одређене законом.“ Правно посматрано, и овај модалитет „жалбе Уставном суду“ не искључује и могућност улагања „уставне жалбе“ (чл. 154).

Четврти модалитет жалбе Уставном суду је „жалба Уставном суду“ у вези са „престанком функције јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца“. Устав предвиђа да (чл. 161 ст. 4): „Против одлуке о престанку функције јавни тужилац и заменик јавног тужиоца могу уложити жалбу Уставном суду. Изјављена жалба искључује право на подношење уставне жалбе.“

Пети модалитет жалбе Уставном суду јесте „жалба Уставном суду“ у вези са „заштитом покрајинске аутономије“. Устав предвиђа да (чл. 187): „Орган одређен статутом аутономне покрајине има право жалбе Уставном суду ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности аутономне покрајине.“ Овај модалитет „жалбе Уставном суду“ по природи ствари (заштита покрајинске аутономије) искључује могућност улагања „уставне жалбе“.

Шести модалитет жалбе Уставном суду је „жалба Уставном суду“ у вези са „заштитом локалне самоуправе“. Уставом је предвиђено да (чл. 193): „Орган одређен статутом општине има право жалбе Уставном суду ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности општине.“ Овај модалитет „жалбе Уставном суду“ по природи ствари (заштита локалне самоуправе) искључује могућност улагања „уставне жалбе“.

У стручним радовима аутора који се баве анализом новог Устава Србије, међутим, не указује се посебно на разлику између „уставне жалбе“ и „жалбе Уставном суду“. Тако се, рецимо, у појединим радовима из ове области „уставна жалба“ означава и као „жалба грађана“ и истиче се: „Уставни суд је добио веома значајну надлежност одлучивања о *уставним жалбама грађана*. Уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом. Уставна жалба је допустива само ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства заштите људских или мањинских права. Овом новом надлежношћу Уставни суд се приближио већини европских уставних судова у пружању непосредне, директне заштите основним људским правима и слободама. То је сада последња инстанца којој се појединац може обратити за заштиту уставом гарантованих права.“⁹⁴³

С друге стране, у оним радовима који се баве анализом новог Устава Србије, и у којима се чини одређена дистинкција између „уставне жалбе“ и „жалбе Уставном суду“, у први план се истичу одређене нејасноће у вези са „уставном жалбом“. Тако: „У вези са уставном жалбом, нису јасне две ства-

943 Драган М. Стојановић, *Уставно право – књига II*, треће допуњено издање, „Свен“, Ниш 2007, стр. 390.

ри: зашто је она, иако надлежност Уставног суда, издвојена у посебан члан Устава, уместо да буде наведена у оном у којем се одређују надлежности уставног суда (члан 167) и ко је носилац права на уставну жалбу (да ли само лице које сматра да му је појединачним актом или радњом повређено људско или мањинско право зајемчено Уставом или свако). Ово друго морало се уредити у Уставу и нипошто се није смело препустити законском уређивању. Варијанта уставне жалбе је и жалба коју судија (у Уставу се не каже ко је носилац права на жалбу) може изјавити Уставном суду против одлуке Високог савета судства (члан 155), као и жалба коју јавни тужилац и заменик јавног тужиоца могу изјавити Уставном суду „против одлуке о престанку функције“ (члан 164 став 4).⁹⁴⁴ У овој анализи уставне жалбе, међутим, читаоци остају без одговора о каквом је правном средству реч, а недостаје и осврт на „варијанту уставне жалбе“ која се може поднети ради „заштите покрајинске аутономије“, односно ради „заштите локалне самоуправе“.

Детаљније одредбе о садржини и поступку по „уставној жалби“, односно „жалби уставном суду“, садржи *Закон о Уставном суду*.⁹⁴⁵ Посебно обележје овог закона огледа су томе што је у члану 82 став 2 увео и посебан модалитет уставне жалбе. Реч је о „уставној жалби у случају повреде права на суђење у разумном року“.

б) Уставна жалба као правно средство заштите људских и мањинских права и слобода у Србији

Иако је према класичном европском концепту уставни суд надлежан да решава о уставности закона, односно законитости подзаконских општинских аката са законом, а не о појединачним жалбама грађана, могло би се рећи да су јаки правно-политички разлози на страни увођења уставне жалбе у правни систем Србије. Пре свега, уставна жалба се јавља као средство правне заштите не само оних људских права која су гарантована Уставом Србије, већ и оних која су гарантована и која проистичу из одредби Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.⁹⁴⁶

944 Ратко Марковић, *Устав Републике Србије од 2006*, „Предговор – критички поглед“, Јустинијан, Београд 2006, стр. 51. *Ноћа бене*: У напомени издавача за ову публикацију, са датумом 14. новембар 2006. (Устав је проглашен 8. новембра), и под насловом „Истина о Уставу из 2006“, између осталог стоји: „Издавач је похитрио да Устав Републике Србије, заједно са Уставним законом за спровођење Устава Републике Србије, објави у посебној књизи како би највиши државни правни акт коначно, по први пут, био доступан најширој читалачкој јавности у коначној верзији. Има још један циљ објављивања ове књиге, а изречен је у критичком погледу на Устав Ратка Марковића, професора Уставног права на Правном факултету у Београду. Професор Марковић је у предговору ове књиге извршио врло детаљну и целовиту анализу Устава од 2006 („Новог Устава“) посматрајући га врло реално, крајње добронамерно, са теоријској и практичног аспекта, ценећи и потребе времена у којем живимо (...)“. С друге стране, „Предговор“ проф. Марковића објављен је у истоветном тексту као „Изворни научни чланак“ у часопису *Анали Правној факултету у Београду*, бр. 2/2006, стр. 5–46.

945 Закон о Уставном суду, *Службени гласник РС*, бр. 109/2007, 99/2011.

946 Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, *Закон о ратификацији Европске конвенције за заштити људских йрава и основних слобода*, измењене у складу са

Уставотворац Устава Републике Србије из 1990. године заузео је став да уставној жалби није место у уставу.⁹⁴⁷ Ни *Устав СР Србије из 1974.* године није предвиђао неки облик „уставне жалбе“.⁹⁴⁸

Међутим, занимљиво је да је *Устав Србије из 1963. године* предвиђао један вид „уставне жалбе“.⁹⁴⁹ Тако је, према Уставу Србије из 1963. године (чл. 229 ст. 2), Уставни суд Србије био надлежан да непосредно одлучује „о заштити права самоуправљања и других основних слобода и права утврђених овим Уставом, кад су та права и слободе повређене појединачним актом или радњом од стране органа друштвено-политичких заједница и у другим случајевима које одреди закон, а законом није обезбеђена друга судска заштита“. Према терминологији Закона о Уставном суду из 1963. године, уставна жалба имала је форму „предлога за покретање поступка за заштиту права самоуправљања и других основних слобода и права“.⁹⁵⁰ Како се у стручним радовима тог времена истицало: „Предлог за покретање поступка за заштиту може поднети свако лице чије је Уставом утврђено право самоуправљања или друго основно право или слобода повређено. Предлог за покретање поступка може по пристанку свог члана у његово име поднети и друштвено-политичка организација, као и удружење које по својим правилима има задатак да штити права чија се заштита тражи пред Уставним судом. Кад утврди да је појединачним актом неког органа или организације повређено право самоуправљања или друго основно право или слобода, Уставни суд ће, према околностима случаја, поништити, укинути или изменити тај акт и одредити да се уклоне последице које су из таквог акта произашле. Кад утврди да је радњом неког органа или организације повређено уставом утврђено право самоуправљања или друго основно право или слобода, Уставни суд ће забранити свако даље вршење такве радње и, према околностима случаја, одредити да се уклоне последице које су из такве радње произашле. Ако је за време трајања поступка потребно спречити дејство појединачног акта или радње, Уставни суд може одредити привремене мере за спречавање повреде основног права и слободе.“⁹⁵¹ За примену ове „уставне жалбе“, исцрпљеност осталих правних средстава (супсидијарност) био је формални предуслов покретања поступка за заштиту права.⁹⁵²

Протоколом број 11, са Протоколом уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протоколом број 4. уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода којим се обезбеђују извесна права и слободе који нису укључени у Конвенцију и Први протокол уз њу, Протоколом број 6 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне, Протоколом број 7 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протоколом број 12 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и Протоколом број 13 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне у свим околностима, *Службени лист Србије и Црне Горе – Међународни уговори*, бр. 9/2003, 5/2005.

947 Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 1/1990.

948 Устав Социјалистичке Републике Србије, *Службени гласник СР Србије*, бр. 8/1978.

949 Устав Социјалистичке Републике Србије, *Службени гласник СР Србије*, бр. 14/1963.

950 Закон о Уставном суду Србије, *Службени гласник СР Србије*, бр. 54/1963.

951 Никола Стјепановић, „Управно право у СФРЈ“, *Привредни иреплед*, Београд 1978, стр. 354–355.

952 Упореди: Владимир Ђурић, *Уставна жалба*, Београдски центар за људска права, Београд 2000, стр. 175–180. Дражен Церковић, „Уставна жалба и управна ствар“, *Службени лист РЦГ*,

Иако од 1974. године уставна жалба није била предвиђена у уставном систему Србије, од 1992. године, грађани Србије су, као држављани Савезне Републике Југославије, имали могућност да поднесу уставну жалбу Савезном уставном суду. *Устав Савезне Републике Југославије* из 1992. године (чл. 124 ст. 1 тач. 6 и чл. 128) прописивао је да Савезни уставни суд, између осталог, одлучује „о уставним жалбама, због повреде појединачним актом или радњом, слободе и права човека и грађанина утврђених Уставом СРЈ, онда кад није обезбеђена друга правна заштита“.⁹⁵³

Након распада СРЈ 2003. године, *Уставном повељом државне заједнице Србија и Црна Гора* било је предвиђено (чл. 46 ст. 1 тач. 3) да Суд Србије и Црне Горе, између осталог: „одлучује о жалбама грађана када им институција Србије и Црне Горе угрози права или слободе гарантоване Уставном повељом, уколико није предвиђен други поступак правне заштите“.⁹⁵⁴

Упоредо са тим, *Повељом о људским и мањинским йравима и йраћанским слободама* прокламована је судска заштита и уклањање последица кршења људских и мањинских права.⁹⁵⁵ Ова тзв. *Мала йовеља* користила је и термин „делотворна судска заштита“ и у члану 9 предвиђала да: „Свако има право на *делотворну судску заштити* у случају да му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено овом Повељом, као и право на уклањање последица таквог кршења. Свако ко сматра да му је неко људско или мањинско право зајемчено овом повељом повређено или ускраћено појединачним актом или радњом институције државне заједнице, односно државног органа државе чланице или организације која врши јавна овлашћења има право да поднесе жалбу Суду Србије и Црне Горе, ако није обезбеђена друга правна заштита у држави чланици, у складу са Уставном повељом. Одлуке међународних органа извршавају и трошкове носе државна заједница, односно државе чланице, у зависности од тога да ли је институција државне заједнице, односно државни орган државе чланице или организација која врши јавна овлашћења повредила или ускратила неко право зајемчено међународним уговором које важи на територији Србије и Црне Горе.“

*Закон о Суду Србије и Црне Горе*⁹⁵⁶ прописивао је „поступак по жалби грађана“ (чл. 62–67) и предвиђао да (чл. 62): „Жалбу грађана може поднети свако ко сматра да му је појединачним актом или радњом институције Србије и Црне Горе, односно државног органа државе чланице или организације која врши јавна овлашћења, повређено људско или мањинско право,

Подгорица 2004. Боса Ненадић, „Непосредна заштита људских слобода и права пред Уставним судом Србије у пројектима новог Устава Србије“. Ивор: http://www.informator.co.yu/informator/tekstovi/tema_405.htm.

953 Устав Савезне Републике Југославије, *Службени лист Савезне Републике Југославије*, бр. 1/1992.

954 Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора, *Службени лист Србије и Црне Горе*, бр. 1/2003.

955 Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама, *Службени лист Србије и Црне Горе*, бр. 6/2003.

956 Закон о Суду Србије и Црне Горе, *Службени лист Србије и Црне Горе*, бр. 26/2003.

ако није предвиђен други поступак правне заштите, односно ако заштита није обезбеђена у држави чланици. Жалбу грађана, у име лица коме је предвиђено људско и мањинско право, може поднети и друго лице или орган, у складу са законом.“ С обзиром на то да је Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама гарантовала најшири спектар људских права, и непосредна заштита људских права Законом о Суду Србије и Црне Горе представљала је у досадашњем уставном систему најширу предвиђену могућност заштите права грађана Србије. У поређењу са претходним Уставом Савезне Републике Југославије, ова Повеља је предвиђала (чл. 7) да су људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, као и међународним уговорима који важе у државној заједници зајемчена повељом и непосредно се примењују. Имајући у виду да је Србија као чланица државне заједнице Србија и Црна Гора, потписала и ратификовала Европску конвенцију за заштиту људских права и слобода и одговарајуће протоколе, то ова Конвенција постаје део унутрашњег права Србије, а Србија део развијеног механизма заштите и унапређења људских права у оквиру Савета Европе. Међутим, могућност заштите људских права путем „жалбе грађана“ која је била предвиђена Уставном повељом СЦГ, Повељом о људским и мањинским правима и грађанским слободама и Законом о Суду Србије и Црне Горе никада нису остварене, јер до распада државне заједнице Србија и Црна Гора у мају 2006. године Суд Србије и Црне Горе практично није почео да ради. Тако је „жалба грађана“ Суду Србије и Црне Горе за грађане Србије остало само „мртво слово на папиру“.

Посебно због неефикасности система судске заштите, односно „неефикасног правног средства“ у случају „повреде права на суђење у разумном року“, и након приступања Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода, грађани Србије почињу масовно да се обраћају Европском суду за људска права у Стразбуру. Као последица тога, поједине одлуке Европског суда за људска права, посебно прецедентна пресуда у случају *В. А. М. Ђрошић Србије* довела је и до увођења „уставне жалбе као ефикасног правног средства у случају повреде права на суђење у разумном року“ у уставни и правни систем Србије.

в) Повод за увођење уставне жалбе због повреде права на суђење у разумном року у Србији

Након ратификације Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и одговарајућих протокола, грађанима Србије омогућено је да се обраћају Европском суду за људска права. Велики број упућених представки указивао је на озбиљне недостатке правног система Србије у погледу заштите права на суђење (односно окончања одговарајућег поступка) у разумном року.

У пресуди поводом случаја *В.А.М. Ђрошић Србије*⁹⁵⁷ Европски суд за људска права закључио је да у правном систему Србије грађани немају

957 Предмет *В. А. М. Ђрошић Србије*, представка бр. 39177/2005, *Службени гласник РС*, бр. 53/2007.

на располагању „делотворан правни лек“ ради заштите права на „суђење у разумном року“ које је гарантовано чланом 13. („право на делотворни правни лек пред домаћим властима“) у вези са чланом 6. ст. 1. („право на суђење у разумном року“) Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Подноситељка представке (В. А. М) обратила се Европском суду за људска права са образложењем да нема на располагању ни један унутрашњи делотворан правни лек како би убрзала парнични поступак у смислу члана 13 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Чланом 13 предвиђено је да свако коме су повређена права и слободе која су предвиђена у Конвенцији има право на „делотворан правни лек“ пред националним властима. На темељу аргумената које су изнеле држава Србија и подносиатељка представке, у вези са кршењем права на ефикасан правни лек, Европски суд за људска права закључио је да је Србија прекршила ово право. Један од аргумената које је Србија изнела јесте да подносиатељка представке није искористила жалбени поступак пред Судом Србије и Црне Горе, у складу са Уставном повељом, као и Повељом о људским и мањинским правима и грађанским слободама. Разматрајући овај аргумент, заједно са наводима подносиатељке представке, Европски суд је констатовао да тај конкретан правни лек није био на располагању до 15. јула 2005. године и да је, осим тога, остао неделотворан до распада државне заједнице Србија и Црна Гора (што је Суд констатовао и у случају *Матијашевић йрошйив Србије* разматрајући испуњеност претпоставки за одлучивање о меритуму). Европски суд за људска права образложио је свој став поводом кршења члана 13 Конвенције од стране Србије, да члан 13 јемчи *делотворан йравни лек йред националним власйима* против кршења свих права и слобода зајемчених Конвенцијом, укључујући ту и право на *расйраву у разумном року* на основу члана 6 став 1 Конвенције. Суд је, осим тога, констатовао да је правни лек у погледу дужине поступка „делотворан“ ако се може применити или да убрза поступак пред судовима пред којима се о том предмету одлучује или да парничару пружи адекватно правно задовољење за кашњења која су се већ догодила.

У пресуди у случају *В. А. М. йрошйив Србије*, Европски суд за људска права, између осталог, констатује: „Коначно, суд наглашава да је савршено неспорно да је, у апсолутном смислу, најбоље решење превенција, као и у многим другим областима. Ако је правосудни систем мањкав у погледу захтева за разумни рок из члана 6. став 1. Конвенције, најделотворније решење је правни лек чији је циљ убрзање поступка, како би се спречило да тај поступак постане прекомерно дуг. Такав правни лек има неспорну предност над правним леком који пружа само компензацију, будући да он истовремено спречава и закључак о сукцесивним повредама у вези са истим поступком и не поправља само штету нанету кршењем права *а йостйе-риори*, како то чини компензаторни правни лек. Неке државе су у потпу-

ности схватиле ситуацију што се огледа у томе да су изабрале да комбинују два типа правних лекова, један који је смишљен ради убрзања поступка, и други који је смишљен ради обезбеђивања надокнаде.“⁹⁵⁸

Став Европског суда за људска права у случају *В. А. М. Ђрођићив Србије* био је и непосредан повод да се у члану 82. став 2. Закона о Уставном суду Србије изричито предвиди: „Уставна жалба може се изјавити и ако нису исцрпљена правна средства, у случају када је подносиоцу жалбе повређено право на суђење у разумном року.“ Имајући у виду да пресуде Европског суда за људска права и, с тим у вези, релевантна начела изражена у њима, представљају прецеденте, на које се Суд у будућим случајевима позива, то околност да Србија у свом правном систему нема „делотворан правни лек“ за суђење у разумном року представља објективан аргумент који *а ђиори* ставља Србију у положај стране која спор пред Европским судом за људска права – губи. Тако се Суд, у више наврата, у случајевима из Србије у којима су се подносиоци представке жалили на повреду права на ефикасан правни лек у вези са правом на суђење у разумном року (нпр. *Томић Ђрођићив Србије*,⁹⁵⁹ *Јевремовић Ђрођићив Србије*,⁹⁶⁰ *Илић Ђрођићив Србије*,⁹⁶¹ *Стевановић Ђрођићив Србије*,⁹⁶² *Микуљанац, Малишић и Шафар Ђрођићив Србије*⁹⁶³) позвао на сопствено образложење у случају *В. А. М. Ђрођићив Србије* и пресудио да је Србија повредила члан 13. у вези са чланом 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Суд је у случају *Микуљанац, Малишић и Шафар Ђрођићив Србије* образложио свој став на следећи начин: „Суд подсећа да су аргументи изнети од стране Владе (Србије) били одбијени у ранијим случајевима (види *В. А. М. против Србије*, бр. 39177/05, став 155, 13. март 2007) и не налази разлог за доношење другачијег закључка у овом случају.“ Истовремено, Суд потврђује свој претходни став: „С тих разлога, Суд закључује да је у овом случају прекршен члан 13. Конвенције због тога што није постојао делотворан правни лек у унутрашњем законодавству који би подносиоцима представке омогућио остварење права на суђење у разумном року, које је загарантовано чланом 6. став 1. Конвенције.“⁹⁶⁴

Имајући то у виду, увођење уставне жалбе у Устав Србије (чл. 170) и посебно увођење модалитета уставне жалбе због „разумног рока“ у Закон о Уставном суду (чл. 82 ст. 2) представља интервенцију законодавца ради испуњења општих мера које Србија мора да примени како би отклонила даље повреде људских права гарантованих Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода које су последица непостојања

958 Упореди: *В. А. М. Ђрођићив Србије*, представка бр. 39177/2005, *Службени гласник РС*, бр. 53/2007.

959 *Томић Ђрођићив Србије*, 25959/06 (2007). Извор: <http://www.echr.coe.int>.

960 *Јевремовић Ђрођићив Србије*, 3150/05 (2007). Извор: <http://www.echr.coe.int>.

961 *Илић Ђрођићив Србије*, 30132/04 (2007). Извор: <http://www.echr.coe.int>.

962 *Стевановић Ђрођићив Србије*, 26642/05 (2007). Извор: <http://www.echr.coe.int>.

963 *Микуљанац, Малишић и Шафар Ђрођићив Србије*, 41513/05 (2007). Извор: <http://www.echr.coe.int>.

964 *Микуљанац, Малишић и Шафар Ђрођићив Србије*, 41513/05 (2007). Извор: <http://www.echr.coe.int>.

„делотворног правног лека пред домаћим властима“ (чл. 13), односно „неразумно дугог трајања суђења“ (чл. 6 ст. 1). Уосталом, то се недвосмислено може закључити из формулације одговарајућег дела Образложења Владе (односно Министарства правде) у Предлогу Закона о Уставном суду у којем се, између осталог, истиче: „Посебно треба истаћи одредбу члана 82 став 2 Закона која предвиђа да се уставна жалба може изјавити и када нису исцрпљена правна средства, у случају када је подносиоцу уставне жалбе *повређено право на суђење у разумном року*, а које је прописано у члану 32 Устава и члану 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода Савета Европе. У циљу стварања услова да уставна жалба буде ефикасно правно средство, чланом 90. Закона прописано је да, у случају када је уважена уставна жалба, подносилац уставне жалбе може да поднесе, пре подношења тужбе надлежном суду, захтев за накнаду штете Комисији коју образује министар правде, која је дужна да одлучи у року од 30 дана. Ова одредба је значајна и са становишта праксе Европског суда за људска права у Стразбуру, када се ради о ефикасном правном леку.“⁹⁶⁵

г) Правни основ за увођење уставне жалбе због повреде права на суђење у разумном року у Србији

Устав Србије из 2006. године, у делу под називом „Људска и мањинска права и слобода“, предвиђа да се људска и мањинска права зајемчена Уставом *нејосредно примењују*. У члану 18 се наводи: „Уставом се јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима. (...) Одредбе о људским и мањинским правима тумаче се у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење.“

Овим одредбама, на посредан начин, у корпус уставних права увршћено је *право на ефикасан правни лек и право на суђење у разумном року* (као део права на правично суђење) која су, између осталих, гарантовани Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода. Уставом Србије су ова права и директно зајемчена, па се одредбама члана 32 (којим се гарантује право на правично суђење) јемчи да „свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року (...) одлучи о његовим правима и обавезама“, док се одредбом члана 22 (којим се гарантује право на заштиту људских и мањинских права и слобода) јемчи да „свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале“.

Чланом 18 предвиђено је и да се *законом може прописати начин остваривања ових права* ако је то неопходно за остварење појединог права

⁹⁶⁵ Предлог закона о Уставном суду, поднет Народној скупштини Републике Србије на усвајање 5. октобра 2007. Извор: www.parlament.sr.gov.yu.

због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права. Право на делотворан правни лек, по својој природи, захтева позитивну акцију државе, у смислу предвиђања у свом правном систему правног лека који би грађанима Србије био на располагању за заштиту својих права за које судска заштита, на основу постојећег правног система, није предвиђена.

С друге стране, Уставом Србије је предвиђено (чл. 166) да је Уставни суд самосталан и независан државни орган који, поред заштите уставности и законитости, штити и људска и мањинска права и слободе. Ову надлежност Уставни суд Србије остварује одлучивањем о *уставној жалби*. Уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или *нису предвиђена друга јавна средства за њихову заштиту* (чл. 170).

Наведеним одредбама Устава Србије предвиђена је директна надлежност Уставног суда Србије за заштиту људских права у случајевима када правним системом Србије није предвиђена судска или друга заштита Уставом гарантованих људских права, међу којима је и право на суђење у разумном року.

д) Закон о Уставном суду Србије и уставна жалба

Устав Србије (чл. 166–175) поставља основе којима се регулишу положај, надлежност, састав, избор и именовање судија и начин одлучивања Уставног суда Србије. Уређење Уставног суда и поступак пред Уставним судом и правно дејство његових одлука уређени су Законом о Уставном суду.

Закон о Уставном суду (чл. 82–92) уређује поступак пред Уставним судом. Законом је установљен круг лица који може поднети уставну жалбу ради заштите права на суђење у разумном року. У тај круг, осим лица које сматра да му је појединачним актом или радњом државног органа или организације којој је поверено јавно овлашћење повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом, може, на основу писменог овлашћења тог лица, да спада и друго физичко лице, односно државни или други орган надлежан за праћење и остваривање људских и мањинских права и слобода.⁹⁶⁶

Рок за подношење уставне жалбе ради заштите права на суђење у разумном року није изричито регулисан. Аналогно се не може применити одредба којом се регулише рок за подношење редовне уставне жалбе, с обзиром на чињеницу да се кршење права на суђење у разумном року најчешће састоји у непостојању појединачног акта и/или предузете радње којима се

⁹⁶⁶ Тумачење појма органи остаје у надлежности овог суда, али би у овај круг овлашћених подносилаца уставне жалбе, сигурно ушли омбудсмани – општински, покрајински и републички, као и повереник за информације од јавног значаја.

повређују права и слободе једног лица, дакле да је реч о „ћутању“.⁹⁶⁷ Само кршење права састоји се у нечињењу судских или управних органа, па се као одредница за почетак тока евентуалног рока не може узети тренутак доношења појединачног акта. Доношење одлуке, у овом случају, не представља акт кршења права, већ поступак чије трајање прети да угрози ефикасност и кредибилитет судских одлука које у поступку могу бити донесене. С друге стране, сам рок за подношење уставне жалбе мора постојати из разлога правне сигурности. Једно од могућих тумачења је да се уставна жалба за повреду права на суђење у разумном року може поднети најкасније 30 дана од дана доношења (достављања) појединачног акта (пресуде, односно решења суда) којим се правноснажно окончава поступак за који подносилац сматра да је неразумно дуго трајао.

Садржина уставне жалбе регулисана је чланом 85 став 1, који предвиђа да уставна жалба *мора да садржи* име и презиме, јединствени матични број грађана, пребивалиште или боравиште, односно назив и седиште подносиоца уставне жалбе, име и презиме његовог пуномоћника, број и датум акта против кога је жалба изјављена и назив органа који га је донео, назнаку људског или мањинског права или слободе зајемчене Уставом за које се тврди да је повређено са ознаком одредбе Устава којом се то право, односно слобода јемчи, разлоге жалбе и наводе у чему се састоји повреда или ускраћивање, захтев о коме Уставни суд треба да одлучи и потпис подносиоца уставне жалбе. Међутим, садржина уставне жалбе ради заштите права на суђење у разумном року није одређена. Неспорно је да су лични подаци подносиоца ове уставне жалбе облигаторни елементи. По природи ствари, на уставну жалбу ради заштите права на суђење у разумном року не могу се применити одредбе да је обавезан елемент број и датум акта против кога је жалба изјављена као и назив органа који га је донео (јер таквог акта најчешће и нема).

У члану 85 ставу 2 Закона прописано је да се уз уставну жалбу подноси и препис оспореног појединачног акта, докази да су исцрпљена правна средства, као и други докази од значаја за одлучивање. Ови прилози се као облигаторни за подношење уставне жалбе у случају повреде права на суђење у разумном року, не могу захтевати, будући да, како је већ изнето, појединачног акта, тј. судске одлуке најчешће нема, нити је она акт кршења Уставом загарантованог права, а исцрпљеност правних средстава се не поставља као услов за подношење.

Након спроведеног поступка, који је уређен на основу Закона и Пословника, Уставни суд доноси одлуке, решења и закључке. Уставни суд решењем одбацује уставну жалбу ако нису испуњене процесне претпоставке. О уставној жалби Уставни суд одлучује одлуком којом се уставна жалба усваја или одбија као неоснована. Одлука Уставног суда којом се усваја уставна жалба правни је основ за подношење захтева за накнаду штете или

967 У складу са чланом 84 став 1 Закона о Уставном суду, уставна жалба се може изјавити у року од 30 дана од дана достављања појединачног акта, односно од дана предузимања радње којом се повређује или ускраћује људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом.

отклањања других штетних последица пред надлежним органом, у складу са законом.

е) Уставна тужба у Хрватској

Упоредноправно посматрано, могло би се рећи да је случај *В. А. М. Ђројић Србије* поставио пред Србију сличне изазове које су пред Хрватску 2001. године поставили случајеви *Рајак Ђројић Хрватске*⁹⁶⁸ и *Хорвај Ђројић Хрватске*.⁹⁶⁹ Суочена са питањем ефикасног правног лека у случају повреде права на суђење у разумном року, Хрватска проблем решава слично као и Србија – увођењем посебне *уставне тужбе због недоношења судске одлуке у разумном року*. Као што Закон о Уставном суду Србије предвиђа уставну жалбу Уставном суду Србије у случају повреде права на суђење у разумном року, тако и Уставни закон о Уставном суду Хрватске предвиђа уставну тужбу Уставном суду Хрватске у случају да суд није у разумном року одлучио о правима и обавезама странке.

На основу *Уставног закона о Уставном суду Републике Хрватске* (чл. 62),⁹⁷⁰ уставна тужба може се поднети Уставном суду Хрватске у року од 30 дана од дана пријема одлуке којом су исцрпљени сви правни лекови, због наводне повреде људских права и основних слобода појединачним актом државних органа. Међутим, на основу Уставног закона о Уставном суду (чл. 63 ст. 1), могуће је покретање поступка по уставној тужби и пре исцрпљивања свих правних лекова у случају да *суд није у разумном року одлучио о правима и обавезама странке а очигледно је да би нејодређеношћу уставносудског поступка за доносиошења уставне тужбе могле настати тешке и нејодржављиве последице*. У случају да Уставни суд усвоји уставну тужбу због недоношења акта у разумном року, Уставни суд одређује надлежном суду рок за доношење акта којим ће тај суд мериторно одлучити о правима и обавезама, који почиње да тече од дана објављивања одлуке Уставног суда у *Народним новинама*. Уставни суд ће одредити и сразмерну накнаду подносиоцу ове уставне тужбе због повреде његових уставних права.

Како је увођење „ефикасног правног лека“ у случају повреде права на суђење у разумном року суштина захтева који је Европски суд за људска права поставио и Србији у случају *В. А. М. Ђројић Србије*, случај хрватске „уставне тужбе ради заштите права на суђење у разумном року“, може бити индикативан и за развој ситуације у вези са „уставном жалбом ради заштите права на суђење у разумном року“ у Србији. У Хрватској је овај механизам убрзања поступка до одређеног момента био веома ефикасан. Донете су бројне одлуке којима се, по правилу, надлежном суду одређивао рок од 6 месеци за доношење мериторне одлуке. Тако: „Жупанијски суд у Загребу дужан је донијети одлуку у предмету који се води пред тим судом под пословним бројем: Гжн–2697/07 (раније спис Опћинског суда у Загребу број: Пн–5421/00) у најкраћем могућем року, али не дуљем од шест (6) мјесеци, рачунајући од првог идућег дана након објаве ове одлуке у *Наро-*

968 *Рајак Ђројић Хрватске*, 49706/99 (2001). Извор: <http://www.echr.coe.int>.

969 *Хорвај Ђројић Хрватске*, 51585/99 (2001). Извор: <http://www.echr.coe.int>.

970 Уставни закон о Уставном суду Републике Хрватске, *Народне новине*, бр. 49/2002.

дним новинама. На темељу чланка 63. ставка 3. Уставног закона о Уставном суду Републике Хрватске (*Народне новине*, број 99/99, 29/02. и 49/02. – прочишћени текст), подносиатељици уставне тужбе, М. Ђ. из Љ., одређује се примјерена накнада због повреде уставног права из чланка 29. ставка 1. Устава Републике Хрватске (*Народне новине*, број 41/01. – прочишћени текст) у износу од 15.300,00 кн. Накнада из тачке III. изреке ове одлуке бит ће исплаћена из државног прорачуна у року од три мјесеца од дана подношења захтјева подносиатељице Министарству финансија Републике Хрватске за њезину исплату.⁹⁷¹ Тако је у Хрватској уставна тужба због повреде права на суђење у разумном року постала „делотворан правни лек“ у смислу Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, који испуњава два кумулативно постављена захтева: убрзавање поступка и остваривање накнаде штете коју су грађани, због неразумно дугог вођења судског поступка, претрпели.

Међутим, након само три године од увођења уставне тужбе због недоношења судске одлуке у разумном року, Уставни суд Хрватске био је претрпан тужбама по овом основу. Поступци пред Уставним судом постали су дуготрајни због наглог повећања броја предмета пред овим судом, а уставна тужба од „делотворног“ постаје „неделотворни правни лек“. Уставном суду Хрватске којем је био поверен задатак да реши питање „остваривања права на суђење у разумном року“, претила је опасност да сам постане препрека остваривању права на суђење у разумном року. Да би испунила обавезе из Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, Хрватска је увела једну значајну интервенцију. Законом о судовима (чл. 27–28)⁹⁷² надлежност за заштиту права на суђење у разумном року преноси се са Уставног суда на редовне судове, односно на непосредно више судове у односу на оне пред којима се води „неразумно дуг поступак“. Механизам заштите је остао исти, с тим што је измењен назив правног средства у „захтев за заштиту права на суђење у разумном року“ (пред редовним судовима), уместо дотадашњег „уставна тужба“ (пред Уставним судом).

971 Уставни суд Републике Хрватске, одлука: У-IIIА /817/2005. Извор: www.usud.hr.

972 Упореди: Закон о судовима, *Народне новине*, бр. 150/2005.

ГЛАВА V

ОДГОВОРНОСТ УПРАВЕ

- I. УПРАВНА ДЕЛАТНОСТ И ОДГОВОРНОСТ УПРАВЕ
- II. ОДГОВОРНОСТ ЗА ШТЕТУ ПРИЧИЊЕНУ РАДОМ УПРАВЕ
- III. „БУТАЊЕ УПРАВЕ“

ГЛАВА V ОДГОВОРНОСТ УПРАВЕ

I. УПРАВНА ДЕЛАТНОСТ И ОДГОВОРНОСТ УПРАВЕ

1. Опште напомене

Питање одговорности је сложено, вишеслојно и вишезначно проблемско подручје које се не може предметно ограничити на једну правну дисциплину. Сагледавање проблематике одговорности захтева залажење и у друге правне гране какво је уставно, грађанско, кривично, радно право.

Израз одговорност (*responsibility, liability*) повезан је са појмом надлежности и конкретним управним задацима јер одговорност претпоставља обавезу извршења неког посла и везује се за конкретне појединце, органе и организације. У субјективном (психолошком) смислу одговорност се своди на осећање субјекта да треба да одговара. Са објективног аспекта, под одговорношћу се подразумева чињеница да ли је одговорни субјект обавио посао или није. Битан је сам факт чињења, односно нечињења. Међутим, извршење посла може бити везано за рок па је у том случају потребно да се посао обави у унапред утврђеном (прописаном) року. Може се прописати и начин обављања посла, па је то још један додатни елемент (посебан услов) који повећава одговорност. Обављање послова може се условити и одређеним финансијским средствима која се стављају на располагање управним органима и организацијама. Свако прекорачење трошкова при извршењу посла такође повлачи одговорност. Конкретно, одговорност значи да управни службеници и управа у целини не само да посао треба да обаве, већ да се посао мора обавити благовремено и на прописан начин. Према томе, одговарати значи „*полајати рачуна друјима за своје постојке који нису у складу са друштвеним правилима понашања и тијети одређене послице збој непоштовања истих*“.⁹⁷³ Одговорност претпоставља „програм понашања“, којег се субјект није придржавао. Правна одговорност претпоставља *правни деликт*.⁹⁷⁴ То су друштвено неприхватљива понашања са гледишта важећих правних норми (противправност) јер се таквим пона-

973 Philip Heck, *Grundriss des Schuldrechts*, Unveränderten Nachdruck, Tübingen (1929), 1958, стр. 76.

974 *Правни деликт* је свако оно друштвено понашање које је недопуштено са становишта права. Зависно од врсте правне норме која је повређена, правни деликти могу бити различити: грађански или имовински, кривични, управни и дисциплински. Правни деликт је *видљиво, противправно и (по правилу) скривљено понашање правних субјеката (физичких и правних лица) као учиница правној деликту*. Јаков Радишић, *Облигационо право, општи гео*, Београд (1979), 1993, стр. 183.

шањем (чињењем или нечињењем) вређа позитивно (грађанско, кривично, управно, прекршајно и др.) право.

Правна одговорност је претпоставка за примену санкција због повреде или угрожавања права. Одговорност карактерише друштвена осуда противправног понашања (чињења или нечињења) одговорног субјекта (функционера, односно управних службеника). Најзад, правну одговорност карактеришу и одређене негативне последице које подразумевају одређена лишавања (имовинска или лична) које трпи одговорно лице.⁹⁷⁵

Административна одговорност, односно административни деликт има противправни карактер јер се радња којом је он учињен и који је услов одговорности састоји у незаконитом поступању управе. Противправност је елеменат бића административног деликта. Међутим, постоји и одговорност за непротивправно понашање управе, када се управа понаша у складу са важећим правним прописима и управо их извршава а ипак постоји њена одговорност. То је случај тзв. одговорности без грешке. То значи да административни деликт није искључиви повод (основ) одговорности.

У управноправним односима (материјалноправним или процесноправним) постоје одређена права и обавезе (једна или више). Она чине нормативну садржину тог односа. Правило је да обавезама управе одговарају права грађана и других правних субјеката. Али, то не мора увек бити случај (рецимо у ситуацијама тзв. „рефлексних“ објективних права управе којима не одговарају субјективна јавна права грађана). Управа може да повреди своје правне обавезе (из неког материјалног или процесноправног односа). Без обзира на то да ли је та повреда директно санкционисана или није, постоји противправно стање које се мора констатовати од надлежних органа (судова или управе). Та констатација повлачи одговорност (нпр. материјалну или дисциплинску) управе. Сама одговорност је један нови *јавноправни однос* и истовремено *правно стање* (ситуација) са посебним капацитетом права и обавеза.

Субјекти одговорности су (јавна) управа, односно службена лица као конкретни починиоци управног деликта. Међутим, за противправне и законите радње државне управе не одговара према трећим лицима непосредно управа, него држава. Држава одговара за радње својих органа преко којих она остварује своје функције. Органи управе и немају својство правног лица, пошто својство правног лица има држава. Према томе, иако су органи управе учинили противправну радњу, одговорност се „урачунава“ држави, односно врши се пренос одговорности са органа управе на државу у целини.⁹⁷⁶ Међутим, то важи само када се ради о државној управи.

Можемо разликовати интерни и екстерни аспект одговорности управе. Први обухвата одговорност функционера и управних службеника у оквиру саме управе, а други одговорност управног органа и организације, у крајњој линији државе према грађанима и другим правним субјектима. Реч

975 Јаков Радишић, *Облигационо право*, Београд 1993, стр. 184.

976 Ђорђе Тасић, *Одговорности државе по принципју једнакости шерејта*, Правни факултет, Београд 1996, стр. 23.

је о тзв. деликтној одговорности управе. Она може бити уговорна уколико управа закључује управне уговоре па их касније не испуњава или на било који други начин вређа уговором створена правила понашања, чиме стиче услове за одговорност за проузроковане штетне последице.

Конечно, управа у смислу *јавне управе* шира је од државне управе и државе (у смислу других државних органа који могу обављати управну делатност). Зато се може говорити о одговорности јавне управе јер постоји одговорност јавних установа, јавних предузећа, локалне самоуправе итд.

Циљ одговорности управе произилази из схватања места и улоге савремене управе. Доктрина француског Државног савета везала је одговорност администрације за појам *јавне службе*. Тако администрација одговара ако „*јавна служба не функционише, ако јавна служба рђаво функционише и ако јавна служба касно функционише*“.

Постоји разлика између одговорности и контроле управе.⁹⁷⁷ Контрола управе је претпоставка одговорности, а одговорност крајња сврха контроле управе. Одговорности има само ако постоји организована контрола. Циљ контроле јесте да се констатују грешке у раду управе и да се оне отклоне.

Под контролом се у ширем смислу подразумева „*оцена њосийиу-ийој резулййаийа*“, а у ужем смислу, контрола је „*њосебна акйивносйй йрај-ној йраћења реализације њосйављених задайака и њослова и њоређивање осйварених задайака са њосйављеним циљем, уз мојућносйй корекйивној уйицаја у случају одсйујања*“.⁹⁷⁸

Постоје разлике између термина административна одговорност и одговорност управе. Израз административна одговорност има два значења. С једне стране, под њим се подразумева одговорност физичких и правних лица према управи поводом учињеног административног деликта (*админисйрайивна йрошйивйравносйй*).⁹⁷⁹ С друге стране, израз административна одговорност служи да означи (нарочито у француском и немачком праву) посебан административни режим одговорности јавне власти (државе и јавноправних колективитета) за *шйеету*, насупрот општем режиму грађанске одговорности, с обзиром на то да одговорност управе за штету може бити регулисана нормама грађанског (*ошйијеј*) права или посебним нормама управног права.

Одговорност управе треба да омогући остварење одређених правних вредности. То су:

- Сигурност. Циљ одговорности је да се смањи правна и политичка неизвесност и допринесе стабилизацији друштвеног система у целини. Одговорност треба да неутралише негативне ефекте неизвесности (*конйинйениносййи*) која произилази из могућег нелегитимног понашања других људи у друштвеној интеракцији.

977 Обично се контрола и надзор сматрају синонимима. Међутим, постоје и схватања да се надзор односи на контролну активност у оквиру државне управе.

978 Eugen Pusić, *Nauka о управи*, Zagreb 1973, стр. 310.

979 А. П. Алехин, Ј. М. Козлов, Административно право Русијскоу Федерацији – I, Москва 1995, стр. 222–251. Међутим, има и другачијих мишљења: М. С. Студеникин, *Чйо йакое админисйрайивнаја ойвейсйивенносййја?*, Москва 1990.

- Равноправност и једнакост свих правних субјеката пред управом. Сваки вид нечињења или противправног чињења вређа уставни принцип једнаког поступања управе према грађанима. Тако, органи државне управе „дужни су да свакоме обезбеде *једнаку* правну заштиту у остваривању њихових права, обавеза и интереса“. Осим тога, „органи државне управе *дужни* су да грађанима *омогуће* несметано остваривање њихових права и обавеза, да им *дају* потребне податке и обавештења, *пругају* правну помоћ, *сарађују* са грађанима, *поштују* људску личност и *чувају* углед органа државне управе“. Такође, „органи државне управе *дужни* су да *размајрају* представке, петиције и предлоге, које им грађани подносе, да *послушају* по њима и о томе *обавештавају* грађане“. Све ове опште и основне уставне и законске дужности управе произилазе из природе њене функције и обавезују управу на ефикасно чињење. Отуда свака пасивност управе јесте повреда ових дужности, забрањена је и посредно повлачи одговорност управе.
- Правда и правичност у поступању управе према грађанима. Претварање општих принципа природног права у *начела природне правде* као принципа судског поступка догодио се у 17. и 18. веку. Општа начела правичности су преко судског ушла и у управни поступак када управа врши своја овлашћења непосредно у односу према појединцима, њиховој својини или личности, када се одлучује о материјалној и другим врстама одговорности управе.⁹⁸⁰ Захтев за административном правдом у односу управе и грађана један је од основних императива савремене „*демократске јавне администрације*“. Циљ одговорности управе није само очување правне државе и законите управе, већ и стварање управе као *моралне институције* или, како се још каже, управе са „људским ликом“.⁹⁸¹ Правичност је истовремено један од *основа* (разлога) одговорности државе, односно управе. То се најбоље види код одговорности државе за штету проузроковану услед терористичких аката, јавних демонстрација или манифестација, која је регулисана посебним правилима која донекле одступају од општих правила о одговорности за штету. У једном делу правне теорије заступа се схватање да је „правичност, ипак најприхватљивији основ одговорности“, без обзира на то да ли се ради о одговорности за чињене или нечињење.⁹⁸²
- Савесност и непристрасност. Реч је о једном посебном облику правичног поступања управе у односу према грађанима. Ово начело се огледа у правној дужности управе и свих запослених и постављених лица у државним органима да обављају своје послове

980 Душан Врањанац, „Начело природне правде у енглеском управном праву“, *Страни управни живои*, бр. 3/1993, стр. 33.

981 Robert Katherine, Guy Thuellec, *Introduction Á une philosophie de l' administration*, Paris 1968, стр. 340.

982 Види, члан 180. Закона о облигационим односима, *Службени лист СРЈ*, бр. 31/1993.

савесно и непристрасно „при чему се не могу руководити својим политичким убеђењима нити их могу изражавати и заступати“.

Осим ових *ојшћих* вредности (циљева), могу се разликовати и *йосеб-ни* циљеви одговорности. То су репресија и превенција. *Рејресија* је стара концепција која почива на ауторитативном моделу управе као државне власти. Њен циљ је успостављање доминације државе над људима применом ауторитативних средстава и метода „власти“. *Превенција* значи континуирану активност управе као њену правну обавезу спречавања будућих неправилности и грешака у актима чињења и пропуштања. Ради се о предузимању аката и радњи (правних у смислу нормативних, економских, психолошких, васпитних, културних и социјалних) које су циљно-рационално усмерене ка елиминисању свих видова противправног понашања.

Савремена теорија одговорности управе заузима *средњу* (мешовиту) линију по овом питању. Теорија казне (санкције) не може се одбацити јер је репресија иако крајње, ипак и даље ефективно средство, бар у психолошком и материјалном смислу, које евентуалне починиоце *административної деликџа* одвраћа од противправног понашања. С друге стране, теорија превенције се тешко пробија. Она захтева концептуално другачију управу и другачију „превентивну“ нормативну регулацију одговорности управе за нечињење (нпр. „ћутање управе“ као позитиван акт). Због тога се данас полази од принципа репресије, али се он схвата само као „нужно зло“, а превенција се узима као крајњи циљ одговорности управе.⁹⁸³

2. Врсте правне одговорности управе

Правни поредак предвиђа за управу одређен и диференциран систем одговорности. Основно разликовање постоји између политичке и правне одговорности. Обе су правно регулисане. Разлика лежи у критеријуму по коме би се мерило понашање управног органа.

Политичка одговорност је облик правне одговорности у ширем смислу. Међутим, она није изричито ни потпуно регулисана правним нормама. Политичка одговорност може да се појави и као ванправна одговорност ако приликом понашања неког субјекта (чињења или нечињења) нису повређене правне норме. Политичка одговорност се везује за понашање функционера (државне, локалне управе и организација које врше јавна овлашћења) и за трајање функције у тим органима и организацијама. То је, рецимо, одговорност чланова владе скупштине, ресорних министара влади, локалних управних функционера општинском већу и скупштини општине итд. Услов политичке одговорности јесте „политички деликт“, а он је у суштини омисивне природе. Орган пред којим се одговара сматра да субјект политичке одговорности „*није вршио*“ послове спровођења политике или друге задатке који су му дати у складу са схватањима и ставовима које је то тело унапред

983 Richer Laurent, *La faute du service public dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, Economica, Paris 1978.

заузело.⁹⁸⁴ Према томе, код политичке одговорности процењује се понашање, односно нечињење и учињени пропусти функционера са „аспекта целисходности“. Она је једна врста одговорности за „(не)успех“, односно неуспешно вођену политику, независно од правне одговорности.⁹⁸⁵

По правилу, управни функционери одговарају пред органом који их је изабрао или именовано за функцију коју обављају. Тако, „...министар мора бити одговоран законодавном телу за рад свог ресора. Он мора сносити последице својих грешака и, разуме се, стећи поверење због врлина које буде показао (...). Законодавно тело мора увек бити способно да именује једну личност и да од ње тражи оправдања за политику њеног ресора. Оно може, разуме се, бити принуђено да преко ње нападне цео кабинет, али битно је да се у раду једног ресора могу у сваком тренутку његове одлуке приписати не корпоративној личности него појединцу.“⁹⁸⁶ Санкција за политичку одговорност састоји се у исказивању неповерења, смењивању и слично због неспровођења политике, односно невршења послова, задатака, мера и радњи на целисходан начин, укључујући и недоношење одговарајућих одлука.

Посебан сегмент политичке одговорности управе окренут је према парламенту. Политичка одговорност окренута је и према грађанима. У том смислу, органи државне управе дужни су да обавештавају јавност о свом раду преко средстава јавног информисања као и на други прикладан начин. Осим тога, запослени који су овлашћени на припрему информација и података везаних за обавештавање јавности одговорни су за њихову тачност и благовременост.⁹⁸⁷

Правна одговорност садржи правне критеријуме одговорности. Она се заснива на повреди позитивноправних норми. Испитује се да ли је понашање (чињење или нечињење) противно правним дужностима. Када говоримо о *йравној одговорности*, постоји материјална и дисциплинска одговорност.

а) Материјална одговорност. Генерално, разликују се два режима материјалне одговорности: *ойишти* и *йосебан*. У великом броју земаља важи правило да за штету коју проузрокују управни органи и организације важи посебан правни режим одговорности који унеколико одступа од општег грађанскоправног режима одговорности. Закони који установљавају специјални режим одговорности највећим делом одређују надлежност суда која је установљена по специјалном режиму. Ти закони садрже посебна правила, на пример, одговорност за грешке (радње), односно штету коју су проузроковале војне јединице на маневрима, одговорност државе за штету коју су проузроковали ученици у наставним установама, али и одговорност у нуклеарној материји, екологији, као и за поступање судске

984 С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић, *Уйравно йраво*, Савремена администрација, Београд 1995, стр. 565.

985 Adamovich K. Ludnjig, Funk Bernd-Christian, *Allgemeines Vernjaltungsrecht*, Springer-Verlag, Wien – New York 1984, стр. 129.

986 Херолд Ласки, *Полиитичка йрамайика*, књига 2, Геца Кон, Београд 1935, стр. 115.

987 Закон о државној управи, *Службени йласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010.

управе.⁹⁸⁸ Смисао је да се управни службеници у извесној мери заштите и ставе у повољнији положај у односу на обичне грађане и друге приватно-правне субјекте. То се, између осталог, огледа у прописивању додатних отежавајућих услова за ангажовање одговорности управних службеника, као што је постојање „грешке“, односно *противјравно обављање службе*. У том смислу, правно се уобличава једна посебна „теорија грешке“.

Делатност функционера и управних службеника по својој природи је јавна јер је везана за реализацију јавних интереса. За накнаду евентуалне штете које из такве њихове службене (не)активности проишаје не може бити ангажована њихова приватна имовина у истој мери као када се ради о приватним лицима. Управа мора да заштити своје службенике јер они не раде за себе и у свом интересу, већ за државу и у њеном интересу. Ако раде у личном интересу, они не уживају никакву заштиту (чисто лична грешка) и одговарају као и сви грађани, а санкције које трпе од стране органа у чијем саставу су радили стављају их у тежи положај. Међутим, данас се постепено пробија и преовлађује цивилистичко схватање по коме треба настојати „приближити“ општи и посебни режим одговорности државе за штету (нпр. француски правни систем који је мешовит).

У нашем праву важи општи правни режим материјалне одговорности. Положај грађана и других субјеката у односу на управу (државу и друга јавна тела) подвргнут је општим (грађанскоправним) принципима о накнади штете. Тужбе поводом одговорности администрације подижу се пред редовним судовима и оне су подређене режиму приватног права.

б) Дисциплинска одговорност. Чиновници (јавни службеници) који се налазе у јавној управи подлежу дисциплинској одговорности. Они одговарају дисциплински за своје понашање (чињење и нечињење) органу у коме врше управну службу. Та одговорност је ближе одређена посебним прописима.

в) Осим материјалне и дисциплинске одговорности, управа подлеже и прекршајној и кривичној одговорности. Ти облици одговорности регулисани су посебним прописима и чине материју других правних дисциплина. Они нису непосредно везани за заштиту субјективних права и интереса странке. Дисциплинска, прекршајна и кривична одговорност и њихове санкције само су одређена сатисфакција странке и посредно утичу на заштиту њених права у даљем раду управе.

3. Системи одговорности управе

У различитим правним системима постоје различита схватања о одговорности управе, односно државе за штету, која је причињена радом или пропуштањем управе.⁹⁸⁹ Постоје различити критеријуми за разликовање система одговорности.

988 Chr. Bréchon-Moulénes, *Les régimes législatifs de responsabilité publique*, Paris 1974.

989 Предраг Димитријевић, „Одговорност управе за пропуштање управних и материјалних аката“, *Правни животи*, бр. 9, 1996, стр. 717–732.

1) Критеријум разликовања одговорности може бити у вези са титуларом одговорности, односно редоследом којим они долазе под „удар“ обавезе за накнаду штете. У том смислу, постоји више система.

а) Примарна и непосредна одговорност државе и других јавних тела. Грађани као оштећена лица морају се непосредно обратити држави и другим јавноправним колективитетима са захтевом за накнаду штете. Држава при томе задржава право на регрес од управног службеника који је штету непосредно проузроковао. Овај систем одговорности последица је више фактора: тешкоће да се идентификује конкретни починилац штете, енормног увећања државног апарата, спорости и компликованости поступка, несигурности да ће се добити захтевано обештећење, као и пасивности управног службеника због страха од потенцијалне одговорности.⁹⁹⁰

У нашем праву у начелу је прихваћен овај систем одговорности (чл. 121–125 *Закона о државним службеницима*). Конституционална основа овог система садржана је у одговарајућим уставним нормама.⁹⁹¹

б) Други систем је систем примарне одговорности управног службеника, као непосредног починиоца штете. Овај систем је дуго важио у англосаксонском праву. Међутим, и у овом систему држава, односно јавно тело одговара *суйсидијарно* у случају да оштећено лице не може да добије захтевану накнаду штете. Оштећено лице је најпре морало свој захтев за накнаду штете остваривати непосредно од службеног лица, па тек уколико тај захтев није могло да реализује у целини или делимично, могло је са одштетним захтевом изаћи пред државу или јавно тело и тражити одговарајућу накнаду.

Раније је ова обавеза државе у Енглеској да накнади штету била веома ретка. Држава је само у појединим случајевима плаћала накнаду штете, при чему се ту није радило о праву оштећеног на одштетни захтев, већ о молби (петицији) којом се он обраћао законодавном телу, односно Круни, преко надлежног министра или непосредно, апелујући на њену великодушност да изгласа специјални акт о накнади штете.⁹⁹² То је важило све до 1946. када је у САД донет посебан *Закон о деликтивној одговорности државе (Federal Tort Claims Act)*, односно до 1947. у Великој Британији, када је донет *Закон о државном поступку (Crown Proceedings Act)*. Овим законом дата је могућност грађанима да непосредно туже државу пред редовним судом, без вођења обавезне претходне процедуре у којој је грађанин морао да тражи претходну сагласност од Круне, и то не непосредно, већ посредно преко ресорног министра, ако се одлучио да упусти у компликовану, скупу и неизвесну процедуру да од државе издејствује накнаду причињене штете.

990 С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић, *Управно право*, Београд 1995, стр. 551; З. Томић, *Управно право*, Београд 1991, стр. 605.

991 „Свако има право на накнаду материјалне и нематеријалне штете коју му незаконитим или неправилним радом проузрокује државни орган, ималац јавног овлашћења, орган аутономне покрајине или орган јединице локалне самоуправе“ (чл. 35 Устава РС, *Службени гласник РС*, бр. 83/06).

992 Бернард Шварц, *Америчко административно право*, Београд 1956, стр. 183.

в) Постоји и трећи систем тзв. солидарне одговорности државе, односно јавног колективитета и службеника (штетника). Оштећено лице мора да се обрати са захтевом за накнаду штете било држави било јавном телу. Избор зависи од воље оштећеног. У новије време у судској пракси се јављају све чешћи случајеви кумулације одговорности и јавног тела и конкретног управног службеника.

2) Могуће је правити разлику између објективне и субјективне одговорности. Ова подела се заснива на критеријуму *услова* одговорности (штете, противправности или кривице).

а) Објективна одговорност управе (државе и јавних тела) заснива се на чињеници да је штета резултат понашања самог управног службеника, односно да је његово понашање противправно, тј. („незаконито или неправилно“). Евентуална кривица службеног лица није од значаја за заснивање саме одговорности већ евентуално само за одмеравање висине дужне накнаде штете.

У нашој правној теорији и судској пракси преовлађује гледиште о објективној одговорности државе и организације.⁹⁹³ Оштећени не мора доказивати личну кривицу службеног лица (лица које врши службену дужност и лица које само привремено обавља службу по овлашћењу или у вршењу дужности), већ само противправност понашања управе (чињења или нечињења). Држава и јавна тела не одговарају уколико штету није проузроковао орган управе (државни орган) или јавни управноправни колективитет, ако је штета последица случаја, више силе, радње оштећеног или трећег лица.

б) Субјективна одговорност значи да ће држава, односно јавна тела одговарати за штету само под условом да постоји *кривица* управног службеника. Ако кривице нема, нема ни одговорности.

3) Најзад, разликује се систем одговорности управе за штету условљен „*грешком*“ од система одговорности управе „*без грешке*“.

а) Одговорност управе на основу грешке значи да управа одговара због штете која је последица погрешног вршења службе. Сама грешка се може схватити у објективном смислу (грешку чини само *незаконито* или *неправилно* понашање управе у виду чињења или нечињења) и у субјективном смислу (грешка обухвата и *кривицу*). Захтев за накнаду штете заснива се на чињеници да је штета настала вршењем службе, а не грешком („личном грешком“) службеног лица. Одговорност се заснива на грешци саме службе.

б) Одговорност управе без грешке значи да управа одговара због штете која је настала без грешке, односно непогрешивим вршењем службе. Овде је битно да се утврди да је штета настала самим вршењем, а не грешком

993 Ivo Krbek, *Odgovornost države za štetu*, JAZU, Zagreb 1954, стр. 211; С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић, *Управно право*, Београд 1995, стр. 556. Супротно мишљење заступа Драгаш Денковић који сматра да је објективна противправност последица „скривљеног противправног дела“. Драгаш Денковић, „Основ одговорности за штету коју грађанима проузрокују јавни службеници“, *Анали Правној факултету у Београду*, Београд, бр. 1-2/1962, стр. 62.

службе. Није потребно утврђивати ни грешку службеног лица, а ни грешку службе (рђаво функционисање службе). По овом систему, управа (држава или јавна тела) одговара, по правилу и за штету насталу случајем. Једино виша сила искључује одговорност.

4. Правна природа (основ) одговорности управе

Историјска разматрања и анализа упоредног права показују да је сваки режим везан за *грешку јавној службеника*, па чак и у случају када закони установљавају објективну одговорност без грешке (јавни радови, несреће на раду).

У приватном праву личности су одговорне једна насупрот другој непосредно у грађанском односу. Како се та идеја може применити у области административне одговорности?

Најубедљивије објашњење даје Ајсман (*Eisenmann*), по коме је најбоља основа одговорности узајамна веза између *користи* и саме *службе*. Држава је одговорна јер је аутор штете административни службеник од чије активности држава има *користи* или је штетна делатност службе за државу корисна. Ово схватање може да објасни сваки случај одговорности за штету проузроковану од аката јавних службеника.⁹⁹⁴ Овакво објашњење природе административне одговорности обухвата и случајеве када се ради о таквим активностима администрације које стварају посебне ризике (нпр. експлозије, аутоматско оружје коришћено од полиције, средства психијатријске службе, службе за кажњавање итд.). У многим оваквим случајевима накнада штете предвиђена је у закону.

О правној природи одговорности државе за грешку службених лица можемо разликовати неколико основних схватања.

Према органској теорији државе, државни органи су делови државне личности и преко њих ради она сама. Отуда су грешке државних органа грешке саме државе. Ако би се прихватило да грешке службених лица нису њихове грешке већ грешке саме државе, одатле би произашло да код службених лица нема никакве кривице, односно одговорности, иако је акт нечињења, односно пропуштања њихово лично „дело“, заправо грешка.

Према другом схватању, која се означава као теорија ризика, грешке службених лица остају њихове личне грешке, али одговорност за њих се преноси на државу. С обзиром на то да је одговорност службених лица према оштећеним појединцима била грађанска, проблем је био како објаснити ово преношење одговорности на државу. Решење је нађено у једном принципу приватног права, које се означава као *преношење ризика*. Одговорност управе за грешке њених чиновника није ништа друго него једна врста ризика коју органи управе примају на себе. Држава која је основала

994 Charles Eisenmann, *Sur le degre d'originalite de la responsabilite extra-contractuelle des personnes (collectivites) publiques*, J. C. P., Paris 1949, стр. 42. и 751.

одређене управне органе, поставила му одређене задатке и има одређену „корист“ од обављања управне функције треба и да накнади штету која буде проузрокована рђавим, односно незаконитим и неправилним функционисањем или нефункционисањем административног апарата.

Према трећем схватању, које се означава као теорија жртве, одговорност управе за грешку њених службених лица не може се објаснити приватноправним принципима. Одговорност државне управе је институт јавног права. Управни систем је организационо и функционално усмерен у интересу свих чланова једне државне и друштвене заједнице. Функционисање, а још више нефункционисање, лоше управљање и пропуштање административног апарата ствара опасан ризик. Ова опасност пада на све чланове друштва и она је нераздвојно везана са користима које друштво има од администрације. Због тога тај ризик треба сви у истој мери да поднесу и поделе као „жртву“ за њихов заједнички живот. Када услед рђавог функционисања или потпуног „ћутања“ управе неком грађанину буде проузрокована штета, такав појединац сноси већу жртву него остали чланови друштва. Због тога ради одржања равнотеже жртве и једнакости терета потребно је таквом појединцу штету и накнадити. Одговорност управе за грешку својих службених лица је у ствари накнада за нарочите материјалне жртве.

Ово схватање је заправо покушај да се одговорност државе објасни на објективан начин. Ако је држава дужна да накнади појединцима штету због њихове изузетне жртве, онда је она дужна да штету накнади не само ако је штета изазвана *неправилним*, већ и *правилним* радом управе. Разлог за накнаду штете није грешка службеног лица, већ величина жртве. Одговорност државе је *објективна* јер то захтева начело равномерне поделе жртава. То значи да се мора надокнадити свака штета проузрокована управном радњом. Истиче се да *...нема краја грађанској одговорности управе према појединцима*. Управа више није власт која има право да „заповеда“ све што је у општем и јавном интересу, при чему је лишена обавезе да накнади штету због империјума. Она није ни приватно предузеће. Она је *јавна служба* која мора респектовати и накнадити материјалне последице свог рђавог рада и нерада (делимичног или потпуног нечињења).

Према четвртом нормативистичком схватању, држава не може да учини грешку јер то није у стању. Воља државе је изражена у закону и свака грешка њених органа, па и органа управе сматра се грешком зато што се не слаже са законом односно вољом државе. *Грешка је незаконито понашање управе или, тачније, незаконито понашање службеног лица*. Право оштећеног на накнаду штете има основа само на личној одговорности службеног лица јер је незаконито понашање или пропуштање израз личне воље службеног лица. Пропуштање је, дакле, *урачунљиво* понашање управе.

То не значи да држава не треба да накнади штету, међутим, та накнада штете не може се сматрати као нужна правна последица грешке службених лица. Држава накнађује штету због погрешног рада службених лица из разлога целисходности, а не зато што је на то обавезна службеном

грешком. Између државне накнаде штете и службене грешке не постоји узрочна веза. Према томе, одговорност државе за грешку нема основа у самој правној вези која постоји између државе (управе) и службеног лица. Треба конкретно видети саме правне прописе, да ли у одређеној земљи има посебних законских прописа о одговорности управе за грешку (чињење или нечињење) и из којих произилази да је држава сматрала целисходним да на себе прими одговорност за службену грешку иако је то лична грешка њеног службеног лица.⁹⁹⁵ Држава може примити на себе одговорност за накнаду штете, руковођена разлозима целисходности, не само када је штета узрокована неправилним, већ и онда када је она резултат правилног рада службеног лица, дакле, када не постоји службена грешка. Према томе, службена грешка није узрок, већ само услов државне накнаде штете. Држава даје накнаду за причињену штету иако за њу не одговара. Одговорност лежи на службеном лицу, али уместо да оно одговара према оштећеном оно одговара према држави. Управа има само право да наплати од службеног лица оно што би због његове грешке дала оштећеном на име накнаде штете (*право на реџрес* у корист државе).

II. ОДГОВОРНОСТ ЗА ШТЕТУ ПРИЧИЊЕНУ РАДОМ УПРАВЕ

Посебна управна материја која се великим делом преплиће са нормама грађанског права јесте материја о одговорности за штету коју управа (држава) у свом раду причини грађанима и правним лицима. Истиче се (Ђ. Тасић) ...да је држава данас одговорна то је факат. Сва модернија напреднија законодавства признају одговорност државе и показују тенденцију да је прошире. Ова институција је схваћена као институција без које се не да замислити једна правна држава.⁹⁹⁶ Обрада проблематике одговорности управе (државе) за штету има код нас знатну традицију.⁹⁹⁷ Тако се још почетком века писало да ...и држава изјављује своју вољу преко својих органа – чиновника, и оно што чиновници у вршењу званичног посла чине, сматра се да је држава учинила. Али у погледу државне одговорности за поступке

995 Слободан Јовановић, *Држава*, Београд 1936, стр. 325.

996 Ђорђе Тасић, *Одговорност државе*, Београд 1921, стр. 3.

997 Упореди: Ivo Krbeč, *Odgovornost države za štetu*, Zagreb 1954; Драгаш Денковић, „Ко може непосредно одговарати грађанима за штету коју проузрокују јавни службеници“, *Анали Правној факултетној у Београду*, бр. 4, 1961; Драгаш Денковић, „Основ одговорности за штету коју грађанима проузрокују јавни службеници“, *Анали Правној факултетној у Београду*, бр. 1–2, 1962; Velimir Ivančević, „Odgovornost države za štetu nanесenu građanima protupравnim понашањем службених особа“, *Naša zakonitost*, Zagreb, бр. 1–2, 1964; Павле Димитријевић, „Одговорност за штету причињене вршењем делатности или послова од посебног друштвеног интереса“, *Зборник радова Правној факултетној у Новом Саду*, бр. XV, 1981. и др.

својих чиновника, праве се у правној теорији разлике.⁹⁹⁸ С друге стране, данас се истиче (С. Појовић) да ...питање накнаде штете није регулисано на исти начин у грађанском и у управном праву, мада се и у једном и у другом случају јављају бројни проблеми у вези са утврђивањем одговорности за причињену штету. Историјски развој ишао је у правцу стварања посебних грађанскоправних и посебних управноправних норми у вези са утврђивањем одговорности за штету причињену трећим лицима радом управе. Државни органи и организације које врше јавна овлашћења делују преко својих овлашћених службених лица која, приликом вршења службених радњи, могу да причине штету грађанима или правним лицима. Тако, на пример, возач моторног возила који припада државном органу може неко лице повредити или нанети штету неком правном лицу. Овде се, као примарно, поставља питање накнаде штете грађанину или правном лицу до које је дошло деловањем службеног лица.⁹⁹⁹

Схватања о одговорности државе за штету причињену радом њених органа, односно лица у њеној служби разликују се у различитим правним системима. Постоје правни системи у којима се питања овакве одговорности регулишу нормама грађанског, односно општег права, па према томе и не спадају у управно, већ у грађанско право (нпр. у Великој Британији и САД, питање накнаде штете спада у област тзв. *tort* права). Насупрот томе, постоје правни системи у којима постоји специфична одговорност управе за штету која у се основи сврстава у управно право (нпр. донекле Француска и Немачка). Коначно, постоје и правни системи у којима се може рећи да постоји посебна одговорност државе за штету причињену обављањем службе или друге делатности државних органа (нпр. код нас).

Постоје два система одговорности државе за штету. Према једном систему, држава за штету одговара по основу тзв. објективне одговорности, тј. самим тим што је службена радња незаконита или неправилна, а евентуална кривица службеног лица није од значаја. Према другом систему, држава за штету одговара по основу тзв. субјективне одговорности, тј. само ако је незаконита или неправилна службена радња учињена кривицом службеног лица, у ком случају се држава јавља као јемац службеника који је причинио штету.

За наш систем се може рећи да заступа систем одговорности управе (државе) за штету, према којем оштећени мора доказати противправност, а не и личну кривицу службеног лица. Ако штету није проузроковала управа или је настала случајем, вишом силом, радом неког трећег лица или самог оштећеног, нема одговорности државе. Лица за која држава одговара по таквом режиму одговорности јесу службена лица. Пошто је код одговорности државе за штету битно да неко лице врши службену дужност, а

998 Драг. Аранђеловић, *О одговорности државе и чиновника према трећим лицима за штету коју чиновник учини у вршењу званичне дужности*, Београд 1912, стр. 30.

999 Славољуб Поповић, *Управно право – општи део*, Београд 1989, стр. 649.

не лични статус тог лица, држава одговара и за радњу лица која само привремено обављају службу, по овлашћењу или у вршењу дужности.

Одговорност управе за штету нанету грађанима и другим субјектима (нпр. правним лицима) јавља се у два облика: а) као одговорност која настаје као последица учињене грешке службеног лица (при чему штета настаје у вези са неправилним вршењем службених радњи) и б) као одговорност која настаје без грешке службеног лица (при чему штета настаје у вези са правилним вршењем службених радњи). Док у првом случају није спорно да је управа начелно одговорна због учињене штете (јер је последица грешке), дотле је у другом случају потребно да штета буде причињена под нарочитим условима (јер није последица грешке).

Према Уставу Србије (чл. 35), свако има право на накнаду материјалне и нематеријалне штете коју му незаконитим или неправилним радом нанесе службено лице или државни орган, или организација која врши јавна овлашћења, у складу са законом. Штету је дужна надокнадити Република Србија или организација која врши јавна овлашћења.

У нашим важећим прописима, да би постојао основ одговорности управе за штету, морају бити испуњени следећи услови: а) мора постојати незаконит или неправилан рад лица који тај рад (службену радњу) врши, б) штета мора да буде стварна, тј. да је стварно и причињена и в) да између причињене штете и радње службеног лица постоји узрочна веза. Покретац поступка за накнаду штете је физичко и правно лице. Приликом одређивања накнаде штете, односно њене висине, посебно се разматра владање оштећеног и води се рачуна не само о штети коју је проузроковао већ и о томе да ли је штету могао уклонити или смањити, односно да ли је поступао с брижљивошћу савесног грађанина. Штета мора бити озбиљна јер држава не може одговарати за ситне штете неизбежне у јавној делатности (нпр. гужва на шалтеру, губитак времена и сл.). Иако се у овим ситуацијама углавном ради о материјалној штети, у неким случајевима може се одговарати и за причињену моралну штету (нпр. повреда угледа јавне личности). По правилу се надокнађује целокупна, стварна штета (*damnum emergens*), али у неким случајевима може доћи у обзир и штета настала у виду измакле добити (*lucrum cessans*). Право потраживања накнаде штете против управе застарева по општим прописима о застарелости потраживања по том основу. Оштећени по правилу подноси захтев за накнаду штете органу који одговара за штету. Уколико се захтев не уважи или се о њему ћути у року од два месеца, оштећени може поднети тужбу надлежном парничном суду.

Посебно треба напоменути да оштећени може тражити накнаду штете проистекле у вези са управним актом и у управном спору, односно у посебној врсти управног спора који се назива спор пуне јурисдикције. У нашем праву, међутим, иако је спор пуне јурисдикције предвиђен законом, он се у нашој управносудској пракси (нпр. за разлику од Француске, где је релативно чест) готово никад не примењује.

III. „ЋУТАЊЕ УПРАВЕ“

1. Појам и врсте „ћутања управе“

„Ћутање управе“ представља један специфичан процесноправни институт, који се огледа у неблаговременом доношењу, односно недоношењу управних аката, што има различите правне последице. „Ћутање“ је посебан облик пропуштања рада управе.

Да ли је „ћутање управе“ допуштено или недопуштено понашање управе? Могућа су два основна одговора. Можемо разликовати правно недопуштено и правно допуштено „ћутање управе“.

а) Термин „ћутање администрације“ изражава неактивност органа управе којом се вређа правна обавеза на чињење. Ћутањем органи управе одступају од начела законитости. Такво понашање управе је *йравно недоуишйено*. Нерешавање управних ствари је учестала неправилност спровођења управног поступка, која се негативно одражава на остваривање права, обавеза и правних интереса странака као управнопроцесних субјеката у управном и управносудском поступку. „Ћутање администрације“ представља „негацију начела законитости“, „противправно понашање“, посебан случај незаконитости управе против кога се могу употребити сва допуштена правна средства па и покретање поступка за утврђивање одговорности управе за нечињење.¹⁰⁰⁰ „Ћутање управе“ представља повреду управноправне дужности чињења.

б) „Ћутање управе“ није незаконито понашање управе. Законодавац не квалификује „ћутање“ као облик незаконитости, већ му даје значење негативног решења (нпр. *Закон о ойшйем уйравном йосйуйку*) или у неким посебним законима, као доношење позитивног управног акта којим се усваја захтев странке (фаворабилан акт). Додуше, законодавац правно регулише заштиту против „ћутања управе“, али је посебно не санкционише као нелегално понашање.

Постоји и правна институција чување службене тајне која је предвиђена готово у свим правним системима.¹⁰⁰¹ Она предвиђа правну дужност на „ћутање“ органа о чињеницама које се односе на службену делатност. Постоји правна дужност „ћутања“ са циљем чувања службене тајне. Обавеза ћутања је у извесним управним пословима врло строга, а важи чак и после престанка службе одређених службених лица. Правна дужност „ћутања“ је императив пред којим се мора зауставити свако службено лице. Законом су прописане строже санкције за повреду правне дужности „ћутања“ него за случај повреде правне дужности „чињења“. Према томе, институција чувања службене тајне представља правно допуштено „ћутање“

1000 Бранислав Фатић, „Да ли је нашем управном праву потребна установа ‘ћутања администрације’“, *Самоујрављање*, бр. 10/1975, стр. 23.

1001 Ludwig K. Adamovich, Bernd-Christian Funk, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien – New York 1984, стр. 131.

управе. Смисао дужности „ћутања“ је заштита општег интереса, опште безбедности и одбрана од опасности по државу или заштита информација које могу имати карактер новог техничког инвентивног и применљивог решења у виду производа, поступка или њихове примене и сл.¹⁰⁰²

С обзиром на *йредмеј и обим уйравној (не)рада* „ћутање управе“ може се поделити на „ћутање управе“ у ужем и ширем смислу.

а) „Ћутање управе“ у *ужем* смислу јесте повреда законом прописаних инструкционих рокова у управном поступку за доношење *уйравних аката* од стране надлежних органа.¹⁰⁰³ То је класично схватање „ћутања администрације“. Институт „ћутања управе“ ограничава се само на случајеве „неиздавања управних аката“. Тако, у поступку административног извршења постоји „ћутање управе“ ако се не донесе *закључак о дозволи извршења* по захтеву странке (ВСХ, Ус. бр. 772/81).¹⁰⁰⁴ Међутим, нема „*ћушања уйраве*“ ако органи управе не спроведу управне радње одређене закључком о дозволи извршења решења ради његовог извршења. Такво понашање је *йројуишање* управе и представља „незакониту радњу“ против које је обезбеђена правна заштита пред општинским судом (ВСХ, Ус. бр. 1865/79).¹⁰⁰⁵

б) „Ћутање управе“ у *ширем* смислу схвата се као *йројуишање рокова за йредузимање йравним нормама рејулисане обавезне уйравне делатности* (не само управних аката, већ и других аката и мера управе). Наиме, управа у оквиру своје делатности, осим управних аката, доноси и друге појединачне и опште правне акте, предузима управне радње и мере при спровођењу непосредног извршавања одређених прописа и појединачних аката према конкретним адресатима. У обављању свих наведених управних активности јављају се случајеви пасивног држања управе, који су обухваћени појмом „ћутања управе“ у ширем смислу.

2. Управни поступак и „ћутање управе“

„Ћутање управе“ у поступку доношења првостепеног управног акта.

Ако се управни поступак покреће поводом захтева странке или по службеној дужности али у интересу странке, надлежни управни орган *дужан* је да *донесе и достави* решење у прописаном законском року за издавање решења (чл. 208 ст. 1 ЗУП-а). Уколико надлежни орган не донесе и не достави решење у овом року, тј. „ћути“, странка је овлашћена да изјави жалбу „као да је њен захтев одбијен“. Неиздавање првостепеног решења у року је правна претпоставка за изјављивање жалбе због „ћутања“ управе (чл. 208 ст. 2 ЗУП).

„Ћутање управе“ се правно изједначава са *одбијањем захтева странке*. Правне последице „ћутања“ заснивају се на два правнотехничка средства:

1002 Закон о патентима, *Службени лист СЦГ*, бр. 33/04, 33/04, *Службени листник РС*, бр. 115/06, члан 15.

1003 Мирјана Рађеновић, „*Ћушање уйраве*“ у *југословенском йраву* (магистарски рад), Бања Лука 1988, стр. 2.

1004 *Pregled sudske prakse*, 22, Zagreb 1981, odluka br. 362.

1005 *Pregled sudske prakse*, 17, Zagreb 1980, odluka br. 225.

а) *фикцији* – да је орган управе *одлучио* о управној ствари, иако то није јер решење стварно не постоји, и б) *јравној йрећийостйавци* – да је тим непосредним решењем захтев странке *одбијен*.

Постоји разлика између *изрочићо* негативног управног акта и *фикћивно* негативног управног акта јер у овом случају постоји неоториво претпостављено одбијање. „Ћутање управе“, тј. недоношење управног акта у року за издавање решења (чл. 208. ЗУП), законом се квалификује као издавање негативног управног акта, а ради заштите интереса странке. Тако се „легалузује“ пропуштање управе, уместо да се она санкционише.

Елементи управноправне заштите и „санкционисања“ „ћутања“ првостепене управе налазимо у члану 236 ЗУП-а, који говори о жалби када првостепено решење није донето. Наиме, ако странка изјави жалбу а првостепено решење није донето, другостепени орган има право и дужност да од првостепеног органа тражи да му „саопшти разлоге због којих решење није донео у року“ и да процени оправданост разлога за „ћутање“ које је тај орган навео.

Ако су разлози првостепеног „ћутања“ *ојравдани* или су резултат кривице странке, другостепени орган одредиће првостепеном органу „нови“ рок за доношење решења, који не може бити дужи од *једној месеца*. Ако су разлози „ћутања“ *неојравдани*, другостепени орган ће тражити да му се доставе списи предмета.

„Ћутање управе“ у поступку доношења другостепеног управног акта. Ако другостепени орган може на основу списка предмета сам да реши управну ствар, он ће то учинити својим решењем. Уколико не може, дужан је да спроведе доказни поступак а након тога приступа решењу управне ствари. Изузетно, ако је то брже и економичније, другостепени орган ће наложити првостепеном да спроведе првостепени поступак и да му прикупљене податке достави у одређеном року. Након тога другостепени орган сам решава управну ствар. У овом случају спровођење поступка и решавање управне ствари се раздваја између првостепеног и другостепеног органа.

Међутим, рад другостепеног органа по жалби кад првостепено решење није донето није временски неограничено. Другостепени орган управе има правну обавезу да донесе решење по жалби и достави га странци *ћим је ћо мојуће*, дакле што хитније, а најкасније у року од *два месеца* од дана предаје жалбе (чл. 237. ЗУП-а). Посебним законом може бити прописан и *краћи рок*.

Законодавац прописује и посебан рок за достављање другостепеног решења (чл. 238 ЗУП-а) иако је у претходном члану пописан и рок за достављање. То је „накнадни“ рок од осам дана. Наиме, другостепени орган, по правилу, своје решење са списима предмета шаље првостепеном органу који има правну обавезу да то решење достави странци у року од *осам дана* од дана пријема списка (чл. 238 ЗУП-а). Тај рок се односи на достављање другостепеног решења странкама преко првостепеног органа, с обзиром на то да другостепени не комуницира са странкама непосредно већ преко првостепеног органа.

Међутим, с тим у вези могу настати различите ситуације „ћутања управе“. Може се догодити: а) да орган управе донесе решење по жалби али да га не достави у законском року (делимично „ћутање“) и б) да не донесе и не достави другостепено решење у законском року (потпуно „ћутање“). У та два случаја може се водити управни спор због „ћутања управе“. Може настати и нормална ситуација ефикасног рада управе, а то је да орган управе донесе и достави другостепено решење у року за доношење решења по жалби. Управни спор је могућ и у овом случају као пут правне заштите.

„Ћутање управе“ при издавању исправа. Странка има *йраво* да јој се изда уверење и друга исправа (сертификат, потврда и др.) о чињеницама о којима се води службена евиденција (чл. 161 ЗУП-а).¹⁰⁰⁶ Такве исправе имају карактер јавних исправа. Правна обавеза издавања јавних исправа односи се на податке из службених (јавних), законом установљених евиденција, које воде законом овлашћени управни и други органи и организације. Ти органи и организације имају *йравну дужности* да издају одговарајућа уверења и друге исправе. Закон може прописати обавезу издавање уверења и о чињеницама о којима се не води службена евиденција. Таква уверења немају својство јавне исправе (чл. 162 ЗУП-а). Реализација правне *дужности* издавања исправа претпоставља одговарајући *захтив* овлашћеног лица у конкретном случају јер се јавне и друге исправе издају странци само на њен захтев.

Закон о општем управном поступку (чл. 161 ст. 3) прописује рок у коме је орган дужан да изда јавну исправу. Орган је дужан да јавну исправу о чињеницама о којима води службену евиденцију изда истог дана када је странка затражила издавање такве исправе. То је минималан рок, а максималан је 15 дана од дана подношења захтева. Закон допушта да се посебним прописом то питање и другачије регулише.

Орган који води службену евиденцију може одбити овај захтев за издавање јавне исправе, али је у том случају дужан да о томе донесе посебно решење (негативни управни акт).

Међутим, може се догодити да правно обавезни орган на захтев странке одговори „ћутањем“. Тада захтев странке остаје без икаквог одговора. Другим речима, управни орган у законском року не издаје захтевану исправу, нити доноси или доставља решење о одбијању захтева за издавање уверења. Законодавац такво пасивно понашање управе „правно“ изједначава са одбијањем захтева странке јер у том случају уводи претпоставку да је захтев странке одбијен. Иако се „ћутањем“ вређа субјективно-процесно право странке на издавање исправе, ЗУП потпуно нечињење управе правно квалификује као одбијање захтева странке за издавање исправе.

Према томе, дотични орган може да не изда странци јавну исправу у року од 15 дана од дана када је странка поднела захтев за њено издавање, нити да донесе и достави странци решење којим њен захтев одбија. Дакле, „ћутање управе“ се овде јавља у два облика. Први је неиздавање захтеване

¹⁰⁰⁶ Издавање јавних уверења представља честу и важну управно-оперативну делатност управе, која по својој садржини јесте управно-материјални акт.

јавне исправе. Други је недоношење и недостављање странци негативног решења (о одбијању захтева за издавање јавне исправе). У ова два случаја странка може да изјави жалбу као да је њен захтев одбијен. Неиздавање јавне исправе, као и недоношење и недостављање странци решења о одбијању захтева за њено издавање ЗУП третира као издавање негативног (одбијајућег) решења. У том случају странка може да изјави жалбу јер закон фингира правну претпоставку да је захтев за издавање јавне исправе одбијен. *De facto* жалба се издаје против нечега што реално не постоји јер управа ништа није радила или бар не постоји финалитет њеног рада у виду исправе или негативног решења. Право на жалбу је отварање правног пута за пружање правне заштите због ћутања управе у вези са издавањем јавних исправа (чл. 161 ст. 4).

Постоји још један случај „ћутања управе“, а то је ћутање у односу на захтев за измену старе или издавање нове јавне исправе, као и решења о одбијању захтева странке да јој се овакве исправе издају. Додуше, ЗУП овај последњи модалитет (у вези са негативним решењем) не помиње изричито. У овим ситуацијама, као и у претходним, даје се процесноправна могућност странци да изјави жалбу као да је њен захтев одбијен.

Све наведене ситуације и рокови односе се на тзв. службене евиденције и јавне исправе. Када се ради о исправама о чињеницама о којима се не воде службене евиденције, орган управе је дужан да ове исправе изда странкама у року од 30 дана од дана подношења захтева странке. Орган управе је такође дужан да у року од 30 дана од дана подношења захтева донесе и странци достави решење о одбијању захтева за издавање исправе. Ако то не учини у року од 30 дана, односно уколико не изда уверење или не донесе и не достави странци негативно решење, странка може изјавити жалбу као да је њен захтев одбијен. Једина разлика између исправа о чињеницама о којима се воде и не воде службене евиденције, а у вези са „ћутањем управе“ јесте у дужини инструкционих рокова за поступање управе.

Осим наведених случајева, у управном поступку и/или у вези са управним поступком могу се јавити и други случајеви „ћутања управе“, и то: „ћутање управе“ у вези са ванредним правним средствима у управном поступку (чл. 254 ст. 3 ЗУП-а), „ћутање управе“ у вези са извршењем управног акта, „ћутање управе“ у вези са извршењем правоснажне судске пресуде донете у управном спору (члан 71 ЗУС-а) и др. Посебно је значајан случај „ћутања управе“ у вези са управним спором.

3. Управни спор и „ћутање управе“

Управни спор због „ћутања управе“. Управни спор се може водити и када „нема“ управног акта. Управни спор због „ћутања управе“ – неиздавања управног акта (чл. 15 и 19 ЗУС-а), назива се у правној теорији „нередовни“ управни спор. То је спор против „непостојећег акта претпостављене (негативне) садржине“, са циљем да се, на темељу судске пресуде, накнадно донесе експлицитна управна одлука (решење).

„Ћутање“ администрације се тако јавља као претпоставка за подношење управносудске тужбе у случају: а) недоношења *првостепености* решења, по захтеву странке у предвиђеном року, *протекло* која жалба није *допуштена*, б) недоношења *другостепености* решења у предвиђеном року, поводом жалбе на донето првостепено решење или на претходно „*ћутање*“ првостепене управе (тзв. кумулативно „ћутање“).

Законодавац предвиђа *два рока за подношење тужбе* суду. Први, *60 дана* (може и *краћи рок*), који се рачуна: а) од подношења захтева странке или покретања првостепеног поступка по службеној дужности а у интересу странке (коначно првостепено „ћутање“) и б) од предаје жалбе (ако се ради о другостепеном „ћутању“).

Странка не може одмах по протеклу овог рока да покрене управни спор, већ мора поново да се обрати управи (другостепеном, односно првостепеном органу). У том смислу и постоји (други) рок од *7 дана*, рачунајући од поновног обраћања странке органу („пожурница“), пошто је претходно безуспешно протекао први рок.

Са аспекта права на тужбу, ови рокови су одложни. Тужба поднета пре њиховог истека сматра се преурађеном (превременом) и има се одбацити (члан 26 став 1 тачка 1 ЗУС-а у вези са чланом 19 ЗУС-а).

„Ћутање управе“ при извршењу правоснажне судске пресуде донете у управном спору. Једно од основних начела на којима се темељи целокупна институција управног спора јесте начело обавезности судских пресуда које су донете у управносудском поступку (чл. 7 и 69–73 ЗУС-а). Ово начело значи да су доносиоци управних аката дужни да извршавају правоснажне пресуде управних судова, односно да поступају, „*чине*“, у складу са њиховом садржином. Судске пресуде су обавезне за суд, а пре свега за странке у управном спору, и то како за тужиоца тако и за тужену странку – управу.

Смисао управног спора је да се оцени законитост коначног управног акта. Управни спор се у основи јавља као спор о законитости управних аката. У случају да суд поништи управни акт, тужилац не може, по правилу, на основу судске пресуде директно да користи своје субјективно материјално право, већ тек на основу накнадно донетог новог управног акта, који је управа (тужени) дужна да донесе на основу правоснажне судске пресуде.

Суд у управносудском поступку може да користи и шира овлашћења ако природа ствари то дозвољава и ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то (чл. 43). Суд у том случају може, осим оцене законитости коначног управног акта и његовог поништења, пресудом решити управну ствар, при чему таква пресуда у свему замењује поништени управни акт. То је спор пуне јурисдикције, у коме странка своје субјективно право може остварити непосредно на основу судске пресуде. Пресуда у овом спору представља извршни наслов, има непосредно дејство јер у свему замењује поништени управни акт.

Суд у управном спору може пресудом да: тужбу *одбије* као неосновану, односно неоправдану или да тужбу *уважи* а оспорени управни акт поништи.

У првом случају, управа није дужна да доноси ново решење, него ће само постојеће решење извршити ако оно већ није извршено, с обзиром на то да тужба по правилу нема суспензивно дејство.

У другом случају, управа (у процесној улози *туженој*) има правну дужност да изврши судску пресуду тако што ће уместо поништеног донети нови управни акт, и то у складу са правним схватањем или примедбама суда у погледу поступка, а под условом да је то нужно према природи ствари која је била предмет спора (чл. 69 ст. 2 ЗУС-а). Поништавањем акта поништавају се и све правне последице које је тај акт изазвао (*ex tunc*), односно предмет управног спора се враћа у стање у коме се налазио пре доношења поништеног управног акта. Орган управе је дужан да донесе нови управни акт без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од достављања судске пресуде.

Међутим, управа се може понашати супротно судској пресуди, и то тако што ће а) *донети* нови управни акт али противан правном схватању или процесним примедбама суда или ће б) *закаснији* са доношењем решења или га уопште *неће донети*.

У овим случајевима управа не извршава правоснажне судске пресуде. Она се понаша противправно јер вређа начело о обавезности пресуда донетих у управном спору. У ситуацији недоношења или закаснелог доношења решења постоји *пробитна* рока као нелегално понашање управе, и то у случају када постоји судска пресуда која је санкционисала претходно понашање управе (поништила незаконито решење).

Тако настаје још један могући модел „ћутања управе“, али сада у вези са управним спором. Неизвршење иначе обавезних судских пресуда донетих у управном спору ставља странку (тужиоца) у веома тежак положај. Странка је добила судску пресуду али је управа игнорише, решавајући супротно пресуди или пропуштајући да донесе било какав управни акт. С друге стране, својим пропуштањем управа вређа уставни положај суда, доводећи у питање ефикасност институције управног спора. Зато се основано отвара питање поступка правне заштите у случају „ћутања“ управе у вези са управним спором.

Уколико управа пропусти да без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од достављања судске одлуке, донесе нови управни акт чије му је доношење наложено правоснажном судском одлуком, странка има право да му се поново обрати „посебним поднеском“ и тражи доношење решења. Од дана евентуалног накнадног тражења тужиоца који је и поред добијеног спора остао без решења, почиње да тече накнадни рок од 7 дана. Уколико и тај рок протекне безуспешно, тужилац ће се обратити суду „посебним поднеском“ да суд донесе управни акт уместо управе.

Поступајући по захтеву тужиоца, суд ће проверити испуњеност свих процесних услова и, под условом да захтев не одбаца због одсуства процесних претпоставки, суд ће од управе тражити *објашњење*, односно разлоге пропуштања. Управа је дужна ове разлоге доставити суду у року од 7 дана. Уколико управа и овај рок пропусти или наведе разлоге које суд оцени као

неоправдане „суд ће донети решење које у свему замењује акт надлежног органа“ (чл. 71 ст. 3 ЗУС-а). Судска одлука у формалном смислу има облик „решења“. Овде се ради о управном спору пуне јурисдикције.

Ако за време трајања овог спора управа после свих пропуштених рокова ипак донесе управни акт у извршењу пресуде, суд ће позвати тужиоца да се изјасни да ли се са тим актом слаже.¹⁰⁰⁷ Уколико је тужилац новодонетим управним актом незадовољан, суд наставља поступак али поводом накнадно донетог акта.¹⁰⁰⁸

Према томе, управни спор пуне јурисдикције је правна последица „ћутања управе“ у извршењу правоснажне судске пресуде. Суд одлучује мериторно о управној ствари, са свим управним (не и судским) овлашћењима органа који је неоправдано „ћутао“.¹⁰⁰⁹ Међутим, овде не постоји спор пуне јурисдикције у класичном смислу јер није било управног акта чију би законитост суд оцењивао, па због тога нема ни пресуде. Суд одлучује у форми *решења*, које у свему замењује управни акт (решење) надлежног органа управе.

4. Модели правне регулације „ћутања управе“

„Ћутање управе“ може бити под различитим правним режимом. Генерално можемо идентификовати три модела правне регулације „ћутања управе“ као правне институције. Ти „модел“ су уобличени према *правном дејствију* које различити законски прописи дају акту „ћутања управе“. Ти модели су следећи:

- а) „ћутање управе“ се схвата као да је захтев странке одбијен (негативан управни акт);
- б) „ћутање управе“ се схвата као да је захтеву странке удовољено, односно као да је управа решила у корист странке (фаворабилан управни акт) и
- в) „ћутање управе“ ствара правни основ за преузимање или поверавање надлежности за обављање одређене управне делатности.

Сва три модела имају своје компаративне предности и мане. Ови модели један другог не искључују. Они нису подељени с обзиром на правне системе, већ могу да постоје комплементарно у оквиру истог правног система. У том случају један модел је основни и доминантан, какав је, по правилу, у

1007 Постоји чак и мишљење у судској пракси да у оваквој ситуацији „нема повреде закона“ (СВС, Уж. бр. 7035/59), *Збирка судских одлука*, књ. 4, св. 3, Београд 1959, одлука бр. 513.

1008 „Суд је дужан да изјаву тужиоца да новим решењем није задовољан сматра као тужбу поднету против новодонетог решења“ (СВС, Уж. бр. 1735/61), *Збирка судских одлука*, књ. 4, св. 1, Београд 1961, одлука бр. 88.

1009 У таквом „судско-управном акту“ суд може да врши и слободну оцену ако за то постоје одговарајуће правне претпоставке у конкретној управној ствари, односно ако природа управне ствари то допушта.

већини правних система модел „ћутања управе“ као негативан акт, а остали су допунски.

Доминантан и класичан модел „ћутања управе“ као *нејативан акти* можемо наћи у *Закону о оишйем уйравном йосйуйку*. Овај модел правне регулације полази од једне правне фикције која се темељи на неоторивој правној претпоставци о негативном управном акту у случају „ћутања администрације“. То значи да се не може тврдити „противно“, у смислу да постоји позитиван акт, али се може „оспоравати“ законитост претпостављеног негативног решења. Непоступање по захтеву (и/или жалби) има правно дејство негативне управне одлуке. Пропуштање управе законом утврђених рокова покрива се фиктивним постојањем одбијајућег решења. Овај модел одражава традиционално државно-бирокуратски став да треба чекати, да су држава и управа увек у праву. Управа крије страх од исхитрених управних одлука и опрезност да се грађанима не да нешто неосновано, односно да им се брзоплето не призна какво субјективно (материјално) право које им можда по закону не припада. Тај државноправни формализам и претерана брига о легалитету управне делатности поткопавају ефикасност управе, а тиме и њен динамички легитимитет.

Наведени модели правне регулације постоје у оним управноправним материјама где је то целисходније, с обзиром на хитност и потребну ефикасност управног деловања а из правнотехничких, политичких или економских разлога. Такав је случај са концептом „ћутања управе“ као *йози-йивним актиом*. Реч је о концепту који ситуацију „ћутања“ управе решава на сасвим другачији начин. Полази се од претпоставке да се, протеком рока у којем је управа била дужна да реши по захтеву странке а она у том законском року није донела никакву одлуку, има сматрати да је захтев усвојен и да грађанин од тог тренутка, односно од тренутка подношења захтева може да користи право које му по закону припада (тзв. систем пријаве). Према томе, у случају „ћутања управе“ сматра се као да је захтеву странке удовољено, односно да је управа донела позитивно решење. Одговорност и све евентуалне штетне последице које из таквог пасивног држања управе произађу падају на терет управе, која није благовремено вршила своју управну делатност. Тако се „фикција да је управа увек у праву претвара у пресумпцију да је управа у праву док се противно не утврди, чиме се дефинитивно напушта дубоко укореењена „априористичка светост управе“.¹⁰¹⁰

То је савремени модел правне регулације који превентивно делује јер спречава могућност настанка штетних последица на страни странке због учињених пропуста управе. Странка не може да буде изложена штетном дејству због тога што управа пропушта да обавља своју делатност. Онај ко чини акте пропуштања, а то је управа, треба да сноси ризик и да буде „жртва“ штетног дејства свог пропуштања.

1010 Ivan Matović, „Neki aspekti zaštite protiv šutnje administracije“, *Zbornik Više upravne škole u Zagrebu*, бр. 11/1982, стр. 167.

У нашем праву овакво схватање било је и раније присутно нпр. код различитих одобрења, ауторизација и сл.¹⁰¹¹ Претпоставка фаворабилног управног акта за случај да наступи „ћутање“ управе важи у нашем правном систему и сада, али као изузетак, односно правно егзистира само у неким „уским“ и специјалним управним, уставноуправним или управним материјама у вези са неким приватноправним односима. Као пример могу се навести решења *Закона о њајшенијима*¹⁰¹² и *Закона о сираним улајањима*.¹⁰¹³

Међутим, постоје схватања у судској пракси да управни акт у случају „ћутања администрације“, у коме важи законска *ћрећијосћавка* да је решење *донетјо* и да је њим удовољено захтеву странке, „*ћравно не ћосћоји*“ у смислу *Закона о ћравним сћоровима*. То заправо значи да се, ако постоји законска претпоставка да је надлежни орган донео позитивно решење по захтеву странке, управни спор не може покренути због недоношења решења (*Решење Савезној суда*, Ус. 33/94).¹⁰¹⁴ У овим случајевима „ћутање администрације“ постоји, само што закон за пропуштање управе везује другачију правну претпоставку – да је захтеву странке удовољено.

Модел *ћреузимања надлежносћи* је, за разлику од претходна два модела, „активног“, а не пасивног типа. Он у себи не садржи идеју превенције, већ има наглашено контролни и казни карактер. Овај модел правне регулације јавља се у управноправним односима државне и локалне управе, државне и покрајинске управе, на релацији суда и надлежне управе у управно-судском поступку и у неким другим законом предвиђеним случајевима. Он је претпоставка за покретање одговорности управног функционера за нечињење. Питање одговорности се може покренути пред надлежним органом као правна обавеза („дужност“) или као правна могућност (дискреционог типа – „може“).

У случају управних пропуста, починиоцу таквог оmissивног деликта, а то је функционер, одговорно лице или овлашћен службеник одговарајућег управног органа или организације, ускраћује се могућност да и даље „ћути“ и, још више, да било шта даље ради у оквиру своје доскорашње надлежности, која му је сада преузета и/или пак поверена другом органу. Овај концепт садржи у себи идеју ауторитативне и хијерархијске управне структуре, која је у крајњој линији још неизбежна и са којом још морамо живети. Он садржи додатна овлашћења у смислу покретања питања одговорности одговарајућег државног или локалног функционера пред надлежним органом (скупштином, општинским већем или надлежним министарством, инспекторатом или којим другим управним органом) или обавештавањем органа који врши надзор над органом који „ћути“ у смислу неизвршења правоснажне судске пресуде. Ако се ради о општинској, односно градској

1011 Лазо М. Костић, *Админисћайивно ћраво Краљевине Јујославије – II*, Београд 1936, стр. 106–108.

1012 Закон о патентима, *Службени лист СЦГ*, бр. 33/04, *Службени ћласник РС*, бр. 115/06, члан 15.

1013 Закон о страним улагањима, *Службени лист СРЈ*, бр. 3/2002, 5/2003, *Службени лист СЦГ*, бр.1/2003 – Уставна повеља.

1014 *Избор судске ћправе*, бр. 7–8/1994, стр. 57.

управи, суд обавештава општинско веће и секретара општинске, односно градске управе, а ако је реч о републичкој управи, суд обавештава Владу. Клаузула о обавештавању надлежног надзорног органа саставни је део диспозитива судске одлуке.

Најзад, у нашем правном систему „не постоји“ крајњи (максимални, преклузивни) рок за употребу правних лекова (жалбе и тужбе) у случају „ћутања“ управе. Због тога жалба и тужба у случају „ћутања“ не могу бити *неблајовремене*, већ *йреурањене*, односно могу бити само поднете пре истека законских рокова за издавање (доношење и достављање) решења.

Законом утврђени правни лекови у *случају* „ћутања управе“ нису правни лекови „против“ ситуације „ћутања управе“, већ само „у случају“ „ћутања управе“ јер предмет жалбеног или тужбеног захтева није директно „ћутање“ (нечињење) управе, већ претпостављено негативно решење чија се законитост оспорава.

ГЛАВА VI
ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА
ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

ГЛАВА VI

ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

1. Појам информације од јавног значаја

Идеја јавности рада органа власти датира из 18. века и први пут је озакоњена у Шведској 1766. године, када је грађанима призната доступност докумената и података у поседу управне власти (*Tryckfrihetsförordning* из 1766. године). И у Декларацији о слободама и правима човека и грађана из 1789. године помиње се ово право. Ипак, оно долази у први план током последње три декаде двадесетог века, са експанзијом и универзалним прихватањем концепта „људских права“, с једне стране, и концепта „доброг управљања“ и принципа јавности у раду државних органа, с друге стране.

Данас више од 30 земаља уставом гарантује ово право својим грађанима. Осим тога, преко 50 земаља је законом уредило слободан приступ информацијама од јавног значаја у поседу државних органа, а у више од 30 земаља такви закони су у поступку припреме или усвајања.¹⁰¹⁵ Осим држава, принципом јавности у свом раду и доступности информација почеле су да се руководе и међународне организације. У том погледу је нарочито важно поменути пример Европске уније. Након ступања на снагу Лисабонског споразума, приступ информацијама постаје основно право у праву Европске уније. С једне стране, чланом 15. Уговора о функционисању Европске уније прописује се да „са циљем промовисања доброг управљања и обезбеђивања учествовања грађанског друштва, институције, органи, канцеларије и агенције Уније морају да обављају свој рад што је могуће отвореније“ и понавља се да „било који грађанин Уније и било које физичко или правно лице које живи или има регистровану канцеларију у некој од земаља чланица, има право на приступ документима који су у поседу институција, органа, канцеларија и агенција Уније, без обзира на врсту медијума“.¹⁰¹⁶ С друге стране, Повеља Европске уније о основним правима, која је након ступања на снагу Лисабонског споразума (2009) обавезујућа за све земље чланице, експлицитно гарантује „право сваког лица да има приступ свом досијеу“ (чл. 41) и „право на приступ документима институција Европске уније“ (чл. 42). Право јавности да зна постало је основно право у праву Европске уније, па се и од земаља чланица очекује да обезбеде управну транспарентност.¹⁰¹⁷

1015 John M. Ackerman, Irma E. Sandoval-Ballesteros, „The Global Explosion of Freedom of Information Laws“, *Administrative Law Review*, vol. 58, бр. 1, 2006, стр. 86.

1016 Види члан 11. Уговора о Европској унији: „Институције морају да одржавају отворен, транспарентан и редован дијалог са представничким удружењима и грађанским друштвом.“

1017 Стеван Лилић, у сарадњи са Катарином Голубовић, *Евројско ујравно право*, Правни факултет Универзитета у Београду 2011.

Слободан приступ информацијама од јавног значаја услов је за квалитетно и ефикасно уживање других људских права и слобода (слободе мишљења, права на информисање, бирачког права итд.) и незаменљив је инструмент за вршење контроле над радом органа државе. То право грађанима отвара пут да без посредника, стварно и одговорно учествују у вршењу јавних послова и у процесу доношења одлука, као и да утичу на њихов садржај и ефикасно спровођење.

Слободан приступ информацијама од јавног значаја у Србији регулисан је Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја (2004).¹⁰¹⁸ Информација од јавног значаја, у смислу овог закона, јесте информација којом располаже орган јавне власти, настала у раду или у вези са радом органа јавне власти, садржана у одређеном документу, а односи се на све оно што јавност има оправдан интерес да зна. Да би се нека информација сматрала информацијом од јавног значаја, није битно да ли је извор информације орган јавне власти или које друго лице, није битан носач информација (папир, трака, филм, електронски медији и сл.) на коме се налази документ који садржи информацију, датум настанка информације, начин сазнавања информације, нити су битна друга слична својства информације.

Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја уређују се права на приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи јавне власти, ради остварења и заштите интереса јавности да зна и остварења слободног демократског поретка и отвореног друштва. Ради остваривања права на приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи јавне власти, овим законом установљава се повереник за информације од јавног значаја (у даљем тексту: повереник), као самосталан државни орган, независан у вршењу своје надлежности.

2. Садржина права на слободни приступ информацијама од јавног значаја

Четири су основна законска права у приступу информацијама од јавног значаја:

- право тражиоца да му буде саопштено да ли орган јавне власти поседује одређену информацију, односно да ли му је она доступна;
- право тражиоца да му се информација од јавног значаја учини доступном тако што ће му се, без накнаде, омогућити увид у документ који ту информацију садржи;
- право тражиоца да добије копију документа који садржи тражену информацију, уз уплату прописане накнаде у висини нужних трошкова израде копије документа и

¹⁰¹⁸ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 120/2004, 54/2004, 101/2009.

- право тражиоца да му се копија документа пошаље на адресу поштом, факсом, електронским путем или на други начин, уз уплату прописане накнаде у висини нужних трошкова упућивања.¹⁰¹⁹

Ако је тражена информација већ доступна јавности, право је тражиоца да га орган упути на то где је и када она објављена. Ако документ садржи делове које јавност нема оправдани интерес да зна, тражилац има право да му орган јавне власти учини доступним остале делове тог документа.

Свако има право да му буде саопштено да ли орган власти поседује одређену информацију од јавног значаја, односно да ли му је она иначе доступна. Свако има право да му се информација од јавног значаја учини доступном тако што ће му се омогућити увид у документ који садржи информацију од јавног значаја, право на копију тог документа, као и право да му се, на захтев, копија документа упути поштом, факсом, електронском поштом или на други начин. Права из Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја могу се изузетно подврћи ограничењима прописаним овим законом, ако је то неопходно у демократском друштву ради заштите од озбиљне повреде претежнијег интереса, заснованог на уставу или закону.¹⁰²⁰

3. Поступак за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја

Тражилац подноси писмени захтев органу власти за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја (у даљем тексту: захтев). Захтев мора садржати назив органа власти, име, презиме и адресу тражиоца, као и што прецизнији опис информације која се тражи. Захтев може садржати и друге податке који олакшавају проналажење тражене информације. Тражилац не мора навести разлоге за захтев.¹⁰²¹

Ако захтев не садржи наведене податке, односно ако захтев није уредан, овлашћено лице органа власти дужно је да, без надокнаде, поучи тражиоца како да те недостатке отклони, односно да достави тражиоцу упутство о допуни. Ако тражилац не отклони недостатке у одређеном року, односно у року од 15 дана од дана пријема упутства о допуни, а недостаци су такви да се по захтеву не може поступати, орган власти донеће закључак о одбацивању захтева као неуредног.

Орган власти је дужан да приступ информацијама омогући и на основу усменог захтева тражиоца који се саопштава у записник, при чему се такав захтев уноси у посебну евиденцију и примењују се рокови као да је захтев

1019 Упореди: Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, чл. 5.

1020 Стеван Лилић, „Слободан приступ информацијама од јавног значаја и управни спор“, у тематском зборнику *Актуелне тенденције у развоју и примени европској конвенционалној права*, Правни факултет, Универзитет у Нишу, Ниш 2010, стр. 103–123.

1021 Упореди: Дејан Миленковић, *Приручник за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, Београд 2010.

поднет писмено. Орган власти може прописати образац за подношење захтева, али мора размотрити и захтев који није сачињен на том обрасцу.

У складу са чланом 16 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, орган власти дужан је да без одлагања, а најкасније у року од 15 дана од дана пријема захтева, тражиоца обавести о поседовању информације, стави му на увид документ који садржи тражену информацију, односно изда му или упути копију тог документа. Копија документа је упућена тражиоцу даном напуштања писарнице органа власти од којег је информација тражена. Ако се захтев односи на информацију за коју се може претпоставити да је од значаја за заштиту живота или слободе неког лица, односно за угрожавање или заштиту здравља становништва и животне средине, орган власти мора да обавести тражиоца о поседовању те информације, да му стави на увид документ који садржи тражену информацију, односно да му изда копију тог документа најкасније у року од 48 сати од пријема захтева.

Ако орган власти, из оправданих разлога, није у могућности да у року обавести тражиоца о поседовању информације, да му стави на увид документ који садржи тражену информацију, да му изда, односно упути копију тог документа, дужан је да о томе одмах обавести тражиоца и одреди накнадни рок, који не може бити дужи од 40 дана од дана пријема захтева, у коме ће тражиоца обавестити о поседовању информације, ставити му на увид документ који садржи тражену информацију, издати му, односно упутити копију тог документа.

Ако орган власти на захтев не одговори у року, тражилац може уложити жалбу поверенику, осим у случајевима утврђеним овим законом. Орган власти ће заједно са обавештењем о томе да ће тражиоцу ставити на увид документ који садржи тражену информацију, односно издати му копију тог документа, саопштити тражиоцу време, место и начин на који ће му информација бити стављена на увид, износ нужних трошкова израде копије документа, а у случају да не располаже техничким средствима за израду копије, упознаће тражиоца са могућношћу да употребом своје опреме изради копију.

Увид у документ који садржи тражену информацију врши се у службеним просторијама органа власти. Тражилац може из оправданих разлога тражити да увид у документ који садржи тражену информацију изврши у друго време од времена које му је одредио орган од кога је информација тражена. Лицу које није у стању да без пратиоца изврши увид у документ који садржи тражену информацију, омогућиће се да то учини уз помоћ пратиоца.

Ако удовољи захтеву, орган власти неће издати посебно решење, него ће о томе сачинити службену белешку. Ако орган власти одбије да у целини или делимично обавести тражиоца о поседовању информације, да му стави на увид документ који садржи тражену информацију, да му изда, односно упути копију тог документа, дужан је да донесе решење о одбијању захтева и да то решење писмено образложи, као и да у решењу

упути тражиоца на правна средства која може користити против таквог решења.¹⁰²²

Увид у документ који садржи тражену информацију је бесплатан. Копија документа који садржи тражену информацију издаје се уз обавезу тражиоца да плати накнаду нужних трошкова израде те копије, а у случају упућивања и трошкове упућивања.

Када орган власти не поседује документ који садржи тражену информацију, проследиће захтев поверенику и обавестиће повереника и тражиоца о томе у чијем се поседу, по његовом знању, документ налази.

По пријему захтева, повереник проверава да ли се документ који садржи тражену информацију на коју се захтев односи налази у поседу органа власти који му је проследио захтев. Ако утврди да се документ не налази у поседу органа власти који му је проследио захтев тражиоца, повереник ће доставити захтев органу власти који тај документ поседује, осим ако је тражилац одредио другачије, и о томе ће обавестити тражиоца или ће тражиоца упутити на орган власти у чијем поседу се налази тражена информација. Начин поступања одредиће повереник у зависности од тога на који ће се начин ефикасније остварити права на приступ информацијама од јавног значаја. Ако повереник достави захтев органу власти, рок почиње да тече од дана достављања.

Доношењем Закона о заштити података о личности (2008),¹⁰²³ послове заштите података о личности обавља повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (повереник), као самосталан државни орган, независан у вршењу своје надлежности (чл. 1/3). Повереник за информације од јавног значаја, установљен Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, наставља са радом под називом повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (чл. 59).

4. Поступак пред повереником за информације од јавног значаја

Тражилац може изјавити жалбу поверенику у року од 15 дана од достављања решења органа власти ако:

- орган власти одбије да обавести тражиоца о томе да ли поседује одређену информацију од јавног значаја или му је она иначе доступна, да му стави на увид документ који садржи тражену информацију, да му изда, односно упути копију документа, или ако то не учини у прописаном року;
- орган власти не одговори у прописаном року на захтев тражиоца;

1022 Упореди: Стеван Лилић, *Управно право – Управно процесно право*, треће издање, Београд 2009, стр. 172–173.

1023 Закон о заштити података о личности, *Службени гласник РС*, бр. 97/2008.

- орган власти услови издавање копије документа који садржи тражену информацију уплатом накнаде која превазилази износ нужних трошкова израде те копије;
- орган власти не стави на увид документ који садржи тражену информацију;
- орган власти не стави на увид документ који садржи тражену информацију, односно не изда копију тог документа.

Против решења Народне скупштине, председника Републике, Владе Републике Србије, Врховног суда Србије, Уставног суда и Републичког јавног тужиоца не може се изјавити жалба, али се може покренути управни спор, у складу са законом, о чему суд по службеној дужности обавештава повереника.

На поступак пред повереником примењују се одредбе закона којим се уређује општи управни поступак, а које се односе на решавање другостепеног органа по жалби, осим ако је овим законом другачије одређено. Повереник доноси решење без одлагања, а најдоцније у року од 30 дана од дана предаје жалбе, пошто омогући органу власти да се писмено изјасни, а по потреби и тражиоцу. Повереник одбацује жалбу која је недопуштена, неблаговремена и изјављена од стране неовлашћеног лица. Орган власти доказује да је поступао у складу са својим обавезама предвиђеним Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Повереник предузима радње за утврђивање чињеничног стања које су неопходне ради доношења решења. Поверенику ће, ради утврђивања чињеничног стања из става 1 овог члана, бити омогућен увид у сваки носач информације на који се овај закон примењује. Против решења Повереника може се покренути управни спор.

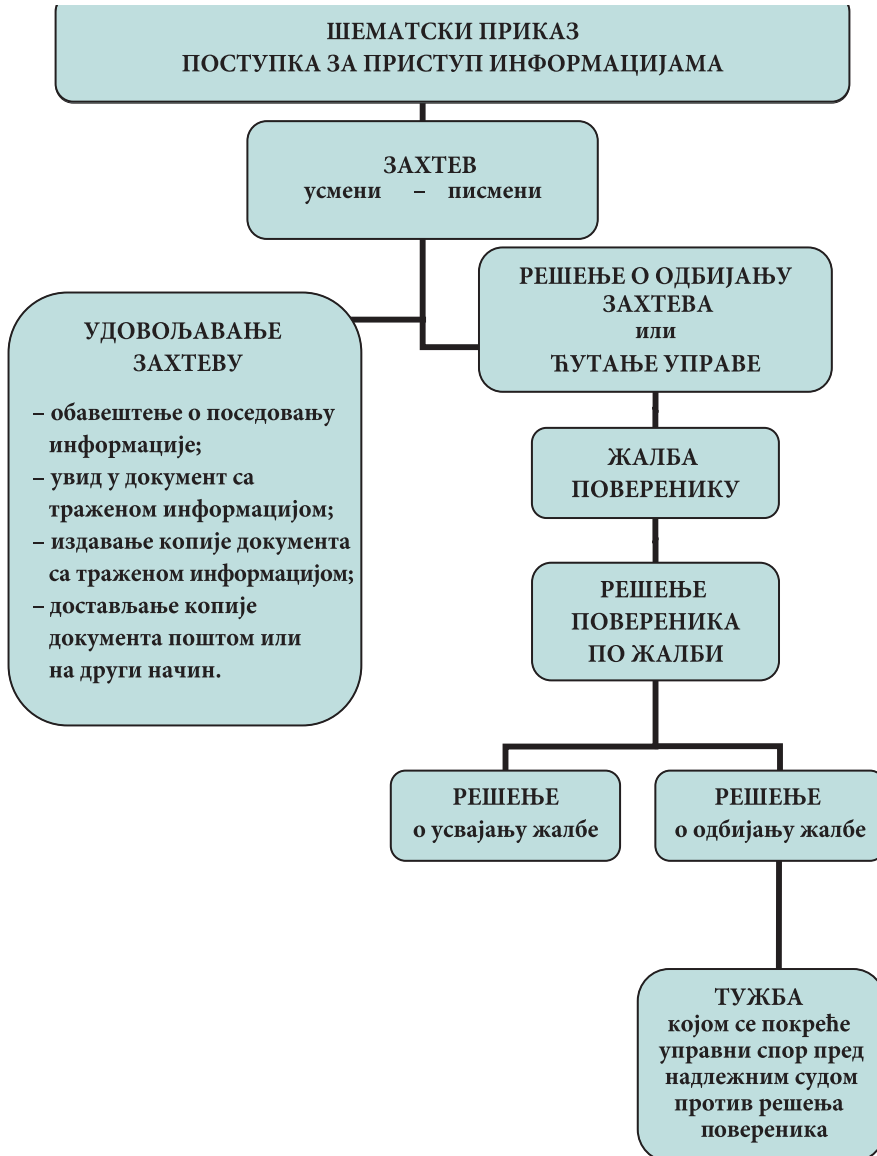
Решења и закључци повереника обавезујући су. Извршење решења и закључака повереника, у случају потребе, обезбеђује Влада Републике Србије.

Како се истиче у публикацији *Примена Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Извештај о мониторингу)*: „Устегање власти се огледало у њиховом вишегодишњем оклевању да започету процедуру усвајања закона ефикасно окончају. Закон је у више наврата стављан у процедуру за усвајање, да би потом изненада и без, наизглед, посебних разлога био повучен, а на њега заборављено. Цивилно друштво и медији су у тим околностима показали завидну истрајност да закон коначно буде донет. Из пера експерата цивилног друштва потекла су 2002. године два модела законског уређивања приступа информацијама у поседу органа власти. Један од њих, уз одређене измене, постао је официјелни предлог, а потом је закон који је усвојила Народна скупштина Србије, новембра 2004. године. Тиме се Србија сврстала међу она савремена демократска друштва која почивају на идеји да грађани имају оправдани интерес да знају све, или готово све, о државним пословима јер су они носиоци суверенитета, а својим порезима стварају буџет из којег се финансира рад јавних служби и чиновника у њима. Признавање и поштовање овог права је посебно важно

у тзв. земљама нове демократије, у које спада и Србија, у којима не постоји ни дуга традиција парламентаризма, ни владавине права, и у којима појам доброг управљања тек треба да постане део стандардних демократских процедура. По правилу, све те земље имају проблем са одговорношћу изабраних елита. (...) Доношењем Закона о слободном приступу информација у систем организације власти у Србији уведен је нови орган – повереник за информације од јавног значаја, као независно тело. Повереник је у свом досадашњем раду показао високи степен независности у поступању, како према законодавној, тако и према извршној и судској власти. Од самог почетка се није устручавао да користи припадајућа законска права у пуном капацитету, како би обезбедио остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја. Доследном применом својих овлашћења, скренуо је пажњу јавности на институцију повереника и инсистирао је на независности, самосталности и непристрасности у поступању, што треба да буде главна одлика рада свих независних тела, као нарастајуће четврте власти. Повереник је до сада врло јасно указивао на проблеме поступања органа јавне власти, инсистирао на спровођењу законских процедура и критици оних органа јавне власти који нису поступали у складу са Законом. На тај начин је садашњи повереник успео да институцију етаблира као независну, да актуелизује питање права на приступ информацијама од јавног значаја за будућност рада и положај других независних тела.¹⁰²⁴

1024 *Примена Закона о слободном присјуи информацијама од јавног значаја (Извештај о мониторингу)*, Београд, 2006, Фонд за отворено друштво, стр. 7, 10.

5. Шематски приказ поступка за приступ информацијама од јавног значаја



ГЛАВА VII
ДРЖАВНА ПОМОЃ

ГЛАВА VII

ДРЖАВНА ПОМОЋ

1. Појам државне помоћи

Државна помоћ је сваки стварни или потенцијални јавни расход или умањено остварење јавног прихода, којим корисник државне помоћи стиче повољнији положај на тржишту у односу на конкуренте, чиме се нарушава или постоји опасност од нарушавања конкуренције на тржишту. *Давалац државне помоћи* је Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, преко надлежних органа, и свако правно лице које управља и/или располаже јавним средствима и додељује државну помоћ у било ком облику. *Корисник државне помоћи* је свако правно и физичко лице, које у обављању делатности производње и/или промета робе и/или пружања услуга на тржишту, користи државну помоћ у било ком облику.

Закони о заштити конкуренције и контроли државне помоћи од кључног су значаја за усклађивање домаћег законодавства са прописима Европске уније. Србија је 2009. године усвојила Закон о контроли државне помоћи.¹⁰²⁵ Институције за заштиту трговине и надзор државне помоћи обезбеђују либерализацију трговине и равноправност учесника на тржишту. Према правилима ЕУ, свака помоћ у било ком облику коју додељује држава или која долази из државних средстава (односи се и на локалну самоуправу) сматра се недозвољеном ако омогућава предност одређеном предузећу или производњи одређених добара, или утиче на трговину између држава чланица.¹⁰²⁶ Дозвољена је државна помоћ индивидуалним потрошачима која има социјални карактер или представља помоћ неопходну за отклањање штета насталих због ванредних околности.

2. Законско регулисање државне помоћи

Закон о контроли државне помоћи уређује опште услове и поступак контроле државне помоћи у циљу заштите слободне конкуренције на тржишту, применом начела тржишне економије и подстицања привредног развоја, обезбеђења транспарентности у додели државне помоћи, као и извршавања преузетих обавеза по закљученим међународним уговорима, који садрже одредбе о државној помоћи. Одредбе овог закона не односе се на пољопривредне производе и производе рибарства.

¹⁰²⁵ Закон о контроли државне помоћи, *Службени гласник РС*, бр. 51/09.

¹⁰²⁶ Упореди: Бобан Стојановић, „Државна помоћ, регионални развој и заштита конкуренције“, *Економика предузећа*, бр. 3–4, Београд, 2008, стр. 95–105.

Закон о контроли државне помоћи, у складу са правом ЕУ, дели државну помоћ на дозвољену и недозвољену.¹⁰²⁷

Закон познаје и категорију државне помоћи која може бити дозвољена. Реч је о изузецима као што су помоћ неразвијеним подручјима, отклањање озбиљног поремећаја привреде у земљи, развој одређених привредних делатности и очување културног наслеђа. Додела државне помоћи јавним и предузећима у реструктурисању под посебним је мониторингом Европске комисије и правила су веома строга. Програм реструктурисања мора имати јасне циљеве и прецизне рокове, а може му претходити операциона помоћ за санацију, односно спасавање фирме, која може да се користи само једном и мора да се врати.

У ЕУ и јавна предузећа која обављају услуге од општег интереса потпадају под правила конкуренције.¹⁰²⁸ Али уколико су испуњени одређени критеријуми, као што су јасно дефинисане услуге, доступне свим грађанима под једнаким условима, да им је цена позната и да средствима које држава додељује не остварују више од разумне добити, та интервенција државе не третира се као њена помоћ. Све што излази из ових оквира сматраће се као државна помоћ, што подразумева обавезу пријављивања комисији пре доделе.

3. Поступак контроле државне помоћи

Како свака државна помоћ прети да наруши конкуренцију јер се додељује селективно, фаворизујући једно или одређен број предузећа и угрожавајући остала на тржишту, контрола државне помоћи се уводи управо да би се таква ситуација избегла. Међутим, то не значи забрану доделе државне помоћи већ само увођење правила која морају да се поштују како не би дошло до поремећаја конкуренције. Применом закона и подзаконских аката обезбеђују се основна начела државне помоћи – нужност, наменска усмереност, ефикасност, транспарентност и повраћај незаконито додељене или помоћи која се користи супротно законским одредбама.

Комисија за контролу државне помоћи одлучује да ли је помоћ додељена у складу са законом. Међутим, Комисија за контролу државне помоћи није ни инспекцијски ни истражни орган. Стога је од великог значаја сарадња са државном институцијом надлежном за послове ревизије и буџетским инспекцијама. Комисија за контролу државне помоћи образује се од представника министарстава финансија, економије, инфраструктуре и заштите животне средине и представника Комисије за заштиту конкуренције. Влада је дужна да образује Комисију за контролу државне помоћи и донесе прописе за спровођење закона до дана почетка његове примене.

Давалац државне помоћи дужан је да, пре доделе помоћи, поднесе пријаву Комисији. Комисија је такође овлашћена да врши накнадне кон-

1027 Упореди: Gordana Gasmi, „The State Aid in EU: Recommendations for Legal Harmonization in Serbia“, *Право и љивреда*, vol. 44, бр. 5–8, Београд 2007, стр. 479–496.

1028 Упореди: Иванка Спасић, „European Community Law of Competition“, *Сйрани йравни живой*, бр. 1–2, Београд, 2007, стр. 62–83.

троле додељивања државне помоћи на основу сопствених информација, или информација добијених из других извора.

Стручне, административне и техничке послове за Комисију обавља министарство, а нарочито:

- 1) прима пријаве и друге податке о државној помоћи и обрађује их;
- 2) припрема решење Комисије у поступку претходне и поступку накнадне контроле;
- 3) води евиденције о државној помоћи;
- 4) припрема предлог годишњег извештаја о додељеној државној помоћи у Републици Србији, који Комисија подноси Влади;
- 5) сарађује са државном институцијом надлежном за послове ревизије, органом Републике Србије надлежним за послове буџетске инспекције, службом аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе надлежном за послове буџетске инспекције и другим домаћим и међународним органима, организацијама и институцијама у области контроле државне помоћи.

Осим тога, министарство обавља и послове припреме прописа којима се уређује контрола државне помоћи, као и измене и допуне ових прописа и друге послове у складу са Законом о контроли државне помоћи.

Контрола државне помоћи је обавеза државе дефинисана Споразумом о стабилизацији и придруживању. Неопходна је због усклађивања нашег правног система са прописима ЕУ. Законом о контроли државне помоћи утврђена је обавеза Владе да донесе програм усклађивања државне помоћи са Законом о контроли државне помоћи, у року од годину дана од дана почетка његове примене.

4. Пријављивање државне помоћи

Давалац државне помоћи дужан је да, пре доделе државне помоћи, поднесе пријаву државне помоћи Комисији. Предлагач прописа, који представља основ за доделу државне помоћи, дужан је да нацрт, односно предлог прописа, пре упућивања у процедуру доношења, пријави Комисији. У случају да после подношења пријаве дође до промене већ пријављене државне помоћи, давалац државне помоћи, односно предлагач прописа, дужан је да ову промену пријави Комисији. Давалац државне помоћи, односно предлагач прописа, може, у својству подносиоца пријаве, да повуче пријаву пре него што Комисија донесе одлуку. Подносилац пријаве одговара за истинитост и исправност, односно тачност података, у смислу потпуне пријаве државне помоћи.

Државна помоћ се пријављује као: а) шема државне помоћи, или б) индивидуална државна помоћ. Шема државне помоћи је скуп свих прописа који представљају основ за доделу државне помоћи корисницима који нису унапред одређени (познати), односно нацрта, односно предлога прописа, који ће по доношењу представљати основ за доделу државне помоћи корисницима који нису унапред одређени (познати), а који подлежу обавези претходног пријављивања, пре упућивања у процедуру доношења.

Индивидуална државна помоћ је помоћ која се додељује:

- 1) на основу акта даваоца државне помоћи, унапред одређеном кориснику, а није заснована на шеми државне помоћи, или
- 2) на основу шеме државне помоћи за коју је Комисија донела решење уз обавезу претходног пријављивања, пре доделе индивидуалном кориснику.

5. Поступак претходне контроле

Поступак претходне контроле Комисија започиње пријемом потпуне пријаве државне помоћи. Ако Комисија утврди да се пријава не односи на државну помоћ, доноси решење у којем се то констатује и доставља га подносиоцу пријаве. Уколико утврди да се пријава односи на државну помоћ, Комисија одлучује о дозвољености пријављене државне помоћи у року који не може бити дужи од 60 дана од дана пријема потпуне пријаве.

Уколико подносилац пријаве Комисији не достави или одбије да достави све тражене податке који представљају потпуну пријаву државне помоћи, у смислу Закона о контроли државне помоћи, Комисија доноси решење којим се пријава те државне помоћи одбацује као непотпуна и доставља га подносиоцу пријаве. Ако Комисија, по добијању потпуне пријаве, утврди да пријављена државна помоћ није у супротности са одредбама овог закона, доноси решење којим се та државна помоћ сматра дозвољеном и доставља га подносиоцу пријаве.

Ако Комисија, по добијању потпуне пријаве, утврди да је пријављена државна помоћ у потпуности или делимично у супротности са одредбама овог закона, доноси закључак којим подносиоцу пријаве одређује рок за отклањање неусклађености, са предлогом мера за усклађивање. Ако подносилац пријаве не поступи по закључку Комисије, Комисија доноси решење којим се пријављена државна помоћ сматра недозвољеном и доставља га подносиоцу пријаве. Решење које Комисија донесе у поступку претходне контроле, доставља се подносиоцу пријаве државне помоћи у року који не може бити дужи од 30 дана од дана доношења.

Давалац државне помоћи дужан је да, пре доделе државне помоћи, достави кориснику државне помоћи копију решења Комисије које је за тог корисника релевантно, или да га обавести о начину и месту где може да добије обавештење о садржају таквог решења. До доношења решења Комисије, односно до окончања поступка претходне контроле, пријављена државна помоћ не може се доделити.

6. Поступак накнадне контроле

Поступак накнадне контроле Комисија започиње на основу сопствених информација или информација добијених из других извора, које указују на то да се ради о државној помоћи која је додељена, односно која се користи или је коришћена супротно одредбама овог закона. У даљем поступку

накнадне контроле, Комисија налаже даваоцу државне помоћи да достави додатне информације и одређује рок за достављање ових информација.

Комисија спроводи поступак накнадне контроле и доноси решење у на основу додатних, односно расположивих информација, уколико давалац државне помоћи не поступи по налогу Комисије. До доношења решења, Комисија даваоцу државне помоћи може да наложи привремено обустављање даље доделе државне помоћи ако оцени да би даља додела те помоћи изазвала озбиљније поремећаје конкуренције на тржишту.

Свако лице које има правни интерес може поднети Комисији захтев за покретање поступка накнадне контроле. Након провере навода из захтева, Комисија доноси решење и о томе обавештава подносиоца захтева.

7. Повраћај државне помоћи

Ако Комисија у поступку накнадне контроле утврди неправилности, доноси закључак са предлогом мера и роком за отклањање неправилности.

Уколико давалац државне помоћи не поступи по закључку Комисије и о томе не обавести Комисију, у року од пет дана од дана истека рока из закључка, Комисија доноси решење којим се та државна помоћ проглашава недозвољеном.

Комисија решењем налаже даваоцу државне помоћи да, без одлагања, предузме мере за повраћај додељеног износа државне помоћи, увећаног за законску затезну камату, почев од дана коришћења те помоћи до дана повраћаја искоришћеног износа, и да одмах обустави даљу доделу неискоришћеног дела државне помоћи. По истеку периода од десет година, почев од дана доделе државне помоћи, Комисија не може да наложи повраћај државне помоћи.

О доношењу решења Комисија обавештава државну институцију надлежну за послове ревизије и орган Републике надлежан за послове буџетске инспекције, односно службу аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе надлежну за послове буџетске инспекције. Комисија доставља Влади информацију о доношењу решења.

8. Коначност решења комисије за контролу државне помоћи и могућност покретања управног спора

Ако Комисија у поступку претходне контроле утврди да се пријава државне помоћи не односи на државну помоћ, доноси решење у којем се то констатује и доставља га подносиоцу пријаве. Ово решење је коначно и против њега се може покренути управни спор. Уколико утврди да се пријава односи на државну помоћ, Комисија одлучује о дозвољености пријављене државне помоћи у року који не може бити дужи од 60 дана од дана пријема потпуне пријаве. Управни спор се може покренути ако Комисија не донесе решење у наведеном року.

Уколико подносилац пријаве државне помоћи Комисији не достави или одбије да достави све тражене податке који представљају потпуну пријаву државне помоћи, Комисија, у поступку претходне контроле, доноси решење којим се пријава те државне помоћи одбацује као непотпуна и доставља га подносиоцу пријаве. Ово решење је коначно и против њега се може покренути управни спор.

Ако Комисија, по добијању потпуне пријаве, утврди да пријављена државна помоћ није у супротности са одредбама овог закона, у поступку претходне контроле доноси решење којим се та државна помоћ проглашава дозвољеном и доставља га подносиоцу пријаве. Ово решење је коначно и против њега се може покренути управни спор.

Уколико подносилац пријаве државне помоћи не поступи по закључку Комисије, Комисија, у поступку претходне контроле, доноси решење којим се пријављена државна помоћ проглашава недозвољеном и доставља га подносиоцу пријаве. Ово решење је коначно и против њега се може покренути управни спор.

Комисија спроводи поступак накнадне контроле и доноси решење на основу додатних, односно расположивих, информација, ако давалац државне помоћи не поступи по налогу Комисије да достави додатне информације, у року одређеном за достављање ових информација. Ово решење је коначно и против њега се може покренути управни спор.

Ако давалац државне помоћи у поступку накнадне контроле не поступи по закључку Комисије са предлогом мера и роком за отклањање неправилности и о томе не обавести Комисију, у року од пет дана од дана истека рока из закључка, Комисија доноси решење којим се та државна помоћ проглашава недозвољеном. Ово решење је коначно и против њега се може покренути управни спор.

У наведеним случајевима, тужба којом је покренут управни спор не задржава извршење решења Комисије за контролу државне помоћи.

УПРАВНО ПРОЦЕСНО ПРАВО

ГЛАВА I ПРЕДМЕТ И ИЗВОРИ УПРАВНОГ ПРОЦЕСНОГ ПРАВА

- I. МАТЕРИЈАЛНО И ПРОЦЕСНО ПРАВО
- II. ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ ПРОЦЕСНОГ ПРАВА
 - 1. ПОЈАМ И ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ ПРОЦЕСНОГ ПРАВА
 - 2. СИСТЕМАТИЗАЦИЈА ПРЕДМЕТА УПРАВНОГ ПРОЦЕСНОГ ПРАВА
- III. УПРАВНО ПРОЦЕСНО ПРАВО И ДРУГА ПРОЦЕСНА ПРАВА
 - 1. ОДНОС УПРАВНОГ ПРОЦЕСНОГ ПРАВА И УПРАВНОГ МАТЕРИЈАЛНОГ ПРАВА
 - 2. ОДНОС УПРАВНОГ ПРОЦЕСНОГ ПРАВА И ДРУГИХ ПРОЦЕСНИХ ПРАВА
- IV. ИЗВОРИ УПРАВНОГ ПРОЦЕСНОГ ПРАВА

ГЛАВА I

ПРЕДМЕТ И ИЗВОРИ

УПРАВНОГ ПРОЦЕСНОГ ПРАВА

I. МАТЕРИЈАЛНО И ПРОЦЕСНО ПРАВО

У правном поретку разликују се правне норме којима се одређују основна права и дужности субјеката права и правне норме које служе за њихово остварење. У прву врсту правних норми спадају норме којима се утврђују права и обавезе (нпр. права на пензију, пореску обавезу итд.). У другу врсту норми спадају оне норме којима је уређен поступак (процедура) остварења права или реализације обавезе (нпр. поступак признавања права на пензију, поступак утврђивања пореске обавезе).

Материјално и процесно право разликују се према карактеру правних норми које их чине.

Материјално право чине материјалноправне норме. Материјалноправне норме су оне норме којима су одређена права и обавезе. Налазе се у материјалноправним законима и прописима (нпр. право на пензију прописано је законом који уређује област пензијског осигурања, док је пореска обавеза утврђена законом који уређује порезе).

За разлику од тога, процесно право чине процесноправне норме. Процесноправне норме су оне норме којима су одређени начин и поступак остваривања права и обавезе које су утврђене материјалноправним нормама. Процесноправне норме налазе се у процесноправним законима и прописима (нпр. признавање права на пензију остварује се у поступку који је регулисан законом о остваривању права на пензију, док је начин утврђивања пореске обавезе прописан законом који регулише порески поступак).

Процесно право уређује и питање активне легитимације за покретање поступака (нпр. ко и када може покренути одговарајући поступак), као и питање да ли је државни орган који покреће поступак дужан да поступа по службеној дужности (*ex officio*) или тек ако неко од њега то захтева (*ex privato*). Државни орган чија је основна дужност да води поступке ради заштите општих, јавних интереса, пре свега је јавни тужилац, који поступа како у области јавног права (на пример, покреће кривичне поступке за дела за која се гони по службеној дужности), тако и у области приватног права (на пример, покреће поступак за поништење брака због узрока апсолутне ништавости). Органи управе поступају по захтеву странке када она тражи признавање неког права (нпр. права на пензију). С друге стране, органи управе поступају по службеној дужности када треба утврдити обавезу странке (нпр. обавезу плаћања пореза). Процесно право садржи и норме

којима се уређује састав органа који поступа у сваком поступку (на пример, у парничном поступку у споровима мале вредности у првом степену суди судија појединац, а у спору веће вредности судско веће које чине један судија професионалац и двоје судија поротника; у кривичном поступку за тежа кривична дела у другом степену суди веће састављено од пет судија; састав судског већа у управним споровима итд.).

Сврха процесног (формалног) права је остварење материјалног права. У реалном правном поретку, има знатно више норми материјалног него процесног права. Из оваквог односа материјалног и процесног права често се закључује да је материјално право важније од процесног права. Ипак, без процесноправних норми, ни материјалноправне норме не би биле делотворне и право, као систем, не би се могло остварити. Ако се узме у обзир да норме процесног (формалног) права имају за сврху и заштиту субјективних права (посебно основних људских слобода и права), онда се оне не могу сматрати само као формално право у односу на суштинско материјално право. Због тога је формално право боље назвати процесним правом него формалним правом.¹⁰²⁹

Однос материјалног и процесног права не исцрпљује се само у утицају првог на примену другог. Постоје процесноправне чињенице које повлаче материјалноправне последице. Тако, на пример, подношењем тужбе суду прекида се ток застарелости потраживања; достављање тужбе поседнику једне ствари дејствује као опомена итд. Означавање процесног права као формалног не треба да буде схваћено као да се радње у поступку по свом значају сведе на пуку формалност. Несумњиво је да форма у процесу игра већу улогу него у материјалноправном односу. Некада, нарочито у старијем римском праву, поступак је био строго формалан. У данашњем процесном праву форма има мањи значај, али је још увек потребна да би права странака и других учесника у поступку била заштићена, да би се постигла тачна одлука, а понекад и да би се сачували достојанство суда и озбиљност суђења.¹⁰³⁰

Уставно, грађанско, кривично, трговинско, породично, облигационо, наследно, радно право спадају у материјално право, док грађанско процесно право, кривично процесно право и управно процесно спадају у процесно (формално) право. Ово је разликовање, међутим, релативно. Тако, рецимо, породично право, осим материјалноправних норми, садржи и процесне норме које регулишу процедуру закључења и развода брака, усвојења деце, постављања старатеља итд. И у оквиру уставног права, осим материјалноправних норми, постоје и норме о поступку доношења закона, избора владе и шефа државе итд. Сврставање појединих грана права у материјално или у процесно право зависи од тога којих правних норми има више у тој грани права – материјалних или процесних. Поједине гране права имају релативно уједначене материјалне и процесне норме (нпр. кривично право, грађанско право, управно право).

1029 Упореди: Радомир Лукић, Будимир Кошутућ, *Увод у право*, 24. издање, Београд 2007.

1030 Упореди: Боривоје Познић, Весна Ракић-Водинелић, *Грађанско процесно право*, 15. измењено и допуњено издање, Савремена администрација, Београд 1999, стр. 16–18.

II. ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ ПРОЦЕСНОГ ПРАВА

1. Појам и предмет управног процесног права

Да би поједини поступци и радње постали правни институти, морају бити правно регулисани (јер би иначе били активност без правног значаја). То се чини нормама процесног права. Када се поступци и радње које се односе на остварење материјалног права регулишу одговарајућим правним нормама, оне постају предмет процесног права. У том смислу, поступци и радње које се односе на кривичне ствари када се регулишу одговарајућим процесним нормама постају предмет кривичног процесног права; поступци и радње које се односе на грађанске ствари када се регулишу одговарајућим процесним нормама постају предмет грађанског права, односно поступци и радње које се односе на управне ствари и управну делатност када се регулишу одговарајућим процесним нормама постају предмет управног процесног права.

Процесна права, као гране правног система, имају одговарајући предмет регулисања. Како се истиче, основни и главни предмет кривичног процесног права састоји се у регулисању поступка у коме се утврђује постојање кривичноправног захтева државе поводом извршеног кривичног дела и тај се предмет исцрпљује у законом уређеном поступку за доношење судске одлуке о тој ствари.¹⁰³¹ Кривично процесно право, као грана законодавства, представља скуп правних прописа чији је предмет регулисање кривичног поступка према учиниоцима кривичних дела. Отуда је задатак кривичног процесног права да регулише и предвиди поступак ради доношења одлуке о кривичном делу, одговорности његовог учиниоца и кривичној санкцији.¹⁰³² Кривично процесно право као грана позитивног законодавства представља систем или нормативно утврђени скуп правних прописа којима се пре свега уређује кривични поступак, али и један временски стадијум који претходи формалном кривичном поступку, а који се најчешће означава као преткривични поступак. Саставни део дефиниције кривичног процесног права, као гране законодавства, јесте појам кривичног поступка. У општем смислу и кривични поступак се, као и било који други „поступак“, своди на одређено поступање, односно одређену *процедуру*, која се обавља ради остварења неког циља.¹⁰³³

Грађанско процесно право чини скуп правних норми које регулишу грађанске судске поступке. Грађанско процесно право, међутим, у суштини регулише однос између појединца и државе у поступку за остварење и из-

1031 Момчило Грубач, *Кривично процесно право, Увод и општи део*, треће измењено и допуњено издање, Службени гласник РС, Београд 2004, стр. 40.

1032 Загорка Жекић, Радмила Данић, *Кривично процесно право*, десето издање, Београд 2005, стр. 12.

1033 Милан Шкулић, *Кривично процесно право – општи део*, треће измењено и допуњено издање, Београд 2007, стр. 13.

вршење приватноправних субјективних права. Задатак ове правне дисциплине је далеко значајнији, а то је да уреди и разграничи утицај странака и суда на ток грађанског судског поступка.¹⁰³⁴

Управно процесно право, осим што подразумева одређену грану правног система, означава и посебну научну дисциплину. Док управно процесно право као грана правног система обухвата процесне норме позитивног права, управно процесно право као научна дисциплина проучава те правне норме и процедуре применом одговарајућих научних метода. Управно процесно право је једна од дисциплина ширег система управних наука. Уз управно право и науку о управљању, управно процесно право проучава специфичне процесне институте и процедуре вршења управне делатности, посебно поступак доношење управних прописа, поступак доношења управног акта, поступак закључивања управног уговора, као и поступак вршења управних радњи. Научна обрада управног процесног права подразумева дефинисање основних појмова ове гране права и стварање одређеног концептуалног система. У научној обради сваког права, па и управног процесног права, користе се одређени методи, међу којима је основни нормативни метод. Сазнања до којих се долази применом овог метода у научној обради управног процесног права излажу се у оквиру система те гране права.

Полазећи од тога, може се рећи да управно процесно право чине правни прописи којима се уређују управне процедуре. Како се садржина управног права може схватити у ширем и у ужем смислу, у зависности од тога како се одређује управна ствар, то се и управно процесно право може одредити као управно процесно право у ужем и управно процесно право у ширем смислу.

Управно процесно право у ужем смислу односило би се на оне процесноправне норме које регулишу поступак одлучивања о управној ствари. Другим речима, управно процесно право у ужем смислу имало би за предмет само норме које регулишу управни поступак, било да је реч о општем управном поступку, било да је реч о посебним управним поступцима (нпр. порески поступак).

С друге стране, управно процесно право у ширем смислу односило би се на оне процесноправне норме које регулишу поступак управног одлучивања. Предмет управног процесног права у ширем смислу обухвата не само поступак и радње одлучивања у управним стварима (у смислу признавања права или утврђивања обавезе у појединачном случају), већ и поступак и радње које се односе на поступак доношења управних прописа (како закона који регулишу неку управну материју, тако и прописа који доносе органи управе), поступак оцењивања законитости управног акта (управни спор, односно управносудски поступак), поступак закључења управних уговора (нпр. уговора о концесији) и друге радње које су за то везане, као и посту-

1034 Александар Јакшић, *Грађанско процесно право*, друго допуњено издање, Београд 2008, стр. 45–46.

пак вршења принудних управних радњи (нпр. употреба принуде и оружја од стране полиције).

2. Систематизација предмета управног процесног права

Управно процесно право систематизује одговарајуће појмовне у концептуалне целине, имајући у виду специфичности и заједничке карактеристике појединих процедура у вези са вршењем управне делатности. У том смислу, институти управног процесног права могу се систематизовати у следеће целине:

- 1) Поступак доношења управних прописа, који обухвата: а) поступак доношења управних прописа у ширем смислу, тј. поступак доношења управних закона и б) поступак доношења управних прописа у ужем смислу, тј. поступак доношења управних прописа.
- 2) Поступак доношења управних аката, односно управни поступак, који обухвата: а) општи управни поступак и б) посебне управне поступке (нпр. порески поступак).
- 3) Поступак судске оцене законитости управних аката, односно управно-судски поступак (управни спор).
- 4) Поступак закључивања управних уговора.
- 5) Поступак вршања принудних управних радњи, односно поступак примене средстава принуде или ограничења од стране овлашћених државних органа (полиције).

III. УПРАВНО ПРОЦЕСНО ПРАВО И ДРУГА ПРОЦЕСНА ПРАВА

Управно процесно право као део правног система успоставља везе и са другим гранама права правног система, пре свега са управним материјалним правом и са другим процесним правима.

1. Однос управног процесног права и управног материјалног права

Управно процесно право и управно материјално право су корелативне и међусобно условљене целине. Поставке управног материјалног права не могу се остварити без постојања одговарајућих правила управног и других поступака који се односе на управну делатност. То значи да је управно

процесно право у корелацији са управним материјалним правом јер се у одговарајућим управним процедурама остварују смисао и садржина норми управног материјалног права. Тако се, на пример, у управном поступку остварују права или обавезе грађана и правних лица која су утврђена одговарајућим материјалним законима. То може бити остваривање права на пензију које је утврђено одговарајућим материјалним законом о пензијском осигурању или, пак, утврђивање обавезе која је утврђена одговарајућим материјалним законом о пореској обавези.

2. ОДНОС УПРАВНОГ ПРОЦЕСНОГ ПРАВА И ДРУГИХ ПРОЦЕСНИХ ПРАВА

Управно и грађанско процесно право имају веома значајне разлике, али и читав низ заједничких карактеристика. С једне стране, управни и парнични поступак се битно разликују по томе што управни поступак није поступак решавања спора већ поступак признавања права или утврђивања обавезе у појединачном случају. С друге стране, управни спор као управно-судски поступак и парница као грађанско-судски поступак имају бројне заједничке карактеристике, посебно због тога што су оба поступка судски поступци у којима се решава спорно питање. Иако је предмет спора различит, управни спор и парница почивају на принципу контрадикторности и не могу се покренути по службеној дужности. Веза између управног спора и парнице посебно долази до изражаја у примени института парничног поступка у управном спору као супсидијарних.

Управно и кривично процесно право у основи имају корелацију као однос управног поступка и судског поступка, с тим што у посебној области прекршајног поступка долази до међусобне интеракције у оквиру које се примењују и процесни институти управног права (нпр. не доноси се пресуда, већ решење о прекршају) и институти кривичног права (нпр. у погледу утврђивања прекршајне одговорности).

IV. ИЗВОРИ УПРАВНОГ ПРОЦЕСНОГ ПРАВА

Као и друге гране права, и управно процесно право има своје изворе. За управно процесно право карактеристично је постојање бројних и разноврсних правних извора.

Када је у питању поступак доношења управних прописа у ширем смислу, тј. поступак доношења управних закона, основни извори су **Устав Србије** и **Пословник Народне скупштине Републике Србије**, посебно у делу који се односи на поступак доношења закона. Када је у питању поступак доношења управних прописа у ужем смислу, тј. поступак доношења управних прописа, основни извор је **Закон о државној управи**, посебно у делу

који се односи на поступак доношења прописа од стране органа управе, односно министра.

Када је у питању поступак доношења управних аката, односно општи управни поступак, основни извор је **Закон о општем управном поступку**. Када је у питању неки посебни управни поступак, извори су одговарајући закони и прописи који регулишу ту област. Тако је, рецимо, за порески поступак основни извор **Закон о пореском поступку и пореској администрацији**, док је **Закон о општем управном поступку** допунски извор.

Када је у питању управносудски поступак (управни спор), основи извор је **Закон о управним споровима**, док је допунски извор **Закон о парничном поступку**.

Када је у питању поступак закључивања управних уговора, правни извор ће зависити од тога о којем је управном уговору реч. Ако се ради о уговорима о концесији, који се сматрају основном врстом управних уговора, основни извор је **Закон о концесијама**, док би се као допунски извор јавио **Закон о облигационим односима**.

Када је у питању поступак вршења принудних управних радњи, односно поступак примене средстава принуде или ограничења од стране овлашћених државних органа (полиције), основни извор би био **Правилник о условима и начину употребе средстава принуде**, док би општи законски оквир заштите људских права и слобода били **Устав Србије** и **Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода**.

ГЛАВА II
ПОСТУПАК ДОНОШЕЊА
УПРАВНИХ ПРОПИСА

1. ПОСТУПАК ДОНОШЕЊА УПРАВНИХ ПРОПИСА У ШИРЕМ СМISЛУ (УПРАВНИ ЗАКОНИ)
2. ПОСТУПАК ДОНОШЕЊА УПРАВНИХ ПРОПИСА У УЖЕМ СМISЛУ (УПРАВНИ ПРОПИСИ)

ГЛАВА II ПОСТУПАК ДОНОШЕЊА УПРАВНИХ ПРОПИСА

1. Поступак доношења управних прописа у ширем смислу (управни закони)

Поступак доношења управних прописа у ширем смислу односи се на поступак доношења закона из области управног права. То се посебно односи на опште и посебне законе у области управног права и управног процесног права, као што су Закон о општем управном поступку или Закон о пореском поступку и пореској администрацији, о којима је било речи. Законе доноси у посебном законодавном поступку Народна скупштина. Уставом Србије законодавна власт поверена је Народној скупштини. Законом о Народној скупштини (2010) да се поступи за доношење аката и други поступци уређују Пословником Народне скупштине.¹⁰³⁵ Осим тога, при доношењу закона, значајан је и **Закон о објављивању закона и других прописа и општих аката о издавању Службеног гласника Републике Србије** (1991).¹⁰³⁶ Тај закон прописује да се пропис и други акт објављује у *Службеном гласнику Републике Србије* у тексту који је утврдио доносилац тог акта (члан 4).

Пословник Народне скупштине (2010)¹⁰³⁷ утврђује поступак за доношење закона и других аката Народне скупштине. Народна скупштина, између осталог, доноси закон, буџет, план развоја, просторни план, завршни рачун, пословник, декларацију, резолуцију, препоруку, одлуку, закључак, као и аутентично тумачење акта који доноси. Влада, сваки народни посланик, скупштина аутономне покрајине или најмање 30.000 бирача имају право да предлажу законе, друге прописе и опште акте. Предлог закона подноси овлашћени предлагач. Обавезни елемент предлога је образложење, које мора да садржи: уставни основ, разлоге за доношење закона, објашњење основних правних института и појединачних решења, процену износа финансијских средстава потребних за спровођење закона, општи интерес због кога се предлаже повратно дејство (ако предлог закона садржи одредбе за које се предвиђа повратно дејство), разлоге за доношење закона по хитном поступку (ако је за доношење закона предложен хитни поступак), разлоге због којих се предлаже да пропис ступи на снагу пре осмог дана од дана објављивања у *Службеном гласнику Републике Србије*, као и преглед

1035 Упореди: Закон о Народној скупштини, *Службени гласник РС*, бр. 9/2010, чл. 53.

1036 Закон о објављивању закона и других прописа и општих аката о издавању „Службеног гласника Републике Србије“, *Службени гласник РС*, бр. 72/91, 22/93, 30/10.

1037 Пословник Народне скупштине Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 52/10, 13/11.

одредаба закона које се мењају, односно допуњују (ако се предлаже закон о изменама, односно допунама). Образложење може да садржи и анализу ефеката прописа.

Уз предлог закона, предлагач доставља изјаву да је предлог закона усклађен с прописима Европске уније, или да не постоји обавеза усклађивања, или да закон није могуће ускладити с прописима ЕУ, као и табелу о усклађености предлога закона с прописима ЕУ.

Предлог закона који је упућен Народној скупштини председник Народне скупштине, одмах по пријему, доставља народним посланицима, надлежним одборима и Влади, ако она није предлагач. Ако је припремљен у складу са одредбама Пословника, може се уврстити у дневни ред седнице Народне скупштине у року не краћем од 15 дана од дана његовог подношења. Предлог закона, пре разматрања у Народној скупштини, разматрају надлежни одбори и Влада (ако није предлагач закона) који у својим извештајима, односно мишљењу, Народној скупштини могу предложити да прихвати или не прихвати предлог закона у начелу. Ови извештаји, односно мишљење, достављају се Народној скупштини по правилу у року не краћем од пет дана пре дана почетка скупштинске седнице на којој се предлог закона разматра.

На седници Народне скупштине најпре се води начелни претрес. Када заврши начелни претрес, Народна скупштина прелази на начелни претрес о предлогу закона, односно јединствени претрес о предлогу другог акта, из осталих тачака дневног реда, а затим на претрес у појединостима. Изузетно, када се ради о предлогу закона о буџету Републике Србије, по завршеном начелном претресу Народна скупштина прелази на претрес у појединостима. Од завршеног начелног претреса до отварања претреса предлога закона у појединостима мора да прође најмање 24 часа, у ком периоду надлежни одбори могу да поднесу амандмане на предлог закона. Претрес у појединостима обавља се по члановима на које су поднети амандмани и о амандманима којима се предлаже уношење нових одредаба. Предлагач има право да повуче предлог закона из процедуре, и то све до завршетка претреса предлога закона на скупштинској седници. Под условом да седници присуствује најмање 126 народних посланика, Народна скупштина може, на образложени предлог предлагача, да одлучи да повуче одређену тачку из дневног реда седнице која је у току, све до почетка претреса те тачке на седници Народне скупштине.

О актима које доноси Народна скупштина одлучује у тзв. дану за гласање. Ако је предложени акт прихваћен у начелу, Народна скупштина одлучује о амандманима. Постоје ситуације у којима предлог закона садржи одредбе за које се предвиђа повратно дејство. Приликом гласања о тим одредбама Народна скупштина ће посебно одлучити да ли за то дејство постоји општи интерес. Ако, због усвајања једног или више амандмана, настане потреба да се изврши правнотехничка редакција текста предлога закона, или да се усвојени амандмани ускладе међусобно и са текстом предлога закона, Народна скупштина ће застати с одлучивањем и затражити од

Одбора за уставна питања и законодавство да изврши правнотехничку редакцију текста предлога закона, а од надлежног одбора да усагласи усвојене амандмане међусобно и са текстом предлога закона. Гласању о предлогу закона у целини приступа се након одлучивања о амандманима.

Предлог за измену и допуну предлога закона – амандман подноси се председнику Народне скупштине у писаном облику, са образложењем, почев од дана достављања предлога закона, а најкасније три дана пре дана одређеног за одржавање седнице за коју је предложено разматрање тог предлога закона, осим ако се седница Народне скупштине закаже у року краћем од рока предвиђеног Пословником, када је рок за подношење амандмана до почетка прве начелне расправе на седници Народне скупштине. Председник Народне скупштине упућује поднете амандмане предлагачу закона, народним посланицима, надлежним одборима и Влади, који су дужни да пре седнице размотре амандмане поднете на предлог закона и да Народну скупштину обавесте које амандмане предлажу да их скупштина прихвати, а које да их одбије. О поднетим амандманима одлучује се након усвајања предлога закона у начелу, према редоследу чланова предлога закона у данима за гласање. Ако је поднето више амандмана на исти члан предлога закона, најпре се одлучује о амандману којим се предлаже брисање одредбе тог члана, а затим о амандману којим се предлаже измена целог члана. Народна скупштина посебно одлучује о сваком амандману који предлагач закона, надлежни одбор или Влада нису прихватили.

Закон се може донети и по хитном поступку, и то само закон којим се уређују питања и односи настали услед околности које нису могле да се предвиде, а недоношење закона по хитном поступку могло би да проузрокује штетне последице по живот и здравље људи, безбедност земље и рад органа и организација, као и ради испуњења међународних обавеза и усклађивања прописа с прописима Европске уније.. При томе, предлагач је дужан да у писменом образложењу предлога закона наведе разлоге за доношење закона по хитном поступку. Предлог закона за чије се доношење предлаже хитан поступак може се ставити на дневни ред седнице Народне скупштине ако је поднет најкасније 24 часа пре одређеног почетка те седнице. Међутим, када је реч о предлогу закона којим се уређују питања из области одбране и безбедности, за чије се доношење предлаже хитан поступак, предлог закона се може ставити на дневни ред седнице Народне скупштине и ако је поднет на дан одржавања седнице, два часа пре одређеног почетка те седнице, а ако је предлагач Влада, предлог закона може се ставити на дневни ред и ако је поднет у току седнице Народне скупштине, под условом да седници присуствује најмање 126 народних посланика. У току седнице Народне скупштине изузетно се може, по хитном поступку, на дневни ред седнице ставити и предлог за избор, именовање, разрешење и престанак функције, као и предлог за изгласавање неповерења Влади или поједином њеном члану, на образложени предлог овлашћеног предлагача, под условом да седници присуствује најмање 126 народних посланика.

Изворником закона, односно другог прописа и општег акта или аутентичног тумачења сматра се текст усвојен на седници Народне скупштине. Акти које доноси Народна скупштина објављују се у *Службеном гласнику Републике Србије*, а о њиховом објављивању стара се секретар Народне скупштине.

2. Поступак доношења управних прописа у ужем смислу (управни прописи)

Управни прописи у ужем смислу су прописи које доносе органи државне управе. Према **Закону о државној управи** (2005), органи државне управе извршавају законе, друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе, и то тако што доносе прописе, решавају у управним стварима, воде евиденције, издају јавне исправе и предузимају управне радње. При томе, прописе не може доносити орган управе у саставу министарства.

Министарствима и посебним организацијама поверено је овлашћење на доношење правилника, наредби и упутстава. Они могу да доносе прописе само када су на то изричито овлашћени законом или прописом Владе. Треба напоменути да министарства и посебне организације не могу прописом одређивати своје или туђе надлежности. Такође, они не могу установљавати физичким и правним лицима права и обавезе које нису већ предвиђене законом.

Правилник је пропис којим се разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе, а наредба онај пропис којим се наређује или забрањује неко понашање у извесној ситуацији од општег значаја. Упутством би се сматрао онај пропис органа државне управе којим се одређује начин на који органи државне управе и имаоци јавних овлашћења извршавају поједине одредбе закона или другог прописа. Правилници, наредбе и упутства објављују се у *Службеном гласнику Републике Србије*.

ГЛАВА III
УПРАВНИ ПОСТУПАК

ГЛАВА III УПРАВНИ ПОСТУПАК

I. ОПШТИ УПРАВНИ ПОСТУПАК

A. УПРАВНИ ПОСТУПАК

1. Развој управног поступка

Историјски посматрано, дуго се сматрало да обављање управних послова не подлеже правилима посебне правне процедуре. Потпуна неформалност управног поступка и невезаност управе правилима формалне правне процедуре била је једна од основних карактеристика раздвајања управе од судства. У том смислу, сматрало се да је формално прописан правни поступак једино примерен судском (нарочито парничном) поступку у коме се по начелу контрадикторности одлучује о спору између две странке. С обзиром на то да управа решава управне ствари (о правима и обавезама у појединачном случају) које су, у принципу, једностраначке, односно да управа не пресуђује спорове као што раде судови, нема ни потребе да се управни поступак регулише посебним формалним правилима правне процедуре.

Како се истиче, ...доктринарно узето, главни разлог противљењу посебном управном поступку био је у томе што се дуго сматрало да је практично једини *прави* правни поступак парнични (грађански) поступак, као и да је само парнични поступак прави процес. Будући да се управни поступак није могао водити на исти начин као и парнични поступак, закључивало се да за управу уопште није могуће прописати посебна процесна правила.¹⁰³⁸ Међутим, свеобухватна законска регулација правила управног поступка, мање-више по аналогији са кодификацијама парничне процедуре, извршена је први пут 1925. године у Аустрији. Доношењем овог закона који регулише сва питања у вези са управном процедуром настаје тзв. **општи управни поступак**.¹⁰³⁹

Полазећи од тога, данас се могу разликовати два, односно три система правног регулисања управног поступка:¹⁰⁴⁰ **а)** правни системи који управни поступак **не третирају** као посебну врсту правне процедуре (нпр. Француска и Немачка); **б)** правни системи у којима је управни поступак на општи начин **законски регулисан** (нпр. Аустрија, бивша Чехословачка,

1038 *Закон о опшћем управном поступку са објашњењима, судском праксом, примерима за примену и рејсиром појмова* (предговор Иво Крбек), Београд 1967, стр. 3.

1039 Упореди: Walter Antonioli, Fridrich Koja, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 1989.

1040 *Закони о управном поступку Аустрије, САД, Мађарске и Шпаније* (предговор и редакција проф. др Никола Стјепановић), Институт за упоредно право, Београд 1960, стр. IV.

Пољска, Југославија, САД, Мађарска, Шпанија) као посебна врста правне процедуре која се разликује од судске процедуре, а посебно и од парничног поступка и **в**) трећи, мешовити правни системи (нпр. Енглеска, Италија, Шведска, Португалија и др.), у којима, иако не постоје правила општег управног поступка, постоје облици правне регулације појединих института управног поступка.

У групу земаља са правним системима у којима нема општих правила о управној процедури, пре свега, спада **Француска**, а у одређеној мери и **Немачка** (која је ту област регулисала законом из 1976).¹⁰⁴¹ Тако је за **Француску**, у којој је иначе управно право веома развијено, карактеристично да **нема општи управни поступак**. Тако се под правилима поступка, који се у Француској назива управни поступак, углавном подразумевају правила **управносудског** поступка (управног спора). С друге стране, поступак управних органа када решавају управне ствари више представља неку врсту **интерних правила административне процедуре** које прописује сама управа, него што представља посебан управни поступак. То је и основни разлог што су правила о управном поступку у Француској, као и у многим другим ситуацијама у вези са правним регулисањем рада управе, пре свега, резултат праксе Државног савета. У новије време је, међутим, и за Француску карактеристично доношење закона који регулишу неке посебне управне поступке. Тако се, према **Закону број 78** (6. јануар 1978), који се односи на информатику, службене евиденције грађана и слободe (*Loi no. 78 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*), грађанима гарантује приступ подацима које управни органи о њима воде у службеним и неким другим евиденцијама и прописује поступак његовог остварења и заштите.¹⁰⁴²

У другу групу правних система, које бисмо могли назвати **мешовитим системима**, спадају она правна и управна законодавства која, с једне стране, прихватају управни поступак као посебну врсту правног поступка, али која, с друге стране, не познају општу законску регулацију управне процедуре. У тим системима, правила управног поступка нису у потпуности издвојена, концентрисана и систематизована у оквиру посебних законских текстова (законика, кодификација и сл.), већ су фрагментарна и расута по разноврсним и бројним изворима управног права (нпр. у специјалним законима, у судским пресудама прецедентног карактера, у општим обичајним начелима правде и правичности итд.). Карактеристично за ове правне системе је да се општи правни и процесни принципи који важе за судску процедуру, у начелу, примењују и на управно поступање. Тако је, рецимо, за **Енглеску** и друге земље које су под утицајем енглеског *common law* система (нпр. Аустралија, Јужноафричка Република и др.) карактеристично да се у оквиру управног поступања примењују принципи као што су принцип *due process of law* (што би у европскоконтиненталном систему, уопште узев, одговарало начелу законитости), затим принцип *audiatur et altera pars* (на-

1041 Упореди: Guy Braibant, *Le droit administratif français*, Paris 1992; Charles Debbasch, *Institutions et droit administratif – l'action et le contrôle de l'administration*, Paris 1978; Peter Badura *et alia*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin – New York 1988. и др.

1042 Стеван Лилић, *Правна информатика*, друго издање, Београд 2006, стр. 131.

чело саслушања друге стране, веома карактеристично за судске поступке) итд.¹⁰⁴³ Како се истиче, у овим земљама, ...са својим схватањима о томе како се одлучује о правима и обавезама грађана и других (правних) лица као **квасисудске** функције (тзв. *adjudication*), постоји обавеза органа управе да поштују основна правила *fair* односа у оквиру поступка који ови органи примењују (*due process*).¹⁰⁴⁴

У мешовите системе, могло би се рећи да, такође, спадају и системи већине земаља **Латинске Америке**¹⁰⁴⁵ (нарочито оне које су биле под утицајем Шпаније), као и неке европске земље (нпр. Италија и Португалија).

У трећу групу правних система спадају земље у којима су општа правила управног поступка регулисана **посебним законима** о (општем) управном поступку. У ову групу, пре свега, спада **Аустрија**, за коју се сматра да је прва донела закон о општем управном поступку 1925. године. Како се истиче, ...закон о општем управном поступку Аустрије резултат је дугогодишње стваралачке праксе бечког Врховног управног суда и богате стручне литературе бројних аустријских теоретичара управног права (између осталих, Адамовича, Хернрита и Меркла). Основни мотиви за доношење посебног закона о општем управном поступку у Аустрији били су утврђивање самосталности управног поступка у односу на друге, пре свега, судске поступке, али и посебна процесна заштита права грађана у односима са управом.¹⁰⁴⁶ Након Аустрије, посебне законе о управном поступку донеле су **Чехословачка** (1928), **Пољска** (1928) и **Краљевина Југославија** (1930). Групи земаља са посебним законима о управном поступку касније су се прикључиле и **Сједињене Америчке Државе** (1947), **Југославија** (1956), **Мађарска** (1957), **Шпанија** (1958), **Израел** (1958), **Бугарска** (1970), **Црна Гора** (2003) итд.

Делимично под општим утицајем *common law*, делимично и под утицајем све веће улоге администрације у свакодневном друштвеном и привредном животу земље, **Сједињене Америчке Државе** донеле су 1947. године посебан закон о административној процедури, познат као **ФАРА** (*Federal Administrative Procedure Act*). Тако, ...ФАПА је оцењен као почетак нове ере у административном праву САД. Као закон, он је врло кратак документ, који је, како се наводи, писан *хијерконцизним* стилем.¹⁰⁴⁷ ФАРА се, пре свега, примењује на управно поступање федералних управних органа, односно административних агенција (*federal administrative agencies*). Обележје ФАРА као закона о општем управном поступку проистиче из околности да се има користити у случајевима када његова примена није искљу-

1043 Упореди: E.C.S. Wade, A. W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, 10. izd, London – New York 1985.

1044 *Закони о уйравном йосйуйку Аусйрије, САД, Мађарске и Шйаније* (предговор и редакција проф. др Никола Стјепановић), Институт за упоредно право, Београд 1960, стр. ИВ.

1045 Agustín Gordillo, *Problemas del control de la Administración pública en América Latina*, Madrid 1981.

1046 *Закони о уйравном йосйуйку Аусйрије, САД, Мађарске и Шйаније* (предговор и редакција проф. др Никола Стјепановић), Институт за упоредно право, Београд 1960, стр. VII.

1047 *Закони о уйравном йосйуйку Аусйрије, САД, Мађарске и Шйаније* (предговор и редакција проф. др Никола Стјепановић), Институт за упоредно право, Београд 1960, стр. IX.

чена специјалним прописима. Међутим, за разлику од европских закона који регулишу општи управни поступак, FAPA, осим правила о доношењу управних аката у ужем смислу (решења), садржи и правила о доношењу управних прописа (*delegated legislation*), правила о судској контроли аката управе (*adjudication*), као и још нека правила о организацији и раду управних органа.¹⁰⁴⁸

2. Појам управног поступка

Управни поступак је поступак доношења управних аката. Као што се у грађанском (парничном) поступку решавају грађанске ствари (нпр. накнада штете), а у кривичном поступку кривичне ствари (нпр. кривица за учињено кривично дело), тако се у управном поступку решавају управне ствари (одлучивање о правима или обавезама у појединачном случају).

У том смислу, под **управним поступком** подразумевају се **процедурална правна правила** која се примењују у вези са доношењем одлука у управним стварима. С обзиром на то да доношење одлука у управним стварима има карактер **решавања** о управним стварима, у смислу да се та одлука начелно не доноси споразумно јер један субјект (орган управе) доноси одлуку о правној ситуацији другог субјекта (странке), то се за управни поступак, исто тако, може рећи да представља **поступак решавања у управним стварима**. Даље, како решавање у управним стварима, у формалном смислу као резултат има доношење решења (о управној ствари), то се за управни поступак, такође, може рећи да представља **поступак доношења решења**. Коначно, како решења по својој садржини представљају управне акте (као што пресуде по својој садржини представљају судске акте), то се може закључити да управни поступак представља **поступак доношења управних аката**.

У вези с тим, треба правити разлику између **материјалноправних норми**, с једне, и **формалноправних норми**, с друге стране. Материјалноправне норме садржане су у тзв. **материјалним законима (прописима)**, док су формалноправне норме садржане у тзв. **процесним законима (прописима)**. Под материјалноправним нормама, које су садржане у материјалним законима (прописима), подразумевају се правне норме којима су одређена основна права и обавезе грађана, правних лица и других правних субјеката (нпр. Закон о основама пензијског и инвалидског осигурања, Закон о патентима итд.), док се под формалноправним нормама, које су садржане у процесним законима (прописима), подразумевају правила којима се одређује начин поступања и предузимања радњи од овлашћених органа у **вези са применом** материјалноправних норми, односно материјалних закона (прописа).¹⁰⁴⁹

Закон о општем управном поступку **типичан** је општи управни процесни закон. Разлог је у томе што ЗУП **не одређује** да ли неко материјално

1048 Упореди: Walter, Gellhorn, Clark, Byse, *Administrative Law – Cases and Comments*, The Foundation Press, Mineola, NY, 1974. и др.

1049 Упореди: Славољуб Поповић, *Управно право – ошшии гео*, Београд 1989, стр. 483–484.

право (нпр. право на ношење оружја) или обавеза (нпр. плаћање пореза) **као такви** постоје или не (то чине одговарајући материјални закони) већ прописује **обавезна правила поступања** у ситуацијама када се о том праву или обавези одлучује у конкретном појединачном случају. Другим речима, Закон о општем управном поступку не одређује постојање конкретног права или обавезе већ прописује поступак (начин) остварења тог права, односно утврђивања те обавезе.

Полазећи од тога, може се одредити и **домашај** Закона о општем управном поступку.¹⁰⁵⁰ Под домашајем се подразумевају ситуације на које се Закон о општем управном поступку односи, односно ситуације у којима се имају применити правила општег управног поступка.¹⁰⁵¹ У том смислу, домашај ЗУП-а протеже се на све ситуације у којима се доносе управни акти. То значи да се управни акти доносе према поступку који прописује Закон о општем управном поступку. Како је ЗУП **општи** процесни закон, његова примена почива на принципу да се правила управног поступања која он прописује имају применити **увек** када се решавају управне ствари, независно од тога који их субјект решава. Како управне ствари најчешће решавају надлежни државни органи управе, то ће они најчешће бити обавезни да у тим случајевима примењују процесна правила ЗУП-а. Међутим, како управне ствари могу решавати и други субјекти (нпр. јавна предузећа када су им поверена управна јавна овлашћења), то ће и ови субјекти бити обавезни да у тим случајевима примењују процесна правила ЗУП-а. Према томе, домашај се, у смислу примене ЗУП-а у конкретном случају, одређује према томе да ли се у том случају одлучује у каквој управној ствари или не, независно од околности ко о управној ствари одлучује.

Међутим, у свом домашају ЗУП има три значајна **ограничења**. Пре свега, домашај ЗУП-а **не протеже** се на ситуације које се односе на управне прописе, што значи да се у поступку доношења не примењује Закон о општем управном поступку (већ други пропис који регулише поступак доношења управних прописа, нпр. Закон о државној управи или уредбе владе). Затим, домашај ЗУП-а не протеже се ни на ситуације када се доносе други појединачни материјални акти (нпр. вођење службене евиденције) или врше неке радње (нпр. принудне радње) јер се у тим ситуацијама примењују други прописи (нпр. о начину вођења евиденције или принудних радњи). Коначно, домашај ЗУП-а не протеже се ни на оне ситуације када се изричито имају применити правила неког посебног управног поступка (нпр. у вези са патентима) јер постојање посебних прописа о управном поступку искључује примену општег (*lex specialis derogat legi generali*).

Стручна литература која обрађује управни поступак код нас веома је обимна, док је она која детаљније одређује поједина питања управног поступка још обимнија. Питања управног поступка нарочито су интензивно обрађивана у периоду непосредно након доношења Закона о опш-

1050 Никола Стјепановић, Стеван Лилић, *Управно џраво*, Београд 1991, стр. 239–240.

1051 Упореди: Никола Стјепановић, „Значај, домашај и основна начела Закона о општем управном поступку“, *Народни одбор*, бр. 3, Београд 1957.

тем управном поступку 1956. године и може се рећи да су сва она, у мањој или већој мери, већ тада стручно и апсолвирана. У том смислу су у вези са општим и посебним питањима управног поступка, осим универзитетских уџбеника из управног права¹⁰⁵² и других радова општег карактера,¹⁰⁵³ објављени и бројни коментари,¹⁰⁵⁴ приручници¹⁰⁵⁵ и збирке образаца¹⁰⁵⁶ за примену закона, али и радови који дају конструктивне и критичке осврте на управни поступак.¹⁰⁵⁷

- 1052 Посебно упореди: Ivo Krbek, *Upravno pravo I-II*, Zagreb 1929, 1932; Лазо М. Костић, *Административно йраво Краљевине Југославије, књиге I-III*, Београд 1933–36; Никола Стјепановић, *Основи административног йрава*, Суботица 1940; Ivo Krbek, *Pravo javne uprave FNRJ*, књиге I-III, Zagreb 1960–62; Славољуб Поповић, *Уйравно йраво – оийшйи гео*, Београд 1961; Александар Христов, *Уйравно йраво* (скрипта), Скопје 1961; Никола Стјепановић, *Уйравно йраво у СФРЈ*, Београд 1978; Иво Борковић, *Upravno pravo*, Split 1981; Velimir Ivančević, *Institucije upravnog prava*, Zagreb 1983; Павле Димитријевић, *Основи уйравног йрава*, Београд 1983; Зоран Томић, *Уйравно йраво*, Београд 1995 (1998); Никола Стјепановић, Стеван Лилић, *Уйравно йраво*, Београд 1991; Славољуб Поповић, Мирко Кулић, *Уйравно йраво*, Београд 1998; Љубомир Секулић, *Уйравно йраво*, Подгорица 2000; С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић, *Уйравно йраво – оийшйи гео*, Београд 2002; С. Лилић, П. Кунјић, М. Марковић, П. Димитријевић, *Уйравно йраво*, 2. издање, 2002; С. Лилић, М. Марковић, П. Димитријевић, *Уйравно йраво*, 2. издање, 2006. и др.
- 1053 Посебно упореди: Никола Стјепановић, *Положај грађана и организација у уйравном йосйуйку*, Београд 1957; Љубомир Јевтић, Радомир Шрамек, *Уйравни йосйуйак (оийшйи и йосебни) и уйравни сйор*, Београд 1968; Младен Косовац, *Уйравни йосйуйак у йракси*, Београд 1976; Ivan Matović, *Upravni postupak*, Zagreb 1988; Dragan Medvedović, *Zakon o орџет ирправног поступку, Закон о ирправним споровима*, Zagreb 1987; Sead Dedić, *Upravni postupak i ирправни спор – основи ирправног прара*, Sarajevo 1987. и др.
- 1054 Посебно упореди: Богдан Мајсторовић, *Коменйар Закона о оийшйем уйравном йосйуйку*, Београд 1957; Закон о оийшйем уйравном йосйуйку са објашњењима, судском йраксом, йримерима за йрмену и реисйром йојмова (предговор Иво Крбек), Београд 1967; Славољуб Поповић, Милан Плазинић, Љубиша Поповић, *Закон о оийшйем уйравном йосйуйку са савезним и рейубличким йройисима, објашњењима, судском йраксом, йримерима за йрмену и реисйром йојмова*, Београд 1971; Хакија Козарчанин, Младен Косовац, *Коменйар Закона о оийшйем уйравном йосйуйку*, Београд 1977; Зоран Томић, Вера Баџић, *Коменйар Закона о оийшйем уйравном йосйуйку са судском йраксом и реисйром йојмова*, Београд (1986, 1997, 1999, 2003) 2004; Александар Дончић, *Акйуелна судска йракса у обласйи уйравног йрава*, Београд 1996; Светислав Вуковић, *Закон о оийшйем уйравном йосйуйку и Закон о уйравним сйоровима*, Београд, 1998; Светислав Вуковић, *Коменйар Закона о оийшйем уйравном йосйуйку и Закона о уйравним сйоровима са судском йраксом, реисйром йојмова и обрасцима*, Београд (2003), 2006; Славољуб Поповић, Стеван Лилић, Јованка Савиншек, *Коменйар Закона о оийшйем уйравном йосйуйку са објашњењима, судском йраксом, обрасцима за йрмену закона и реисйром йојмова*, Београд 1998; Стеван Лилић, ЗУП & ЗУС са коментаривним законодавством и реисйром йојмова, Београд 1999, Сретен Ивановић, Стеван Лилић (аутор додатног текста), *Коменйар Закона о оийшйем уйравном йосйуйку са судском йраксом*, Подгорица 2005. и др.
- 1055 Упореди: Vladimir Crnković, Željko Dupelj, *Primjena Zakona о орџет ирправног поступку*, Zagreb 1986; А. Давинић, М. Швугер, Ст. Ђукић, *Приручник за йрмену Закона о оийшйем уйравном йосйуйку*, Београд 1962; Младен Косовац, *Уйравни йосйуйак кроз судску йраксу и службена објашњења*, Београд 1985; Зоран Јелић, Бранислав Фатић, *Приручник за йрмену Закона о оийшйем уйравном йосйуйку*, Београд 1997. и др.
- 1056 Упореди: Drago Ivančević, Zvonimir Branković, *Primjeri i obrasci по Zakonu о орџет ирправног поступку*, Zagreb 1961; Младен Косовац, *Збирка образаца и йримера аакйа за йракйичну йрмену ЗУП-а и ЗУС-а*, Београд 1975. и др.
- 1057 Посебно упореди: Богдан Мајсторовић, „Опширност управног поступка“, *Анали Правног факулйета у Београду*, бр. 1, Београд 1969; Љубомир Јевтић, „За бољу и стручнију писменост у управном поступку“, *Оийшйина*, бр. 11, Београд 1970; Rupko Godec, „Razvoj tehnike in ирправни постоек“, *Vestnik Instituta за javno ирраво*, бр. 3–4, Љубљана 1987; Боривоје Поз-

3. Врсте управног поступка

Према **ситуацијама** у којима се примењују, разликују се општи управни поступак и посебан управни поступак. Док **општи управни поступак** подразумева јединствена општа правила управног поступања у процесу доношења управних аката, **посебан управни поступак** подразумева посебна правила управног поступања у процесу доношења управних аката. Посебан управни поступак представља одступање од општег управног поступка. Како одступања од општег управног поступка могу бити бројна и различита (што зависи од конкретне ситуације), то и посебни управни поступци могу бити бројни и различити. У том смислу, правилније је говорити о **посебним управним поступцима** (множина) који се разликују од општег управног поступка, него о посебном управном поступку (једнина). Разликовање општег од посебних управних поступака последица је околности општих и посебних управних ситуација у којима се доносе управни акти. То значи да ће се у случају општих управних ситуација примењивати општи управни поступак, док ће се у случају постојања посебних управних ситуација примењивати посебни управни поступци.¹⁰⁵⁸

Када ће постојати општа а када посебна управна ситуација, односно када ће се примењивати општи а када посебни управни поступци, зависи од **конкретног законодавства** сваке поједине земље. То значи да ће посебна ситуација постојати ако је неким посебним законом она као таква утврђена. Према традиционалном принципу римског права да постојање посебног закона искључује примену општих закона (*lex specialis derogat legi generali*), у случају када постоје два закона у истој ствари, најпре ће се применити онај који ту ситуацију регулише на посебан начин, па тек онда онај који ту ситуацију регулише на општи начин. С друге стране, у стварима у којима није примењен посебан закон примењиваће се општи закон као допунски (тзв. супсидијарна примена општег закона). У том смислу, може се рећи да је однос између посебног и општег управног поступка таква да постојање посебног управног поступка искључује примену правила општег управног поступка, док ће се у оним ситуацијама у којима правила посебног поступка нису искључила примену општег примењивати правила општег поступка, као допунска. На пример, Закон о општем управном поступку прописује да је општи рок за жалбу 15 дана (од дана достављања решења), с тим што се посебним (другим) законом може прописати да тај рок износи осам дана. У наведеном случају, примењиваће се посебно правило само у односу на рок (тј. рок за жалбу од осам дана), али не и у односу на све остале радње у вези са жалбом (нпр. начин предаје, садржина и дејства жалбе и сл.), с тим што ће се на ове ситуације примењивати правила општег управног поступка као допунска (супсидијарна).¹⁰⁵⁹

нић, „Управни и грађански судски поступак у истој ствари“, *Нова администрација*, бр. 4, 1960. и др.

1058 Упореди: Стеван Лилић, *Посебно управно право*, Београд 1998.

1059 Бранислав Фатић, „Општи и посебни управни поступак, зборник Актуелна питања југословенског својинског, радног и управног законодавства“ (Будва), Београд 1997, стр. 217–228.

Разлика између општег и посебних управних поступака огледа се такође и у томе што су правила општег управног поступка, по правилу, садржана у **једном општем процесном закону** (нпр. код нас у ЗУП-у), мада могу постојати и друге солуције (нпр. у Француској су правила општег управног поступка садржана у бројним одлукама Државног савета), док су правила посебног управног поступка, пре свега, садржана у одговарајућим материјалним законима (нпр. правила посебног **управно-патентног поступка** садржана су у **Закону о патентима**, правила посебног **управно-царинског поступка** у **Царинском закону**, **управно-старатељског поступка** у **Породичном закону** итд.). То значи да практично **нема посебних процесних закона** који прописују посебне управне поступке, већ су посебни управни поступци прописани посебним одредбама материјалних закона за одговарајућу област.¹⁰⁶⁰

4. Закони о општем управном поступку у нашем праву

Краљевина Југославија донела је **Закон о општем управном поступку (ЗУП) 1930.** године.¹⁰⁶¹ Пројект овог закона, према узору на аустријски закон, израдио је загребачки професор управног права Иво Крбек. Пројект Закона о општем управном поступку Краљевине Југославије усвојен је 9. новембра 1930, а као закон службено објављен 25. новембра 1930. године. Међутим, како је било предвиђено да почне да се примењује по истеку рока од три месеца од дана његовог објављивања (*vacatio legis*), то је први југословенски Закон о општем управном поступку почео да се примењује од 25. фебруара 1931. године.¹⁰⁶² Ипак, југословенски Закон о општем управном поступку био је скоро двоструко обимнији од аустријског, што се објашњава чињеницом да је југословенски ЗУП (са својих 176 парагарафа), у себи садржао и бројне одредбе парничног поступка. Стварањем југословенске државе после Другог светског рата, укинут је Закон о општем управном поступку из 1930. године. Међутим, тај закон није укинут на изричит начин, већ је његово правно дејство престало на основу **Закона о неважности правних прописа донетих пре 6. априла 1941. године и за време непријатељске окупације (1946).**¹⁰⁶³ На основу тог закона, престао је да важи и ЗУП из 1930. године, мада су се поједина његова правила, под одређеним условима, могла примењивати и у новонасталим околностима. С друге стране, правна празнина која је настала укидањем ЗУП-а из 1930. године у одређеној мери попуњавана је појединим посебним законима донетим у то време, посебно **Законом о народним одборима (1952)**, који је прописивао и нека правила управног поступка.

Други југословенски **Закон о општем управном поступку (ЗУП)** донет је **1956.** године. Тај – други – југословенски ЗУП, с једне стране, у суш-

1060 Упореди: Стеван Лилић, *Посебно управно право*, Београд 1998.

1061 Михаило А. Крстић, *Полијичко управно зборник закона, уредаба и правилника*, Београд 1935, стр. 210–252.

1062 *Nota bene*: Због тога се понекад за овај закон каже „ЗУП из 1930. године“, а понекад „ЗУП из 1931. године“.

1063 Богдан Мајсторовић, *Коментар Закона о општем управном поступку*, Београд 1957, стр. 3.

тини је преузео све битне одредбе и институте првог југословенског ЗУП-а, али су додате и многе друге (нпр. посебне одредбе о начелима управног поступка). Као резултат тога, југословенски Закон о општем управном поступку из 1956. године (са своја 303 члана) постао је најобимнији закон ове врсте у свету. Полазећи од тога, за Закон о општем управном поступку често се каже да по својој садржини представља **кодекс** (законик) јер је њиме **кодификована**, тј. једним законом у потпуности регулисана целокупна управна процедура.¹⁰⁶⁴ Како се истиче, ...ЗУП обухвата управни поступак у ширем смислу речи. Он не нормира само питања поступка у ужем смислу (нпр. покретање поступка, утврђивање чињеница, извођење доказа и сл.) већ садржи детаљне одредбе и о органу и о службеном лицу које води поступак, исцрпно регулише све моменте у вези са решењем које се у поступку доноси, детаљно нормира поступање по редовним и ванредним правним средствима, а нарочито детаљно регулише поступак (принудног) извршења решења. При свему томе, Закон о општем управном поступку се труди да реши што је могуће више правних ситуација, тако да њихово решавање не буде препуштено пракси.¹⁰⁶⁵ Закон о општем управном поступку из 1956. године међан је и допуњаван у више наврата, а до нарочито **екстензивног новелирања** овог Закона дошло је у три наврата: **1965.** године (ради усклађивања са уставним променама из 1963), **1977.** године (ради уклађивања са уставним променама из 1974, пречишћен текст, 1978) и **1986.** године када је на основу претходних измена и допуна донета посебна верзија **пречишћеног текста** Закона о општем управном поступку. Стварањем Савезне Републике Југославије (1992) у њен правни поредак, до усвајања новог, преузет је овај Закон о општем управном поступку.

Најновији, **трећи** по реду југословенски **Закон о општем управном поступку** ступио је на снагу **11. јула 1997.** године. Како је наведено у Указу о проглашењу, нов ЗУП **коначно је усвојен** на седници Већа грађана Савезне скупштине од 26. јуна 1997. године и на седници Већа Република скупштине од 26. јуна 1997. године, а у складу са чланом 92 став 2 Устава Савезне Републике Југославије. Ступањем на снагу новог ЗУП-а престао је да важи досадашњи Закон о општем управном поступку (*Службени листи ФНРЈ*, бр. 52/56, *Службени листи СФРЈ*, бр. 10/65, 18/65, 4/77, 11/78, 32/78, 9/86, 47/86 и *Службени листи СРЈ*, бр. 24/94).

Нова правна ситуација у односу на законодавство у области управног поступка настаје усвајањем **Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора** (*Службени листи СЦГ*, бр. 1/2003, од 4. фебруара 2003). Дотадашња Савезна Република Југославија престаје да постоји, а заједно са њом престали су да важе Устав СРЈ из 1992. године и постојеће савезно законодавство.¹⁰⁶⁶ У том контексту на нивоу државне заједнице **престао је да важи** и савезни **Закон о општем управном поступку** (1997). Према Уставној повељи (чл. 64), закони Савезне Републике Југославије изван послова Србије и Црне Горе **примењиваће се као закони држава чланица док др-**

1064 Никола Стјепановић, *Управно право II*, Београд 1973, стр. 71.

1065 Ivo Krbeč, *Pravo jugoslovenske javne uprave III*, Zagreb 1962, стр. 54.

1066 Упореди: Стеван Лилић, *Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора, теорија, пракса, законодавство*, Савремена администрација, Београд 2003.

жаве чланице не донесу нове прописе, осим закона за које скупштина државе чланице одлучи да се не примењују. Након спровођења Референдума о независности Црне Горе (21. маја 2006), престала је да постоји државна заједница СЦГ, по аутоматизму који је био предвиђен Уставном повељом СЦГ (чл. 60), а Србија је постала независна држава.

Србија још није донела свој закон о општем управном поступку, тако да важи ранији савезни Закон о општем управном поступку из 1997. године. Вршене су незнатне измене 2010. године, које се односе на језичко усаглашавање са Уставом РС.

У вези са ЗУП-ом, у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2012. годину¹⁰⁶⁷ се констатује (стр. 10) да: „Законски оквир је још увек непотпун. Тек треба усвојити нов закон о управном поступку и о запосленима у локалној власти и платама. Закон о управним споровима и даље није у потпуности усаглашен са европским стандардима у судском преиспитивању управних аката.”¹⁰⁶⁸ Влада Републике Србије упутила је у децембру 2013. године Скупштини Предлог новог ЗУП-а. У образложењу овог Предлога наводи се да се „стратешке новине“ новог ЗУП-а односе на следеће: 1) знатно проширивање предмета ЗУП-а, поред оног стандардног, управног акта – и на управне уговоре, управне радње и пружање јавних услуга, при чему је појму управне ствари одређена пространија садржина; 2) новоуведених начела сразмерности, предвидивости (заштите легитимних очекивања странака) и приступа подацима и заштите података; 3) општења органа и странака у поступку (посебно правила о електронској општењу), а највише обавештавања; 4) правних средстава; 5) измењени и допуњени су посебни случајеви уклањања управних аката. У стручној јавности, међутим, овај текст није позитивно оцењен.¹⁰⁶⁹ Између осталог наводи се да су посебно проблематичне поједине формулације у Образложењу као што су да је „Важећи ЗУП био дугодишњи поуздани процесни ослонац и ваљани незаобилазни општи путоказ рада јавне управе. Но, иако правничко-занатски складан и стабилан, у новом систему Републике Србије овај закон се показује у многим питањима као неприкладан, недовољан, местимично и преопширан.” Шта заправо значи формулација „ваљани незаобилазни општи путоказ” или формулација „правничко-занатски складан и стабилан”? Тешко је отети се утиску да Образложење више личи на „слободан састав” него на логични структурисано и аргументовано излагање *ratio legis* за доношења тако значајног процесног закона као што је ЗУП. Такође, У Образложењу се као основни разлог за доношење новог ЗУП-а на-

1067 Извештај о најрејшкју Србије за 2012. годину доступан су на интернет страници Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије (<http://www.seio.gov.rs/dokumenta/eu-dokumenta.211.html>).

1068 Између осталог, усклађивање прописа о општем управном поступку са европским стандардима подразумева и да Србија донесе „свој” ЗУП, јер се у Србији и даље примењује ранији „југословенски” ЗУП који је преузет у правни поредак Србије након распада Државне заједнице Србија и Црна Гора.

1069 Упореди: Драган Милков, *Поводом Нацрта Закона о општем управном поступку – Корак напред или десет у страну?*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 1/2013, стр. 87–89; Стеван Лилић, *Контироверзе у вези са новом радном верзијом Нацрта Закона о општем управном поступку Србије (у контексту европских интеграција)*, зборник радова „Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије – Књига 3, Правни факултет Универзитета у Београду, 2013, стр. 11-28.

води да је: „На првом месту, преко потребно усклађивање ЗУП-а са Уставом Србије (из 2006. године).” Међутим, „анализа садржаја” показује нешто друго. Како се истиче: „Што се тиче ’преке потребе’ усклађивања са Уставом из 2006. године слободно се може рећи да је овај разлог потпуно нетачан. Не само да потреба није прека, него она уопште не постоји. Постојећи ЗУП не садржи одредбе које би биле у супротности са Уставом. Ако такве одредбе постоје, требало их је изричито навести. Формално посматрано, рок за усаглашавање закона са Уставом је истекао 31.12.2008. године и то на основу члана 15. Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије. Суштински, усаглашавање постојећег Закона је извршено усвајањем Закона о изменама Закона о општем управном поступку из 2010. године, који садржи 32 члана. Према томе, изгледа као да је навођење потребе усаглашавања са Уставом наведено само зато да се наведе неки објективан разлог.”¹⁰⁷⁰

Б. ОПШТИ УПРАВНИ ПОСТУПАК ПРЕМА ЗАКОНУ О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

1. Опште напомене

Како се истиче, ...читавим ЗУП-ом провејавају две основне идеје: строга законитост и заштита права и правних интереса странака. У том смислу, сврха је вођења управног поступка да се дође до материјалне истине и да се при томе заштите права и правни интереси странака, што се нарочито постиже применом начела саслушања странке (*audiatur et altera pars*).¹⁰⁷¹

Полазећи од тога, може се рећи да је основни циљ ЗУП-а да осигура **формалну законитост** управних аката, као и поступка у којем се доносе. Као што је раније истакнуто, да би један управни акт био законит, није довољно само да буде законит у материјалном смислу (тј. да је њиме правилно примењен материјални пропис, односно материјално право, рецимо да је некоме признато право на пензију). Заједно са условом материјалне законитости, управни акт мора испуњавати и услове формалне законитости. Формална законитост управног акта посебно мора истовремено (кумулятивно) обухватити и следеће моменте: **а) надлежност**, тј. управни акт је законит само ако га је донео надлежни орган, **б) поступак**, тј. управни акт је законит само ако је његовом доношењу у целини претходио законом прописан поступак и **в) форма акта**, тј. управни акт је законит само ако је донет у форми која је прописана законом. У обрнутом случају, тј. ако било који од наведених услова није испуњен, управни акт је незаконит и мора бити уклоњен из правног поретка (поништавањем, укидањем, мењањем или оглашавањем ништавим).

1070 Драган Милков, *Поводом Нацрта Закона о општем управном поступку – Корак најрег или десет у страну?*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 1/2013, стр. 87–89. Овај аутор (исправно) констатује: „Ако не постоје објективни разлози, онда се Закон очигледно мења због неких субјективних разлога, јер се мења! Аутору овог текста није познато тачно који су субјективни разлози довели до писања потпуно новог Закона о општем управном поступку. Познато му је да неки теоретичари годинама покушавају да у прописе унесу своје теоријске идеје, али је изгледа сада дошло време да то и реализују.” (стр. 88).

1071 *Закон о општем управном поступку са објашњењима, судском праксом, примерима за примену и рејсџиром њојмова* (предговор Иво Крбек), Београд 1967, стр. 4.

Структурално посматрано, садашњи **Закон о општем управном поступку – ЗУП (1997)** садржи укупно 291 члан (параграф) систематизован у пет делова и двадесет глава (*Службени листи СРЈ*, бр. 33/97, 31/2001 и *Службени гласник*, бр. 30/2010).

2. Основна начела општег управног поступка

Начела су најопштија правна правила која се примењују у ситуацијама када постоји дилема да ли треба применити неку одредбу закона или не (нпр. да ли је жалба допуштена или не). У случају да постоји нека дилема, онда се има применити правило које проистиче из начела (нпр. у случају сумње да ли је жалба у конкретном случају допуштена, примена начела права на жалбу решиће дилему тако што се сматра да она јесте допуштена).¹⁰⁷² Начела у управном поступку могу се поделити на општа и основна начела, у смислу да су **општа начела** она која важе за цео правни сиситем (нпр. начело законитости, начело јавности, начело ефикасности и др.), односно у смислу да су **основна начела** она која посебно важе за управни поступак (нпр. начело правноснажности, начело заштите права странке и јавног интереса и сл.). Понека од ових начела могу се преклапати, тако да истовремено представљају и општа начела правног система и основна начела управног поступка (нпр. начело законитости и начело права на жалбу).¹⁰⁷³

а) Важење закона

Према Закону о општем управном поступку (1997) дужни су да поступају **органи управе и други државни органи** кад у управним стварима, непосредно примењујући прописе, решавају о правима, обавезама или правним интересима појединца, правног лица или друге странке (нпр. насеља). Према ЗУП-у су такође дужни да поступају и недржавни субјекти, тј. **предузећа и друге организације** (нпр. јавна предузећа, удружења грађана) када у вршењу јавних овлашћења, која су им поверена законом, решавају у управним стварима (чл. 1).

б) Неопходна одступања и значење појединих израза

Одредбе закона којима се, због специфичне природе управних ствари у појединим управним областима, прописују **неопходна одступања** од правила општег управног поступка морају бити у сагласности са основним начелима утврђеним овим законом. Дакле, поједина питања поступка за одређену управну област могу се посебним законом уредити друкчије него што су уређена овим законом, ако је то неопходно за поступање у тој управној области (нпр. у управнопатентном). У управним областима за које је законом прописан посебан поступак, поступа се по одредбама тог закона. Према одредбама овог закона поступа се у свим питањима која нису уређе-

¹⁰⁷² Упореди: Nikola Stjepanović, „Bitna pravila upravnog postupka“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, бр. 3–4, 1962. и др.

¹⁰⁷³ Упореди: Павле Димитријевић, *Основи управног права*, Београд 1983, стр. 219–225.

на посебним законом. Овде долази до изражаја принцип да постојање посебног закона искључује примену општег (*lex specialis derogat legi generali*), односно да у питањима у којима посебни закон није искључио примену општег долази до допунске (супсидијарне) примене општег закона.

Поједини изрази употребљени у овом закону имају следећа значења:

- 1) **органом** који води поступак, односно решава у управним стварима сматра се орган управе и други државни орган, као и предузеће и друга организација којима је законом поверено вршење јавних овлашћења (у даљем тексту: орган);
- 2) **службеном евиденцијом** сматра се евиденција која је установљена законом, односно другим прописом, а којом се организовано региструју подаци или чињенице за одређене намене, односно за потребе одређених корисника.

в) Начела општег управног поступка

1) Начело законитости

Органи који поступају у управним стварима решавају на основу закона и других прописа. У управним стварима у којима је орган законом овлашћен да решава по слободној оцени решење се мора донети у границама овлашћења и у складу са циљем у коме је овлашћење дато. То значи да органи и организације који поступају у управним стварима решавају на основу закона, других прописа државних органа и на основу општих аката организација које оне доносе на основу јавних овлашћења.¹⁰⁷⁴ У управним стварима у којима је орган законом или на закону заснованом пропису овлашћен да решава по слободној оцени, решење мора бити донето у границама овлашћења и у складу са циљем у коме је овлашћење дато.¹⁰⁷⁵ Одредбе овог закона важе и за случајеве у којима је орган овлашћен да у управним стварима решава по слободној оцени.

Као што је раније речено, начело законитости у управном поступку подразумева **материјалноправну** (да је правилно примењен материјални закон) и **формалноправну законитост** управних аката (да су поштована процедурална законска правила у погледу надлежности, поступка и форме акта), као и да је, посебно у случају доношења управног акта по слободној (дискреционој) оцени, тај акт донет на основу посебних овлашћења за поступање по слободној оцени и да је слободна оцена употребљена у складу са циљем у којем је то овлашћење дато (тј. ради оптималног остваривања општег интереса утврђеног у закону). Уколико то није случај, управни акт (решење) је незаконит, са свим консеквенцама које незаконитост управног акта производи (поништавање, укидање, мењање или оглашавање ништавим).

Законитост управних аката предмет је како управне контроле управе (нпр. у поступку по жалби или по основу службеног надзора), тако и по-

¹⁰⁷⁴ Упореди: Никола Стјепановић, „Начело законитости“, *Правни животи*, бр. 10–11, 1953.

¹⁰⁷⁵ Судска пракса: „Ако се у управном поступку утврђује каква обавеза, она мора бити прописом изричито предвиђена. Утврђивање обавезе странци аналогном применом прописа противно је начелу законитости“ (Врховни суд Србије, Увп. 119/79). Извор: Александар Дончић, *Актуелна судска пракса у области управној права*, Београд 1996, стр. 7.

себне судске контроле управе у управном спору. Судску контролу законитости управних аката гарантују сви устави. Уставом Србије (чл. 198) прописано је да о законитости коначних појединачних аката којима државни органи и организације које врше јавна овлашћења решавају о правима или обавезама одлучује суд у управном спору ако за одређену ствар није законом предвиђена друга судска заштита, док је Законом о државној управи (чл. 18) предвиђено да се судска контрола законитости аката органа државне управе обезбеђује у управном спору ако за одређену управну ствар није законом предвиђена друга судска заштита. Према законима о судовима, за одлучивање у управном спору у Србији надлежан је **управни суд**.

2) Начело заштите права грађана и заштите јавног интереса

При вођењу поступка и решавању, органи су дужни да странкама омогуће да што лакше заштите и остваре своја права, водећи при том рачуна да остваривање њихових права не буде на штету права других лица нити у супротности са законом утврђеним јавним интересима.¹⁰⁷⁶ Кад овлашћено службено лице, с обзиром на постојеће чињенично стање, сазна или оцени да странка или други учесник у поступку има основа за остварење неког права или правног интереса, упозориће их на то. Ако се на основу закона странкама налажу какве обавезе, према њима ће се примењивати оне мере предвиђене прописима које су за њих повољније, ако се таквим мерама постиже циљ закона.¹⁰⁷⁷

Како се истиче, ...у ранијем управном поступку (из 1930. године), основна дужност лица које је водило поступак била је брига за остварење јавног интереса (тј. примена утврђивања обавезе странке), док је брига о интересима странке била препуштена њима самима. За разлику од тога, ЗУП прописује да се по службеној дужности мора водити рачуна о томе да се странци омогуће остварење и заштита њених права и интереса у управном поступку.¹⁰⁷⁸ Из тог начела произилази двострука обавеза органа, односно организације која води поступак. Прво, да странкама омогући да што лакше и потпуније заштите и остваре своја права у управном поступку и, с тим у вези, права која произилазе из материјалноправних прописа о чијој се примени ради и, друго, да у исто време води рачуна да остваривање права странке не дође у супротност са јавним интересом, као и да то не буде на штету права других лица.

3) Начело ефикасности

Органи који воде поступак, односно решавају у управним стварима, дужни су да обезбеде успешно и квалитетно остваривање и заштиту права и прав-

1076 Судска пракса: „Смисао је начела заштите права странака израженог у члану 5 (сада чл. 6 – С. Л.) Закона о општем управном поступку да се према странкама изричу мере које су за њих повољније ако се тиме постиже сврха закона (ВСС, У. бр. 485/73). Извор: Зоран Томић, Вера Бачић, *Коментар Закона о оишћем уйравном йосйууку*, Београд 1997, стр. 48.

1077 Ранко Шешћ, „О заштити јавног интереса у управном поступку и управном спору“, *Народни службеник*, бр. 284, Београд 1962; Никола Стјепановић, *Положај грађана и организација у уйравном йосйууку*, Београд 1957; Перо Кријан, „Положај радних људи и грађана у остваривању права и извршавању обавеза у управном поступку код општинских органа управе“, *Оишћина*, бр. 10–11, Београд 1986. и др.

1078 *Закон о оишћем уйравном йосйууку са објашњењима, судском йраксом, йримерима за йрмену и рејисћром йојмова* (предговор Иво Крбек), Београд 1967, стр. 6.

них интереса физичких лица, правних лица или других странака.¹⁰⁷⁹ Начело ефикасности први пут је унето као посебно основно начело управног поступка у наше законодавство изменама и допунама ЗУП-а из 1977. године.¹⁰⁸⁰

4) Начело истине

У поступку се морају правилно и потпуно утврдити све чињенице и околности које су од значаја за доношење законитог и правилног решења (одлучне чињенице). У другим правима, међутим, уместо начела материјалне истине усвојено је начело формалне истине, према којем постоје одређене ситуације које се на основу законских претпоставки сматрају истинитим (нпр. изјава два сведока, алиби и сл.). Санкције за повреду начела материјалне истине предвиђене су у одговарајућим одредбама ЗУП-а. Тако, по благовременој жалби странке или овлашћеног органа, поништава се решење засновано на чињеницама које су непотпуно или погрешно утврђене.¹⁰⁸¹ Коначно решење у управном поступку, па чак и правоснажно, може се изменити, укинути или поништити понављањем поступка ако је засновано на нетачним или недовољно утврђеним чињеницама. Повреда начела материјалне истине у управном поступку може бити разлог и за успешно вођење управног спора и поништавање решења по благовремено поднетој тужби под условима из Закона о управним споровима итд.

5) Начело саслушања странке

Пре доношења решења странци се мора омогућити да се изјасни о чињеницама и околностима које су од значаја за доношење решења.¹⁰⁸² Решење се може донети без претходног саслушања странке само у случајевима у којима је то законом допуштено. Начело саслушања странке представља модификовану и прилагођену примену принципа судског поступка према којем се и другој страни у спору мора допустити да се изјасни о наводима тужбе (*audiatur et altera pars*). Међутим, како у управном поступку не постоји контрадикторност (јер учествују само орган и странка), то се и принцип *саслушајши друју сйрану у сйору* овде исказује као *саслушајши сйранку* о чијим се правима или обавезама решава у управном поступку. За начело саслушања странке у управном поступку битно је да је странци **дата могућност** да се изјасни о питањима која се односе на њу. Да ли ће странка у сваком конкретном случају то своје право искористити, зависи од ње саме. Санкције за повреду начела саслушања странке предвиђене су у одговарајућим одредбама ЗУП-а. Тако, ако странци није у поступку пружена могућност да се изјасни о

1079 Славољуб Поповић, „Начело ефикасности као услов за остваривање модерне управе“, *Правни живоиш*, бр. 10, 1998, стр. 53–62.

1080 Стеван Лилић, „Начело ефикасности у остваривању права и обавеза грађана“, *Зборник Више уйравне школе у Зајребу*, бр. 11, 1982.

1081 Бранислав Марковић, „Улога странке у утврђивању материјалне истине у управном поступку“, *Годишњак Правној факултету у Сарајеву*, бр. XXII, 1974.

1082 Судска пракса: „Овлашћење органа према коме није дужан у образложењу решења навести разлоге којима се руководио приликом доношења, не ослобађа га обавезе да пре доношења решења пружи странци могућност да се изјасни о свим чињеницама важним за доношење законитог и правилног решења“ (Из одлуке Врховног суда Војводине, пресуда У-953/78). Извор: Славољуб Поповић, Стеван Лилић, Јованка Савиншек, *Коментар Закона о оийштем уйравном йосйуйку*, Београд 1998, стр. 87.

питањима која се односе на остваривање и заштиту њених права и интереса, постоји могућност употребе редовних (жалба) и ванредних правних средстава (нпр. предлог за понављање поступка),¹⁰⁸³ као и вођења управног спора. ЗУП предвиђа и изузетке у смислу да се решење може донети без претходног изјашњења странке само у случајевима кад је то законом предвиђено и то, по правилу, у стварима тзв. малог значаја, када се ће се и онако, према околностима случаја, удовољити захтеву странке.

6) Начело (слободне) оцене доказа

Које ће чињенице узети као доказане, одлучује овлашћено службено лице по свом уверењу, на основу савесне и брижљиве оцене сваког доказа посебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата целокупног поступка.¹⁰⁸⁴

Начело оцене доказа у вези је са начелом материјалне истине. У управном поступку нису прописана правила и услови према којима или под којима орган који води поступак мора сматрати неку чињеницу истинитом. Исто тако, у управном поступку се, по правилу, не тражи да се свака чињеница мора доказати унапред одређеним доказним средствима (нпр. исказом два сведока, јавном исправом, увиђајем и сл.). Право примене тог начела припада службеном лицу које решава управну ствар и које доноси решење.

Од начела слободне оцене доказа у управном поступку постоји једно значајно **одступање** које се односи на **доказну снагу јавних исправа** (нпр. уверења која се издају о подацима о којима се води службена евиденција). Закон о општем управном поступку уводи претпоставку тачности јавних исправа у управном поступку, што значи да је њихова доказна снага **јача** у односу на сва остала доказна средства (тј. исказ сведока, налаз и мишљење вештака, изјава странке и увиђај). Претпоставка тачности код јавних исправа је оборива законска претпоставка (*presumptio legis*) јер, иако постоји законска претпоставка о њиховој претпостављеној јачој доказној снази, допуштено је доказивати да поједини материјални моменти (нпр. да подаци у њима нису тачни, рецимо, да је неко лице дипломирало, а оно је само апсолвирало), као и да формални моменти (нпр. да нису састављене у прописаној форми, рецимо, нема печата) јавне исправе нису правно ваљани. Како код јавних исправа постоји претпоставка тачности, терет доказивања је на ономе ко тврди да јавна исправа има недостатака и да није ваљана.

7) Начело самосталности у решавању

Орган води поступак и доноси решење самостално, у оквиру овлашћења утврђеног законом, односно другим прописом. Овлашћено службе-

1083 Судска пракса: „Поступак се може обновити по службеној дужности али се мора дати могућност и странци да се изјашњава о новим доказима на основу којих је орган обновио поступак и да се користи свим правима странке у поступку и брани своје законом заштићене интересе“ (Пресуда Савезног суда Ус 77/84). Извор: Зоран Томић, Вера Бачић, *Коментар Закона о ошћим управном процесу*, Београд 1997, стр. 48.

1084 Судска пракса: „Орган који изводи и оцењује доказе не може степенити доказе као доказе са јачом или слабијом доказном снагом, јер су сви докази изједначени. Орган који изводи и оцењује доказе може само придавати већу или мању важност неким доказима, сматра ли неке веродостојним, а друге мање веродостојним или уопше неверодостојним доказима“ (Извод из одлуке Уж 597/58). Извор: Иво Крбек, *Закон о ошћим управном процесу*, Београд 1962, стр. 74.

но лице самостално утврђује чињенице и околности и на основу утврђених чињеница и околности примењује прописе на конкретан случај.

Начело самосталности заснива се на начелу законитости и супротста-вља се начелу хијерархијске субординације. Начело самосталности органа у управном поступку подразумева да су органи управе који решавају управне ствари дужни да се придржавају закона (и других прописа) и да нису обавезни (заправо није им ни допуштено) да уважавају конкретне интервенције и налоге хијерархијски виших инстанци (нпр. министра). Другим речима, нико не може службеном лицу које води поступак у конкретном случају наредити како има да реши ствар. Ипак, начело самосталности, међутим, подразумева могућност утицаја виших инстанци на ниже ин-станце које решавају у управним стварима, али само на основу општих аката (нпр. обавезних инструкција или стручних упутстава). Према томе, начело самосталности искључује могућност утицаја у конкретном случају, али допушта могућност утицаја у општим ситуацијама (нпр. влада заузме став да треба одбијати све захтеве за издавање дозволе за ношење оружја лицима испод 25 година старости због пораста криминалитета).

Самосталност органа управе треба разликовати од независности судов-ва. Независност судова је шира од самосталности органа управе јер, осим што подразумева самосталност (у смислу да се не може утицати на неку одлуку појединачним налогом), независност подразумева да се налози и инструкције како решити судски спор не могу давати ни у једном виду (па ни општим инструкцијама или упутствима). У супротном, био би повређен принцип независности судова, а сама судска функција, која се заснива на начелу непристрасности (*sine ira et studio*), постала би бесмислена.

8) Начело двостепености у решавању (право на жалбу)

Против решења донетог у првом степену странка има право на жалбу. Само се законом може прописати да у појединим управним стварима жалба није допуштена, и то ако је на други начин обезбеђена заштита права и зако-нитости. Против решења донетог у другом степену жалба није допуштена. Под условима из овог закона странка има право на жалбу и кад првостепени орган није у одређеном року донео решење о њеном захтеву („ћутање управе“).

Решење које је донето по жалби је коначно, што значи да се против решења донетог по жалби не може изјавити нова (друга) жалба.¹⁰⁸⁵ Полазећи од тога, у нашем правном систему право на жалбу, с једне стране, подразумева двостепе-ност, а с друге стране искључује тростепеност. Право на жалбу, осим што је ос-новно начело управног поступка, такође представља и **опште уставно начело**.

1085 Судска пракса: „Када је у правној ствари комасације тужиоца дата у првостепеном решењу погрешна правна поука да против решења првостепеног управног органа није дозвољена жалба, већ се може покренути управни спор тужбом против оспореног решења пред надлежним судом и тужилац поднесе тужбу, таква тужба се има сматрати жалбом против пр-востепеног решења управног органа, те ће надлежни суд коме је тужба поднета списе пред-мета доставити надлежном другостепеном управном органу са упутством да тужбу против оспореног решења првостепеног органа сматра жалбом и о истој одлучи као другостепени орган“ (Врховни суд Србије У. бр. 1085/95). Извор: Славољуб Поповић, Стеван Лилић, Јован-ка Савиншек, *Коментар Закона о ојшйем уйравном йосйуйак*, Београд 1998, стр. 94.

Према **Уставу Србије** (чл. 36), јемчи се једнака заштита права пред судовима и другим државним органима имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединицама локалне самоуправе. Свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу. **Законом о државној управи** Србије (2005) прописана су општа правила о одређивању надлежности за решавање по жалби (чл. 75). Тако, по жалби против првостепеног решења подручне јединице основане за вршење управних послова решава министар. По жалби против првостепеног решења органа који врши поверене послове државне управе из оквира права и дужности Републике решава министар, ако законом није другачије одређено. Против првостепеног решења министарства може се изјавити жалба само кад је то законом предвиђено.¹⁰⁸⁶ По жалби против првостепеног решења министарства решава Влада, ако законом није другачије одређено.

Посебне прописе о жалби садржи, рецимо, **Закон о унутрашњим пословима** Србије (1991, 1996, 1999, 2000, 2001), према којем (чл. 8) у првом степену према прописима о унутрашњим пословима, ако посебним законом није другачије одређено, решава **надлежни старешина** организационе јединице, а по жалби против првостепених решења надлежног старешине решава министар (унутрашњих послова).

Међутим, жалба се може законом изузетно искључити (ако је обезбеђен други облик заштите права и интереса), као што је то, рецимо, предвиђено Законом о патентима (2004). Тако (чл. 13), решење које надлежни орган у овом поступку донесе је **коначно**, што значи да се против њега не може уложити жалба (већ непосредно покренути управни спор).

9) Начело правоснажности

Решење против кога се не може изјавити жалба нити покренути управни спор (правоснажно решење), а којим је странка стекла одређена права, односно којим су странци одређене неке обавезе, може се поништити, укинути или изменити само у случајевима који су законом предвиђени. Као што је раније у вези са питањем правоснажности управних аката детаљније речено, постоје две врсте правоснажности управних аката. Материјална правоснажност везује орган у смислу да не може изменити своје решење ни у корист, а нарочито не на штету странке (осим у изузетним случајевима када је допуштена примена ванредних правних средстава у управном поступку), док формална правоснажност везује странку у смислу да више не може користити редовна правна средства у управном поступку (жалбу), нити покренути управни спор (тужбу).¹⁰⁸⁷ У управном поступку правоснажност стичу само позитивни акти (нпр. они којима је признато

1086 Види члан 20. Закона о изменама Закона о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 30/2010.

1087 Судска пракса: „Правоснажно постаје само решење којим је неком лицу признато неко право. Ако је захтев неког лица одбијен, а тим решењем није признато право неком трећем лицу, такво решење не постаје правоснажно у управном поступку, што значи да та странка може поновити свој захтев у управном поступку и по њему се мора донети мериторно решење“ (Одлука Савезног врховног суда Уж. бр. 512/57). Извор: Иво Крбек, *Закон о ошћем управном поступку*, Београд 1962, стр. 76.

неко право или утврђена обавеза), док је негативни не стичу (решења о одбијању захтева странке).¹⁰⁸⁸ Осим тога, ништави управни акти никада не могу стећи правоснажност јер за то уопште нису подобни.¹⁰⁸⁹

10) Начело економичности поступка

ЗУП прописује да се поступак мора водити без одуговлачења и са што мање трошкова за странку и друге учеснике у поступку, али тако да се прибаве сви докази потребни за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања и за доношење законитог и правилног решења.

Поступак се има водити брзо и са што мање трошкова и губитка времена за странку и друга лица која учествују у поступку, али тако да се прибави све што је потребно за правилно утврђивање чињеничног стања и за доношење законитог и правилног решења. Увршћивањем начела економичности у основна начела истакнуто је да није занемарена и она друга, неправна страна управне делатности. Према томе, приликом његове примене треба увек имати у виду његов двоструки циљ: да се трошкови поступка своде на разумну меру и да поступак буде брз и једноставан, да би странка могла без компликација да оствари и заштити своја права и правне интересе, али под општим условом да свака одлука буде заснована на правилно утврђеном чињеничном стању.

11) Начело пружања помоћи странци

Орган који води поступак стараће се да незнање и неукост странке и других учесника у поступку не буду на штету права која им по закону припадају.¹⁰⁹⁰

Службено лице које води поступак дужно је да, према околности случаја, упозори у првом реду странку, али и друге учеснике поступка, на њихова права у поступку и да им укаже на правне последице предузимања одређених радњи или њиховог пропуштања. То право странке претпоставља коректан и правилан однос према њој, а да би се тај однос могао остварити, службено лице које води управни поступак, између осталог, странци треба да помогне онолико колико је потребно. Неука странка, која није увек свесна значаја појединих својих радњи, изјава или пропуштања у поступку, може претрпети штету због свог незнања и неукости и поред примене начела материјалне истине. Ово начело ЗУП-а има за циљ да се отклоне такве последице.

1088 Упореди: Иво Крбек, „Правоснажност (правомоћност) управног акта“, *Наша законитосй*, бр. 2–4, Загреб 1951; Никола Стјепановић, „Смисао и практични значај начела правоснажности решења у нашем управном поступку“, *Анали Правној факултету у Београду*, бр. 4, Београд 1961; Павле Димитријевић, *Правоснажност уйравној акти*, Београд, 1963.

1089 Зоран Томић, *Уйравно йраво*, Београд 1991, стр. 356.

1090 Судска пракса: „Начело помоћи неукој странци обавезује надлежни другостепени орган, ако решава о праву под важноћу нових прописа који су за странку повољнији, да странку позове и поучи је да допуни жалбу, чиме би јој омогућио да у посебном поступку евентуално оствари тражено право по новим прописима, обавезујући својим решењем првостепени орган да жалбу цени као захтев за признавање права по новим прописима“ (ВСС, У. 6500/73). Извор: Светислав Вуковић, *Закон о ойшйем уйравном йосйуйку и Закон о уйравним сйоровима*, Београд 1998, стр. 18.

12) Употреба језика и писма у поступку

Орган води поступак на српском језику екавског или ијекавског изговора и у том поступку користи ћирилично писмо, а латиничко писмо – у складу са законом. На подручјима на којима је, у складу са законом, у службеној употреби и језик одређене националне мањине поступак се води и на језику и уз употребу писма те националне мањине.

Ако се поступак не води на језику странке, односно других учесника у поступку, који су домаћи држављани, обезбедиће им се тумач за превођење тока поступка на њихов језик, као и достављање позива и других писмена на њиховом језику и писму.

Странке и други учесници у поступку који нису домаћи држављани имају право да ток поступка прате преко тумача и да у том поступку употребљавају свој језик.¹⁰⁹¹

Према **Уставу Србије** (чл. 10), у Републици Србији у службеној употреби су српски језик и ћирилично писмо. С друге стране (чл. 199), свако има право да користи свој језик у поступку пред судом, другим државним органом или организацијом која врши јавна овлашћења, када се решава о његовом праву или обавези. Незнање језика на коме се поступак води не сме бити сметња за остваривање и заштиту људских и мањинских права.

3. Надлежност у управном поступку

а) Појам и врсте надлежности

Уобичајено је да се **надлежност** одређује као **право** и **дужност** неког органа да одлучује о конкретним стварима на одређеном подручју. Питање надлежности у управном поступку регулише се законом или другим правним прописом који је заснован на закону. Одређивање надлежности у управном поступку представља тзв. принудно право (*ius cogens*), што значи да се надлежност не може одређивати споразумно између учесника у управном поступку (као што је то, рецимо, могуће код спољнотрговинске арбитраже) нити је може одређивати сам орган. С обзиром на принудни карактер прописа о надлежности, орган који води поступак обавезан је да, по службеној дужности, у сваком тренутку поступка води рачуна о својој надлежности.¹⁰⁹² Према ЗУП-у, стварна и месна надлежност не могу се мењати договором странака, договором органа и странака, ни договором органа, осим ако је законом друкчије одређено. Сваки орган пази по службеној дужности у току целог поступка на своју стварну и месну надлежност. Ако орган нађе да није надлежан за рад по одређеној управној ствари, поступиће на начин прописан за пријем поднесака од стране ненадлежног органа. Ако је ненадлежни орган извршио неку радњу у поступку, надлежни орган коме је ствар уступљена процениће да ли ће неку од тих радњи поновити.

1091 Судска пракса: „Пропуштање органа да странци уз учешће тумача обезбеди могућност употребе свог језика је таква битна повреда правила поступка која је могла бити од утицаја на решење ствари“ (Врховни суд Србије, У. 645/67). Извор: Александар Дончић, *Акциуелна судска йракса у обласийи уйравној йрава*, Београд 1996, стр. 9.

1092 Славољуб Поповић, *Уйравно йраво – ойийийи део*, Београд, 1989 стр. 507.

Правила о надлежности су веома строга и свако њихово непоштовање доводи до **формалне незаконности** решења. Против одлука у управном поступку које су донели ненадлежни органи, ЗУП предвиђа могућност коришћења редовних (нпр. жалбе) и ванредних правних средстава (нпр. поништавање решења по основу службеног надзора), а могуће је покренути и управни спор.

Општа **претпоставка надлежности** за вођење управног поступка је у **корист органа управе**, у смислу да је у управним стварима надлежан одговарајући орган управе, осим ако је законом одређена надлежност другог државног органа или органа локалне самоуправе или предузећа, установе или друге организације (уколико су им поверена јавна овлашћења).

Уопште узев, могу се разликовати две основне **врсте** надлежности: а) стварна надлежност и б) месна надлежност.

Стварна надлежност је право и дужност једног органа да води поступак и решава о ствари с обзиром на **природу материје** на коју се управна ствар односи. Стварна надлежност се одређује по материјалним законима и прописима који регулишу одређену конкретну управну област (нпр. надлежност за вођење управнопатентног поступка одређује се Законом о патентима).

У оквиру **стварне надлежности** могу се разликовати и поједини њени посебни модалитети, и то: а) делегација надлежности, б) супституција надлежности, в) реквизиција надлежности и г) функционална надлежност. Постојање ових модалитета се не претпоставља, већ је за њихово постојање потребно да постоје изричито законски основи.

Делегација надлежности означава овлашћење једног органа да решавање извесних послова из своје стварне надлежности пренесе, односно повери другим, првенствено нижим органима. **Законом о општем управном поступку** прописано је да орган надлежан за решавање у одређеној управној ствари може само на основу изричитог законског овлашћења пренети решавање у тој ствари на други орган. У том смислу, према **Закону о државној управи** Србије (чл. 4, чл. 51–54), поједини послови државне управе законом се могу поверити аутономним покрајинама, општинама, градовима и граду Београду, јавним предузећима, установама, јавним агенцијама и другим организацијама (имаоци јавних овлашћења). Влада и органи државне управе задржавају и после поверавања послова државне управе одговорност за њихово извршавање. Средства за вршење поверених послова државне управе обезбеђују се у буџету Републике Србије. Кад је имаоцима јавних овлашћења поверено доношење прописа, они по природи и називу морају да одговарају прописима које доносе органи државне управе. Послови државне управе везани за обликовање политике Владе не могу бити ником поверени, док послови инспекцијског надзора могу бити поверени једино органима аутономне покрајине, општине, града и града Београда. Осим делегације надлежности, могућа је и тзв. **субделегација** надлежности, тј. даље преношење овлашћења са органа на којег је пренето овлашћење на други орган. Субделегација надлежности, уколико је предвиђена, врши се по истим правилима као и делегација надлежности.

Супституција (деволуција или авокација) надлежности означава овлашћење једног органа да извесну ствар из надлежности другог органа

„узме“ у своју надлежност. Према **Закону о општем управном поступку**, супституција надлежности је начелно забрањена, тако да ниједан орган не може преузети одређену управну ствар из надлежности другог органа, осим ако је то законом предвиђено и под условима прописаним тим законом.

Посебан облик принципа супституције, изражен као принцип **деволуције**, јавља се у вези са решавањем по жалби. Према овом принципу, о жалби не решава орган који је донео решење које се жалбом напада (уз изузетак у вези са тзв. радом првостепеног органа по жалби), већ о жалби решава други (тј. другостепени) орган. У том смислу се и каже да жалба има **деволутивно дејство**, тј. да њеним изјављивањем решавање предмета прелази из надлежности једног у надлежност другог (вишег) органа, односно да поводом жалбе виши орган преузима решавање предмета од нижег.

Реквизиција надлежности слична је делегацији надлежности, с том разликом што орган који је реквирирао надлежност не обавља у целини посао из надлежности другог органа, већ само одређени део посла или поједине процесне радње. Иако Законом о општем управном поступку није предвиђена реквизиција, може се рећи да се она на одређени начин јавља у вези са правилом о тзв. **правној помоћи** у управном поступку.¹⁰⁹³

Функционална надлежност је ближе одређивање стварне надлежности у смислу тачног означавања органа или организационе јединице у оквиру једног органа, коме се ставља у надлежност решавање конкретне управне ствари (нпр. функционална стварна надлежност Министарства за унутрашње послове је да врши контролу безбедности у саобраћају, безбедност, режим и контролу прелажења државне границе).

Месна надлежност је право и дужност једног органа да води поступак и решава о ствари с обзиром на **подручје (територију)**. На основу месне надлежности врши се разграничење органа који су стварно надлежни за решавање **истих** управних ствари. Месна надлежност одређује се како по прописима о политичко-територијалној подели, тако и по прописима о организацији појединих органа. Тако, према **Закону о територијалној организацији Републике Србије** (2007), територијалну организацију Републике Србије чине општине, градови и град Београд као територијалне јединице и аутономне покрајине као облик територијалне аутономије. Територију општине, града и града Београда чине насељена места, односно подручја катастарских општина која улазе у састав ових јединица локалне самоуправе. Границе јединица локалне самоуправе утврђене су границама одговарајућих катастарских општина са њихове територије. Називи општина и градова, насељених места и катастарских општина утврђени су овим законом или на основу њега.

Надлежност и делокруг. Могло би се рећи да надлежност и делокруг представљају *две сйране истје медаље*, у том смислу да је надлежност по својој суштини **правни** појам (као право и дужност да се о нечему решава), док је делокруг по својој суштини **фактички** појам (као круг *стварних* послова који се обављају). Зато је и уобичајено да се каже да је *орјан надлежан да обавља йослове из свој делокруја*.

Уколико органи који воде управни поступак не могу у погледу појединих ствари да одреде ко је од њих у конкретном случају надлежан да доне-

1093 Славољуб Поповић, *Управно право – оишйи гео*, Београд 1989, стр. 510.

се решење, може доћи до сукоба надлежности. **Сукоб надлежности** може бити позитиван или негативан. **Позитиван** сукоб надлежности постоји онда када два (или више) органа сматрају да су баш они надлежни за решавање у једној управној ствари, док, супротно томе, **негативан** сукоб надлежности постоји када два (или више) органа сматрају да они нису надлежни за решавање у једној управној ствари. Последица позитивног сукоба је извештан поремећај у расподели послова органа, а последица негативног сукоба је неповољна ситуација за странку која не може да оствари неко право или правни интерес. Како би се решило питање сукоба надлежности, законом се прописују посебна правила о решавању сукоба надлежности. Међутим, до сукоба надлежности може доћи између органа управе, с једне стране, и судова, с друге. У том смислу, основно је правило да сукоб надлежности између два органа управе решава **заједнички виши орган** у односу на оне органе код којих је дошло до сукоба надлежности, а да сукоб надлежности између органа управе и судова решава уставни суд.

Полазећи од тога, ЗУП садржи детаљна правила о сукобу надлежности. Кад се два органа изјасне као надлежни или као ненадлежни за решавање у истој управној ствари, предлог за решавање сукоба надлежности подноси орган који је последњи одлучивао о својој надлежности, а може га поднети и странка. Орган који решава сукоб надлежности истовремено ће поништити решење које је у управној ствари донео ненадлежан орган, односно поништиће закључак којим се надлежни орган изјаснио као ненадлежан и доставиће списе предмета надлежном органу. Против решења којим се одлучује о сукобу надлежности странка **не може изјавити посебну жалбу нити водити управни спор**. Осим тога, одредбе ЗУП-а о стицају надлежности сходно се примењују у случају сукоба надлежности. Ако орган у сукобу сматра да му је решењем којим је одлучено о сукобу надлежности повређено какво право, може изјавити **жалбу**. Ако је о сукобу решио суд или влада, жалба није допуштена. Ако орган за решавање по жалби утврди да решење о сукобу надлежности није засновано на прописима, **расправиће односе** који су услед тога настали између органа који се жалио и органа који је решењем о сукобу надлежности оглашен за надлежног, водећи рачуна о правима која по одговарајућим прописима припадају органу који се жалио. Решење донето по жалби сматра се првостепеним решењем.

Међутим, правила о решавању сукоба надлежности могу бити садржана и у **другим законима**. Тако, према Закону о државној управи Србије (чл. 58–60), сукоб надлежности између органа државне управе, између органа државне управе и имаоца јавних овлашћења и између ималаца јавних овлашћења решава Влада. Сукоб надлежности између подручних јединица органа државне управе решава руководилац органа државне управе.

Од сукоба надлежности треба разликовати **стицај** надлежности, што значи да су два (или више) органа према изричитим прописима истовремено надлежни за решавање у некој управној ствари. Пошто стицај надлежности није сукоб надлежности, он се не решава према правилима о решавању сукоба надлежности, већ према посебним правилима (тзв. колизионе норме), на основу којих се, у конкретном случају, врши разграничење који ће орган бити надлежан. Код стицаја надлежности практично долази до

одступања од принудних правила која иначе важе за надлежност уопште. Тако, према ЗУП-у, у случају стицаја надлежности (нпр. код вођења управног поступка који се односи на непокретност), правило је да, с обзиром на то да су два (или више) органа истовремено надлежна, поступак води онај који га је **први започео** (*prior tempore, prior iure*) или се надлежни органи могу **споразумети** који ће од њих водити поступак.

б) Одређивање стварне надлежности по ЗУП-у

Како се стварна надлежност одређује према материјалним законима за поједину управну област (нпр. Законом о патентима), то важи основно правило да Закон о општем управном поступку **не одређује** стварну надлежност органа за вођење управног поступка.

Тако, према Закону о општем управном поступку, **стварна надлежност** за решавање у управном поступку одређује се **према прописима** којима се уређује одређена **управна област** или се одређује надлежност појединих органа. За решавање у управним стварима у првом степену стварно су надлежни **органи** одређени законом или другим прописом (нпр. Законом о патентима).

Орган не може преузети одређену управну ствар из надлежности другог органа и сам је решити, осим ако је то законом предвиђено и под условима прописаним тим законом. Орган надлежан за решавање у одређеној управној ствари може на основу законског овлашћења пренети решавање у тој ствари на други орган. Стварна и месна надлежност не могу се мењати договором странака, договором органа и странака нити договором органа, ако законом није друкчије одређено.

Ако прописима није одређено који је орган управе стварно надлежан за решавање у одређеној управној ствари, а то се не може утврдити ни по природи ствари (нпр. за издавање грађевинске дозволе биће надлежан орган за грађевинске послове, за стамбене ствари – орган надлежан за стамбено-комуналне послове итд.), таква управна ствар спада у надлежност органа управе који је надлежан за **послове опште управе**.

в) Одређивање месне надлежности по ЗУП-у

За разлику од правила о стварној надлежности, правила о **месној надлежности** која су предвиђена Законом о општем управном поступку су **садржинског карактера** и њима се ближе прецизирају правила о политичко-територијалној подели. Другим речима, у одређивању месне надлежности за вођење управног поступка ЗУП полази од одговарајућих закона о политичко-територијалној подели (нпр. Закона о територијалној организацији Републике Србије) и ближе их прецизира за поједине конкретне ситуације. Те одредбе ЗУП-а примењују се ако посебним прописима није друкчије одређено (*lex specialis derogat legi generali*).

Према Закону о општем управном поступку, месна надлежност одређује се према прописима о политичко-територијалној подели и према прописима о организацији појединих органа. У оквиру тога, ЗУП одређује месну надлежност на следећи начин:

- 1) у стварима које се односе на **непокретност** (нпр. зграда, земљиште), месна надлежност се одређује према месту где се она налази (*forum rei site*);
- 2) у стварима које се односе на делатност неког државног органа или правног лица, месна надлежност се одређује према месту њиховог **седишта**. У стварима које се односе на делатност пословних јединица, месна надлежност се одређује према седишту пословне јединице;
- 3) у стварима које се односе на **вођење радње** или на **професионалну делатност** појединих лица (нпр. адвоката, драмских уметника, новинара) која се обавља или се има обављати у одређеном месту, месна надлежност се одређује према седишту радње, односно према месту где се делатност обавља;
- 4) у осталим стварима, месна надлежност за **физичка лица** одређује се према **пребивалишту** странке. Кад има више странака, надлежност се одређује према странци према којој је захтев управљен. Ако странка нема пребивалиште у нашој земљи, надлежност се одређује према месту њеног **боравишта**, а ако нема ни боравиште, према месту њеног **последњег пребивалишта**, односно **боравишта** у земљи;
- 5) ако се месна надлежност не може одредити по одредбама ни по једном од претходних основа, она се одређује према **месту** где је **настао повод** за вођење поступка;
- 6) у стварима које се односе на **брод** или у **ваздухоплов**, или у којима је повод за вођење поступка настао на броду или ваздухоплову, месна надлежност се одређује према матичној луци брода, односно матичном пристаништу ваздухоплова.

Закон о општем управном поступку садржи и одредбе које регулишу **стицај** месне надлежности, према којима, ако би према одредбама претходних чланова једновремено била месно надлежна два или више органа, надлежан је онај орган који је **први** покренуо поступак,¹⁰⁹⁴ али се месно надлежни органи могу **споразумети** који ће од њих водити поступак.

г) Просторно ограничење надлежности

Просторно ограничење надлежности значи да месно надлежан орган може вршити своја овлашћења само на подручју за које је надлежан. То значи да сваки орган врши службене радње само у границама свог подручја. Орган који води управни поступак може изузетно вршити службену радњу и ван граница свог подручја ако постоји опасност због одлагања, а ту би радњу требало извршити ван граница подручја. При томе, орган је дужан да о томе одмах обавести орган на чијем је подручју ту радњу извршио. Међутим, орган који је покренуо поступак као месно надлежан задржава надлежност и кад у току поступка наступе околности према којима би био месно надлежан други орган.

1094 Судска пракса: „Када се непокретност због које се покрене управни поступак налази на територији две републике, па нема споразума између стварно надлежних органа који ће водити поступак, биће месно надлежан онај орган који је први покренуо управни поступак“ (ВСЈ Уп. бр. 62/63). Извор: Славољуб Поповић, Стеван Лилић, Јованка Савиншек, *Коментар Закона о општем управном поступку*, Београд 1998, стр. 114.

Орган који је покренуо поступак може **уступити** предмет органу који је према новим околностима постао месно надлежан ако се тиме знатно олакшава поступак, нарочито за странку. У том случају ће сваки месно надлежан орган на свом подручју извршити оне радње поступка које не трпе одлагање.

Службене радње у зградама или другим објектима у поседу **војних органа** врше се по претходној пријави заповеднику зграде, односно објекта, и по споразуму с њим, а службене радње које се обављају на екстериторијалном подручју врше се посредовањем органа надлежног за спољне послове (нпр. Министарство спољних послова Србије).

д) Службено лице овлашћено за вођење управног поступка и службено лице овлашћено за решавање

У оквиру надлежног органа управе управни поступак конкретно води **овлашћено службено лице**. Међутим, прави се разлика између службеног лица које је овлашћено да **води поступак** и службеног лица које је овлашћено да **решава** у управним стварима, с тим што је чест случај да једно исто службено лице може бити овлашћено и за вођење поступка и за решавање. Тако, у управној ствари за чије је решавање надлежан државни орган, решење у управном поступку доноси старешина органа, ако прописима о организацији тог органа или другим посебним прописима није друкчије одређено. Старешина може овластити друго службено лице истог органа за решавање у управним стварима из одређене врсте послова. Овлашћење за решавање обухвата и вођење поступка које претходи решавању. С друге стране, старешина органа може овластити друго стручно службено лице тог органа да предузима радње у поступку пре доношења решења. Ако у датом овлашћењу нема ограничења, одређено службено лице је овлашћено да врши све радње у поступку, осим доношења решења и таквих закључака којима се онемогућава даље вођење поступка.

Треба такође разликовати ситуације када управни поступак води и о управној ствари решава недржавни субјект којем су поверена управна јавна овлашћења (нпр. јавно предузеће). Тако, у управним стварима у којима решава овлашћена организација, решење доноси пословодни орган (нпр. директор) или други орган (нпр. управни одбор), ако законом или другим прописима заснованим на закону, односно општим актом те организације, није одређен други орган или лице које ће решавати у таквим стварима.

ђ) Правна помоћ

Државни органи и организације које врше јавна овлашћења дужни су да једни другима пружају правну помоћ у управном поступку.

За извршење појединих радњи у поступку које треба предузети ван подручја надлежног органа, тај орган ће **замолити** надлежни орган (замолница) на чијем подручју треба предузети радњу. Орган надлежан за решавање у управној ствари може, ради лакшег и бржег обављања радње или избегавања непотребних трошкова, вршење поједине радње у поступку поверити другом органу овлашћеном за предузимање такве радње.¹⁰⁹⁵

1095 Судска пракса: „Странка не може сносити никакве штетне последице зато што замољени орган није извршио тражене радње“ (УСХ, УС. бр. 6620/82). Извор: Светислав Вуко-

Органи су **дужни** да једни другима указују правну помоћ у управном поступку. Та помоћ се тражи службеном замолницом. Замољени орган дужан је да поступи по замолници без одлагања, а најдоцније у року од 30 дана од дана пријема службене замолнице. Правна помоћ за извршење појединих радњи у поступку може се тражити од суда у складу са посебним прописима. Изузетно, орган за решавање у управним стварима може тражити од суда да му достави списе који су потребни за вођење управног поступка. Суд је дужан да поступи по том захтеву ако се тиме не омета судски поступак. Суд може одредити рок у коме му се списи морају вратити.

За правну помоћ у односу са иностраним органима важе одредбе међународних уговора, а ако тих уговора нема, примењује се начело узајамности. У случају сумње у постојање узајамности, објашњење даје орган надлежан за спољне послове. Органи указују правну помоћ иностраним органима на начин утврђен законом. Орган ће ускратити правну помоћ ако се тражи обављање радње која је противна јавном поретку. Радња која је предмет молбе иностраног органа може се извршити и на начин који захтева инострани орган, ако такав поступак није противан јавном поретку. Ако међународним уговорима није предвиђена могућност непосредног општења с иностраним органима, органи опште с иностраним органима преко органа надлежног за спољне послове.

Правна помоћ за извршење појединих радњи у управном поступку може се тражити и од **судова**, а може постојати и у односима са иностранством.

Правна помоћ за извршење појединих радњи у поступку може се тражити од **судова** само у оквиру посебних прописа. Изузетно, државни орган и организација која има јавно овлашћење за решавање у управним стварима може тражити од судова да им достави списе који су потребни за вођење управног поступка. Судови су дужни поступити по таквом тражењу ако се тиме не омета сам судски поступак. Суд може одредити рок у коме му се списи морају вратити.

За правну помоћ у односу са **иностраним** органима важе одредбе међународних уговора, а ако ових нема, примењује се начело узајамности. У случају сумње о постојању узајамности објашњење даје орган управе надлежан за иностране послове. У таквом случају надлежни орган ће се обратити за објашњење путем одговарајућег органа управе надлежног за правосудне послове (нпр. министарства правде). Домаћи органи указују правну помоћ иностраним органима на начин предвиђен у домаћем закону. Орган ће ускратити правну помоћ ако се тражи радња која је противна јавном поретку. Радња која је предмет молбе иностраног органа може се извршити и на начин који захтева инострани орган ако такав поступак није противан јавном поретку. Ако међународним уговорима није предвиђена могућност непосредног општења с иностраним органима, органи опште са иностраним органима преко органа управе надлежног за спољне послове.

е) Изузеће службеног лица

Ради остваривања објективности у вођењу управног поступка и непристрасности у доношењу решења, Законом о општем управном поступку

предвиђена је могућност изузећа службеног лица које води поступак. Постоје две врсте изузећа: а) обавезно изузеће и б) факултативно (необавезно) изузеће. Обавезно изузеће прописано је законом (*ex lege*) и мора се спровести чим се утврде законом предвиђени услови, рецимо, ако је службено лице које води поступак истовремено и странка у том поступку, према старом правилу да нико не може одлучивати у сопственој ствари (*neto iudex in rea sua*). С друге стране, факултативно изузеће није обавезно и спровешће се само ако се у конкретной ситуацији процени да би изузеће, према околностима случаја, било неопходно да се обезбеди потреба објективности и непристрасности службеног лица. Два су модалитета сумње у објективност и непристрасност службеног лица по овом основу: **претерани анимозитет**, тј. непријатељство према странци (нпр. службено лице и странка воде неки судски спор) или **претерани афинитет** (нпр. службено лице и странка живе у ванбрачној заједници).

Према Закону о општем управном поступку, службено лице које је овлашћено да решава или да обавља поједине радње у поступку, изузеће се од рада у предмету (**обавезно изузеће**): **1**) ако је у предмету у коме се води поступак **странка**, саовлашћеник, односно саобвезник сведок, вештак, пуномоћник или законски заступник странке (интересна инкомпатибилност);¹⁰⁹⁶ **2**) ако је са странком, заступником или пуномоћником странке **крвни сродник** у правој линији, а у побочној линији до четвртог степена закључно, брачни друг или **тазбински сродник** до другог степена закључно, па и онда кад је брак престао (инкомпатибилност по сродству);¹⁰⁹⁷ **3**) ако је са странком, заступником или пуномоћником странке у односу стараоца, усвојиоца, усвојеника или хранитеља (инкомпатибилност која је изједначена са сродством); **4**) ако је у **првостепеном** поступку учествовало у вођењу поступка или у доношењу решења (процесна инкомпатибилност).¹⁰⁹⁸ Службено лице које би имало да решава у одређеној управној ствари или да обави коју радњу у поступку, чим зна да постоји који од разлога за изузеће, дужно је да **прекине** сваки даљи рад на предмету и да о томе обавести орган надлежан за решавање о изузећу.

Ако службено лице сматра да постоје **друге околности** које оправдавају његово изузеће, обавестиће о томе исти орган, не прекидајући рад. Осим тога, и странка може захтевати изузеће службеног лица кад постоје друге околности које доводе у сумњу његову непристрасност. У свом захтеву странка мора навести околности због којих сматра да постоји који од разлога за изузеће. Службено лице за које је странка захтевала изузеће из

1096 Судска пракса: „Не може водити управни поступак ни донети решење службено лице које је у истој ствари учествовало као вештак“ (ВСС, У. бр. 1941/73). Извор: Славољуб Поповић, Стеван Лилић, Јованка Савиншек, *Коментар Закона о оишћем уйравном йосйуйку*, Београд 1998, стр. 128.

1097 Види члан 6. став 1. Закона о изменама Закона о оишћем уйравном йосйуйку, *Службени йласник РС*, бр. 30/2010.

1098 Судска пракса: „Уколико је исто службено лице учествовало у доношењу решења и у првом и у другом степену, у датом случају постоји повреда закона пошто је то лице имало бити изузето“ (СВС, Уж. 7595/58). Извор: Светислав Вуковић, *Закон о оишћем уйравном йосйуйку и Закон о уйравним сйоровима*, Београд 1998, стр. 25.

неког од разлога, не може све до доношења закључка о овом захтеву вршити никакве радње у поступку, осим оних које не трпе одлагање.

О изузећу се одлучује **закључком** (о изузећу). У закључку о изузећу одредиће се службено лице које ће решавати, односно обављати поједине радње у поступку у вези са предметом у коме је изузеће одређено. Против закључка којим се одређује изузеће није допуштена жалба.¹⁰⁹⁹ Због непоштовања правила о изузећу могу се користити редовна и ванредна правна средства, односно водити управни спор, с тим што непоштовање правила о изузећу представља посебан основ за понављање поступка.

Према **Закону о изменама Закона о општем управном поступку** (2010)¹¹⁰⁰ о изузећу службеног лица у органу одлучује руководилац органа. О изузећу руководиоца органа одлучује орган одређен посебним законом или другим општим актом, односно орган који је надлежан за његов избор, постављење или именовање. (чл. 7)

Одредбе ЗУП-а о изузећу сходно се примењују и на **записничара**. Закључак о изузећу записничара доноси службено лице које води поступак.

Постоје **посебна правила** у вези са одлучивањем о изузећу. Према **Закону о државној управи** Србије (чл. 60), о изузећу службеног лица у министарству решава министар, а у органу у саставу и посебној организацији – директор. О изузећу директора органа у саставу решава министар, а о изузећу министра и директора посебне организације решава Влада. О изузећу службеног лица у имаоцу јавних овлашћења решава руководилац надлежног органа имаоца јавних овлашћења.

4. Странка у управном поступку и њено заступање

а) Учесници у управном поступку

Под **учесницима** у управном поступку подразумевају се сва лица која по разним основама учествују у управном поступку. Учесници у управном поступку могу бити главни учесници и евентуални учесници. **Главни** учесници у управном поступку су **орган**, односно службено лице које води поступак и које доноси решење, и **странка**, јер се без њих управни поступак не може спровести. **Евентуални** учесници у управном поступку су сва остала лица која могу, али не морају, да учествују у конкретном управном поступку.¹¹⁰¹ Као евентуални учесници у управном поступку могу се јавити: а) заступник странке, б) привремени заступник странке, в) заједнички представник (више странака), г) пуномоћник странке, д) тзв. стручни помагач странке, ђ) јавни тужилац (или други овлашћени државни орган,

1099 Судска пракса: „Закључак о изузећу службене особе представља акт којим се равна поступак, па стога против решења којим је одбачена жалба против таквог закључка није допуштен управни спор“ (ВСХ У. бр. 1561/76–2). Извор: Зоран Томић, Вера Бачић, *Коментариј Закон о општем управном поступку*, Београд 1997, стр. 8.

1100 Закон о изменама Закона о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 30/2010.

1101 Бранислав Марковић, *Положај и улога странке у управном поступку*, Београд 1977.

нпр. јавни правобранилац), е) сведок и ж) вештак (тумач).¹¹⁰² О органу, односно службеном лицу које води поступак било је речи у одељку о надлежности за вођење управног поступка, а о сведоцима и вештацима (тумачима) биће рећи у одељку о доказивању и доказним средствима.

б) Странка у управном поступку

Странка је физичко или правно лице **по чијем је захтеву** покренут поступак или **против** кога се води поступак, или која ради заштите својих права или правних интереса има право да учествује у поступку. Странка у управном поступку може бити свако физичко и правно лице. Државни органи, пословна и друга организациона јединица, насеље, група лица и др. **који немају својство правног лица** могу бити странке ако могу бити носиоци права и обавеза о којима се решава у управном поступку.

Странка може бити и **синдикална организација**, ако се управни поступак односи на какво право или правни интерес њеног члана.

Ако су **јавни тужилац, јавни правобранилац** или **други државни органи** законом овлашћени да у управном поступку заступају јавни интерес, имају у границама овлашћења права и дужности странке. Ти органи, међутим, не могу у управном поступку имати шира овлашћења него што их имају странке, осим ако су им таква овлашћења дата законом (нпр. јавни тужилац може, када сматра да је повређен закон, изјавити жалбу против решења донетог у поступку у којем *није учествовао* као странка, као и да, осим других ванредних правних средстава, уложи захтев за заштиту законитости).

Због тога што у поступку учествују орган и само једна странка, управни поступак је **једностраначки поступак**. За разлику од других поступака (посебно судских), који су најчешће двостраначки, управни поступак је увек једностраначки поступак. То значи да у управном поступку, осим органа (службеног лица) који води управни поступак, учествује само једна странка. Другим речима, у управном поступку увек учествује **странка** (јединина), а не странке (множина). Због тога се каже да је управни поступак једностраначки поступак (једностраначки предмет). Међутим, од једностраначког принципа у управном поступку могући су неки значајни изузеци. Тако, у неким ситуацијама може доћи до тога да у управном поступку учествују две, па чак и више странака. У тим случајевима могуће је да управни поступак постане **двостраначки**, односно **вишестраначки** управни поступак. Код двостраначких и вишестраначких ситуација у управном поступку карактеристично је (нпр. као у судском поступку) да се јављају две или више странака са **супротним интересима и захтевима**. Ако две странке имају према органу супротне захтеве и не стоје ни у каквом међусобном правном односу (у истом управном поступку нашле су се стицајем околности), ради се о тзв. **колидирајућим** странкама у управном поступку. Међутим, ако се две странке у управном поступку јаве са директно супротним захтевима једна према другој, онда се ради о тзв. **контрерним** стран-

¹¹⁰² Види: члан 8 Закона о изменама Закона о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 30/2010.

кама (противстранке). Колидирајуће странке могу се чешће срести у управном поступку, док су контрерне странке ређе јер се ту *de facto* ради о спору који постоји између њих. Двостраначки, односно вишестраначки управни поступак, поготово са контрерним странкама, на неки начин представља „грешку“ јер по природи ствари такве ситуације (спорове) треба да решавају судови, а не органи управе. Како су такве ситуације, ипак, стицајем разних околности могуће, то је органу који води поступак стављено у задатак да у тим случајевима *џодсџиче* странке да се међусобно споразумеју (да постигну *џоравнање*), а ако то не успе, орган мора такав предмет решити како најбоље зна и уме.

в) Својства странке

Да би могла пуним капацитетом да учествује у управном поступку, странка мора да испуњава одређене услове: а) да има тзв. **страначку способност** (способност да буде носилац права и обавеза о којима се одлучује у управном поступку, б) да има **процесну способност**, тј. способност самосталног вршења процесних радњи у управном поступку (*legitimatіo ad processum*) и в) да има **страначку легитимацију**, тј. да се у конкретном случају ради о управној ствари која се односи на њена права или обавезе (*legitimatіo ad causam*).

а) **Страначка способност** у управном поступку одговара **правној** способности. У том смислу, страначка способност значи бити носилац права и обавеза о којима се одлучује у управном поступку, као што правна способност значи способност да се буде носилац права и обавеза уопште. Правну способност имају сва физичка и правна лица. Физичка лица стичу правну способност рођењем (у одређеним случајевима и пре рођења, по принципу *nasciturus pro jam nato...*), док је правна лица стичу уписом у јавни регистар („рођење“ правног лица). Ипак, страначка способност у управном поступку не подудара се у потпуности са правном способношћу. У том смислу, страначка способност је истовремено **ужа** од опште правне способности (јер обухвата само она права и обавезе о којима се одлучује у управном поступку, а не и остале), али и **шира** од опште правне способности (јер обухвата и субјекте који немају својство правног лица, мада могу учествовати у управном поступку, нпр. насеља, групе лица и сл.).

б) **Процесна способност** у управном поступку одговара пословној способности. Пословна способност значи способност предузимања правних послова. Процесна способност значи право и могућност вршења процесних радњи у управном поступку у смислу да својим радњама (посебно изјавама воље) производе неко правно дејство. Процесна способност назива се још и *legitimatіo ad processum*. Правило је да физичка лица стичу пословну, односно процесну способност пунолетством, иако постоје одређени изузеци (нпр. *emancipatio*). Правна лица као таква немају процесну способност, већ је остварују посредним путем, преко тзв. *одговорној лица* (у правном лицу). Док је могуће да у одређеним случајевима постоји страначка (правна) способност без процесне (пословне) способности (нпр.

код малолетних или умоболних лица), постојање процесне без страначке способности није могуће.

Лице које нема процесну способност у управном поступку учествује преко свог **законског заступника**, а лице које има процесну способност може учествовати у управном поступку преко свог **пуномоћника**. У одређеним ситуацијама, које су предвиђене законом, уместо иначе процесно способне странке, у управном поступку може учествовати тзв. **привремени заступник** којег поставља орган који води поступак (нпр. ако је странка одсутна, а ради се о хитном случају), као и тзв. **заједнички представник** (уколико у поступку учествује више странака, а ради се о истој ствари).

в) **Страначка легитимација** (*legitimatio ad causam*) представља специјалан однос једног лица (физичког или правног) према конкретном предмету поступка. Да би постојала страначка легитимација у управном поступку, мора постојати непосредан однос између једног лица и конкретног предмета о којем се решава у управном поступку. Другим речима, страначка легитимација значи да се у конкретном управном поступку решава о конкретним правима или обавезама конкретног лица. У том смислу, само конкретно лице о чијим се конкретним правима или обавезама решава у управном поступку може имати страначку легитимацију у конкретном случају. Према томе, управни поступак се може водити **само ако постоји конкретна страначка легитимација**, што истовремено значи да управни поступак **не може покренути** било које лице по принципу **опште заинтересованости** (тзв. *actio popularis*).

Тако, према Закону о општем управном поступку, **странка** која је потпуно пословно способна може сама вршити радње у поступку (процесна способност). У току целог поступка орган по службеној дужности пази да ли лице које се појављује као странка може бити странка у поступку и да ли странку заступа њен законски заступник. Ако у току поступка наступи **смрт странке**, поступак се може обуставити или наставити, зависно од природе управне ствари која је предмет поступка. Ако према природи ствари поступак не може да се настави, орган ће обуставити поступак закључком против којег је допуштена посебна жалба.

г) Заступници и пуномоћници странке

1) Законски заступник странке

За физичка лица законски заступник се одређује законом (нпр. родитељи) или актом надлежног државног органа донетим на основу закона (нпр. старатељ). За **процесно неспособно** лице радње у поступку врши његов законски заступник. Законски заступник се одређује на основу закона или актом надлежног државног органа који је донет на основу закона.¹¹⁰³

1103 Судска пракса: „Ако подаци утврђени у управном поступку указују на могућност да је странка процесно неспособна, орган је дужан да на то укаже надлежном органу старатељства, у циљу да се утврди да ли је странка процесно неспособна и да јој се одреди законски заступник у случају утврђене процесне неспособности, а дотле би поступак мировао“ (Пресуда Врховног суда Србије У 3669/66). Извор: Славољуб Поповић, Стеван Лилић, Јованка Савиншек, *Коментар Закона о ошћем управном поступку*, Београд 1998, стр. 142.

Кад орган који води поступак установи да законски заступник лица под старатељством не показује потребну пажњу заступању, обавестиће о томе орган старатељства. **Правно лице** врши радње у поступку преко свог представника, односно законског заступника. Представник, односно законски заступник правног лица одређује се општим актом, ако није одређен законом или актом надлежног државног органа донетим на основу закона. **Државни орган** врши радње у поступку преко законом одређеног представника, **пословна јединица** преко лица које руководи радом пословне јединице, а насеља, односно групе лица која **немају својство правног лица** – преко лица које сами одреде, ако посебним прописима није друкчије одређено.

2) Привремени заступник странке

Ако **процесно неспособна странка** нема законског заступника или се нека радња има преузети против лица чије је боравиште непознато а које нема пуномоћника, **орган** који води поступак поставиће таквој странци **привременог заступника** ако то тражи хитност предмета а поступак се мора спровести.¹¹⁰⁴ Тај ће орган одмах известити о томе орган старатељства, а ако је привремени заступник постављен лицу чије је боравиште непознато, објавиће свој закључак на уобичајени начин. Ако **правно лице** нема законског заступника, представника ни пуномоћника, орган који води поступак, поставиће под истим условима таквој странци привременог заступника, по правилу, из реда службених лица те организације, и о томе ће без одлагања обавестити одговарајући орган тог правног лица.

На исти начин поставиће се привремени заступник и кад се има извршити радња која се **не може одложити** (због хитности), а странку, односно њеног пуномоћника или заступника није могуће благовремено позвати. О томе ће странка, пуномоћник или заступник одмах бити обавештени.

Постављено лице дужно је примити се заступања, а заступање може одбити само из разлога који су предвиђени посебним прописима. **Привремени заступник учествује само у поступку за који је изрично постављен**, и то док се не појави законски заступник или представник, односно сама странка или њен пуномоћник.

3) Заједнички представник више странака

Две или више странака могу, ако посебним прописом није друкчије одређено, у истом предмету иступати заједнички. Оне су у таквом случају

¹¹⁰⁴ Судска пракса: „Орган управе дужан је да у току целог поступка по службеној дужности пази да ли је странка процесно неспособна за предузимање радњи у том поступку од којих зависи остваривање њених права и правних интереса. Кад нађе да је странка процесно неспособна, предузеће што је потребно да је заступа законски заступник, а ако га нема поступиће по члану 55 (сада чл. 45 – С. Л.) став 1. Закона о управном поступку“ (Пресуда Врховног војног суда, Уп 868/66). Извор: Славољуб Поповић, Стеван Лилић, Јованка Савиншек, *Коментар Закона о ошйишем уйравном йосйуйаку*, Београд 1998, стр. 143.

дужне назначити ко ће од њих иступати као њихов **заједнички представник** или поставити **заједничког пуномоћника**. Орган који води поступак може, ако то не забрањује посебан правни пропис, странкама које у поступку учествују са истоветним захтевима закључком одредити да у одређеном року **назначе** ко ће их између њих представљати или да поставе заједничког пуномоћника.¹¹⁰⁵ Ако странке по таквом закључку не поступе, може то одредити **сам** орган који води поступак, у ком случају заједнички представник, односно пуномоћник, задржава то својство све док странке не поставе другог. Против таквог закључка странке имају право посебне жалбе, али жалба не одлаже извршење. У случају када је одређен заједнички представник, односно пуномоћник, свака странка **задржава право да иступа** као странка у поступку, да даје изјаве, као и да самостално изјављује жалбе и користи друга правна средства.

4) Пуномоћник странке

Странка, односно њен законски заступник, може одредити пуномоћника који ће је заступати у поступку, осим у радњама у којима је потребно да сама странка даје изјаве. Радње у поступку које пуномоћник преузима у границама пуномоћја имају **исто правно дејство** као да их је преузела сама странка. И поред пуномоћника, сама странка може давати изјаве, а оне се могу од ње и непосредно тражити. Странка која је присутна кад њен пуномоћник даје усмену изјаву, може непосредно после дате изјаве изменити или опозвати изјаву свог пуномоћника. Ако у писменим или усменим изјавама које се тичу чињеница постоји **несагласност** између изјава странке и њеног пуномоћника, орган који води поступак цениће обе изјаве према начелу о слободној оцени доказа.

Пуномоћник може бити свако лице које је потпуно пословно способно, осим лица која се баве **надриписарством** (нпр. заступањем странака пред судом без положеног правосудног испита). Ако се као пуномоћник појави лице које се бави надриписарством, орган ће таквом лицу ускратити даље заступање и о томе ће одмах обавестити странку. Против закључка о ускраћивању заступања може се изјавити посебна жалба која не одлаже извршење закључка.¹¹⁰⁶

Пуномоћје се може **дати** писмено или усмено у записник. О усменом пуномоћју ставиће се забелешка у спису предмета. Странка која није пис-

1105 Судска пракса: „Одређивање заједничког представника у смислу члана 56 (сада 46 – С. Л.) став 1 и 2 Закона о општем управном поступку мора бити изричито и посебно констатовано. Стога се странка која уз прећутну сагласност осталих странака у односној управној ствари иступа на јавној расправи у име свих странака, може сматрати њиховим заједничким представником само за ту радњу поступка“ (Врховни суд Србије, У. 3835/78). Извор: Александар Дончић, *Актуелна судска пракса у области управног права*, Београд 1996. стр. 11.

1106 Судска пракса: „Изјаве које у управном поступку дају лица која странка није овластила на законом прописани начин не производе дејство“ (Пресуда Врховног суда Србије у Београду, У. бр. 7293/72). Извор: Славољуб Поповић, Стеван Лилић, Јованка Савиншек, *Коментаријар Закона о општем управном поступку*, 1998 стр. 152.

мена или није у стању да се потпише ставиће на писмено пуномоћје уместо потписа отисак кажипрста. Ако се пуномоћје издаје лицу које није адвокат, потребно је и присуство двојице сведока који ће се потписати на пуномоћју. Изузетно, службено лице које води поступак или обавља поједине радње у поступку може допустити да у име странке, као њени пуномоћници, изврше одређену радњу без пуномоћја чланови њене породице или домаћинства, лица у радном односу са њом или функционери, ако се ради о познатим лицима и ако нема сумње о постојању и обиму пуномоћја. Ако такво лице поставља захтев за покретање поступка или у току поступка даје изјаву супротну ранијој изјави странке, од њега ће се затражити да у одређеном року накнадно поднесе пуномоћје.

Ако је пуномоћје дато у облику приватне исправе па се посумња у његову истинитост, може се наредити да се поднесе оверено пуномоћје. **Правилност** пуномоћја испитује се по службеној дужности, а недостаци писменог пуномоћја уклањају се сходно правилима о исправљању грешака у поднесцима, при чему службено лице које води поступак може допустити пуномоћнику с неуредним пуномоћјем да изврши хитне радње у поступку. За садржај и обим пуномоћја меродавне су одредбе пуномоћја. Пуномоћје се може дати за цео поступак или само за поједине радње, а може се и временски ограничити. Пуномоћје не престаје смрћу странке, губитком њене процесне способности или променом њеног законског заступника, али правни следбеник странке, односно њен нови законски заступник може опозвати раније пуномоћје. На питања у вези са пуномоћјем која нису уређена одредбама овог закона сходно ће се примењивати одредбе Закона о парничном поступку (тзв. *суйсидијарна* примена правила о парничном поступку).

5) Стручни помагач странке

Од заступника странака треба разликовати **стручног помагача**, који се као **стручно лице** налази на услузи странци помажући саветом и обавештењем, али које је не заступа. Стручни помагач се разликује од заступника у томе што делује **уз** странку, а **не уместо** ње, јер је у правном односу само са странком, а не и са органом који води поступак. Странка не може довести као стручног помагача лице које није пословно способно, као ни лице које се бави надриписарством.

д) Странке са дипломатским имунитетом

У погледу надлежности домаћих органа у стварима у којима је странка странац који ужива право имунитета, страна држава или међународна организација, важе правила међународног права која је наша земља признала. У случају сумње о постојању и обиму права имунитета, објашњење даје орган управе надлежан за спољне послове. Службене радње које се тичу лица које уживају право имунитета врше се посредовањем органа управе надлежног за спољне послове.

5. Општење органа са странком и другим учесницима у управном поступку

а) Поднесци

Поднесцима се странка и други учесници у управном поступку обраћају органу који води управни поступак.¹¹⁰⁷ Према ЗУП-у, **поднесак** је **сваки** захтев, образац за аутоматску обраду података, предлог, пријава, молба, приговор, жалба и друго саопштење којим се грађани или правна лица обраћају органима. Поднесак се може предати непосредно органу или послати поштом у писменој форми, а може се усмено саопштити на записник.

Законом о општем управном поступку Црне Горе (2003) предвиђено је да се поднесак може упутити и у **електронском облику** (нпр. путем имејла). Такође, поднесак се може, ако није друкчије прописано, упутити и телеграфски. Кратка и хитна саопштења могу се давати и телефонски, ако је то по природи ствари могуће. Наравно, редован облик поднеска је писмени поднесак. Усмени поднесак у записник даваће, по правилу, само неписмена или неука странка или други учесник.

Поднесак се, по правилу, **предаје** органу надлежном за пријем поднесака, који не мора увек да буде и орган надлежан за решавање о поднеску, мада редовно јесте (нпр. жалба се **предаје**, по правилу, органу који је донео решење, а о њој **решава** орган другог степена). Поднесак се може предати сваког радног дана у току радног времена. За усмене поднеске који нису скопчани са роком или нису неодложни могу се одредити сати у току радног времена у које се такви поднесци примају, што мора бити објављено на видном месту у просторијама органа. Орган који је надлежан за пријем поднеска или усменог саопштења **дужан је примити** поднесак који му се предаје, односно узети на записник усмено саопштење. Службено лице које прими поднесак дужно је да на усмено тражење подносиоца потврди пријем поднеска. Потврда може бити учињена у разним формама (нпр. на копији поднеска или на засебном парчету хартије са ознаком дана пријема, броја примљеног поднеска и штамбиљем органа итд.). Ако орган **није надлежан** за пријем писменог поднеска, односно саопштења, службено лице органа упозориће на то подносиоца и упутити га органу надлежном за пријем. Ако подносилац и поред тога тражи да се његов поднесак прими, службено лице је дужно да га прими. Ако орган нађе да није надлежан за рад по таквом поднеску, донеће закључак којим ће **одбацити** поднесак због ненадлежности.

Кад орган путем поште добије поднесак за чији пријем сматра да није надлежан, а несумњиво зна који је орган надлежан за пријем, послаће поднесак без одлагања надлежном органу, односно суду, и о томе обавестити странку.¹¹⁰⁸ Ако орган који добије поднесак не може да утврди који је ор-

1107 Упореди: Звонимир Бранковић, *Управни њоднесци (молбе, жалбе, њриговори и други њоднесци)*, Загреб 1960.

1108 Судска пракса: „Незаконит је закључак управног органа о одбацивању поднеска због месне ненадлежности ако је познато који је орган надлежан за поступање по том поднеску“ (Ок-

ган надлежан за рад по поднеску, дужан је без одлагања донети закључак којим ће одбацити поднесак због ненадлежности и закључак одмах доставити странци. Против закључка донетог у наведеним случајевима допуштена је посебна жалба. Ако орган преко поште добије тужбу за покретање управног спора, тужбу ће без одлагања доставити надлежном суду, о чему ће обавестити подносиоца тужбе.

Да би се по поднеску могло поступати, поднесак мора бити **уредан**. Поднесак је уредан ако је разумљив и ако садржи све што је потребно да би се по њему могло поступати.¹¹⁰⁹ Поднесак треба нарочито да садржи: означење органа коме се упућује, предмет на који се односи, захтев, односно предлог који се поднеском чини, ко је заступник или пуномоћник (ако га има), као и име и презиме и боравиште (адреса) подносиоца поднеска, односно заступника или пуномоћника. Подносилац је, по правилу, дужан да својеручно потпише поднесак. Изузетно, уместо подносиоца поднесак може потписати његов брачни друг, неко од његових родитеља, син, кћи или адвокат који је по овлашћењу странке саставио поднесак. Лице које је овлашћено да потпише подносиоца поднеска дужно је да на поднесак стави своје име и своју адресу. Ако је подносилац неписмен или није у стању да се потпише, потписаће га друго писмено лице, које ће потписати и своје име и адресу.

Ако орган надлежан за пријем поднесака прими **неуредан поднесак** по којем није у стању да поступи, сматраће се да поднесак није ни поднет. Међутим, орган не може неуредан поднесак одмах одбацити. Ако поднесак садржи неки формални недостатак који спречава поступање по поднеску или је поднесак неразумљив или непотпун, орган који је примио такав поднесак дужан је да одреди подносиоцу рок у коме је дужан да отклони недостатке. То се може саопштити подносиоцу усмено ако се подносилац затекне код органа који то саопштава, а саопштење се може учинити и путем телефона. О учињеном саопштењу орган ставља **забелешку на спису**, у којем је важно назначити датум саопштења. Ако подносилац у одређеном року уклони недостатке, сматраће се да је поднесак био од почетка уредан. Међутим, ако подносилац не уклони недостатке у остављеном року, па се због тога не може по поднеску поступити, орган ће такав поднесак **одбацити закључком** против кога се може изјавити посебна жалба. На ту последицу орган је дужан нарочито упозорити странку у саопштењу за исправку поднеска.

У случају да је поднесак послат телеграфски, односно телефаксом, или је примљено телефонско саопштење, па се **посумња** да је поднесак поднело лице чије је име означено на телеграфском или телефаксном поднеску, од-

ружни суд у Крагујевцу, У. 337/84). Извор: Светислав Вуковић, *Закон о оишйем уйравном йосйуйку и Закон о уйравним сйоровима*, Београд 1998, стр. 3.

1109 Судска пракса: „Није од значаја како је странка назвала поднесак, већ је меродавна његова садржина, па је зато орган дужан да приликом одлучивања цени садржину поднеска и затим поступа по њему“ (Врховни суд Косова У. бр. 446/83). Извор: Славољуб Поповић, Стеван Лилић, Јованка Савиншек, *Коменйар Закона о оишйем уйравном йосйуйку*, Београд 1998, стр. 166.

носно да потиче од лица које је при телефонском саопштењу казало своје име, надлежни орган ће повести поступак за утврђивање тих чињеница, па ако се недостаци не уклоне, сматраће се да поднесак није ни поднет. О томе се мора донети закључак против кога странка може поднети посебну жалбу.

Када поднесак садржи **више захтева** о којима се мора решавати одвојено, орган који прими поднесак узмеће у решавање захтеве за које је надлежан, а остале захтеве упутиће надлежном органу, односно суду, и о томе ће обавестити странку. Ако орган који је добио поднесак не може да утврди који је орган надлежан за рад по поднеску, донеће без одлагања закључак којим ће одбацити поднесак због ненадлежности и закључак одмах доставити странци.¹¹¹⁰

б) Позивање

Позивање је процесна радња у управном поступку чији је циљ да одзбеди физичко присуство странке или другог учесника у управном поступку, по правилу у службеној просторији (нпр. канцеларији) органа који води поступак. Позвано лице је **дужно** да се одазове позиву, а у случају да то не учини, може бити кажњено новчаном казном (глобом) или **приведено** (принудна радња *привођења*). По правилу, привођењу се приступа у случајевима када се управни поступак покреће по службеној дужности, односно када странци треба утврдити неку обавезу (нпр. предаја ствари).

Орган који води поступак овлашћен је да **позива** лице чије је присуство у поступку потребно, а које борави на њеном подручју. По правилу, позивање се **не може** вршити ради достављања писмених исправака решења и закључака, или ради саопштења која се могу извршити путем поште и на други начин погоднији за лице коме се саопштење има учинити. Изузетно, на усмену расправу може бити позвано лице које борави ван подручја органа који води поступак, ако се тиме поступак убрзава или олакшава, а долазак не проузрокује веће трошкове или већу дангубу за позваног. Позивање се врши **писменим позивом**, ако посебним прописима није предвиђен други начин позивања.

У писменом позиву **означиће** се назив органа који позива, име и презиме и адреса лица које се позива, место, дан, а кад је то могуће и час доласка позваног, предмет због кога се позива и у ком својству (као странка, сведок, вештак итд.), а затим и која помоћна и доказна средства позвани треба да понесе. У позиву се мора навести да ли је позвано лице дужно да дође лично или може послати пуномоћника који ће га заступати, а затим ће се упозорити да је у случају спречености да се одазове позиву дужно да извести орган који је издао позив. Позвани ће се исто тако **упозорити** на последице ако се не одазове позиву, или не извести да је спречен да дође.

1110 Судска пракса: „Ако орган прими поднесак са више захтева и утврди да за одлучивање о некима од тих захтева није надлежан, узмеће у поступак само оне захтеве за које је надлежан, док захтеве за које није надлежан уступиће на решавање надлежном управном органу или суду, и о уступању обавестиће странку“ (ВСВ, У. 2330/78). Извор: Зоран Томић, Вера Бачић, *Коментар Закона о ошћем управном процесу*, Београд 1997, стр. 118.

У позиву на усмену расправу странка се може позвати да поднесе писмене и друге доказе, а може се упозорити и да може повести сведоке на које се намерава позвати. Кад то допушта природа ствари, може се оставити на вољу позваном лицу да уместо личног доласка преда до одређеног дана потребну писмену изјаву.

Приликом позивања орган ће водити рачуна о томе да се лице чије је присуство потребно позове да дође у време које ће **најмање ометати** позваног у вршењу његовог редовног посла. Нико не може бити позван да дође у току ноћи, осим ако се ради о хитним и неодложним мерама.

Позвано лице је **дужно** да се одазове позиву. Ако је позвано лице због болести или ког другог оправданог разлога спречено да дође, дужно је одмах по пријему позива о томе известити орган који је издао позив, а ако је разлог спречености настао доцније, онда одмах по сазнавању тог разлога. Ако се лице коме је позив лично достављен не одазове позиву а изостанак не оправда, може бити **приведено**, а осим тога и **кажњено** новчаном казном.¹¹¹¹ Ове ће се мере применити само ако је у позиву било означено да ће се оне применити. Ако су услед неоправданог изостанка позваног лица настали **трошкови** у поступку, може се одредити да те трошкове сноси лице које је изостало. Закључак о привођењу, о изрицању казне или о плаћању трошкова доноси службено лице које води поступак у сагласности са службеним лицем овлашћеним за решавање ствари, а код замољеног органа, у сагласности са старешином тог органа, односно са службеним лицем овлашћеним за решавање у сличним стварима. Против овог закључка допуштена је посебна жалба. Ако се позиву није одазвало војно лице или службеник полиције, орган ће се обратити команди тог лица са захтевом да се оно доведе, а може га и казнити, односно одредити да сноси трошкове (дакле, не може га привести).

У одређеним ситуацијама, нарочито када је у питању већи број странака (нпр. порески обвезници), орган управе, уместо појединачних позива, може упутити тзв. **општи позив** (едиктална објава). Општим позивом врши се опште јавно позивање већег броја лица да изврше своје појединачне обавезе у току већ покренутог управног поступка (нпр. пријава и плаћање пореза до одређеног рока).

в) Записник

Записник је материјални акт који има посебан процесноправни значај јер представља **службену исправу** (*документ*) са евиденцијом о појединим процесним радњама које су изведене у току управног поступка (нпр. о саслушању странке, о извршеном увиђају и сл.).¹¹¹² У појединим случајевима (у

1111 Судска пракса: „Не може се претпоставити кривица странке, односно другог позваног лица као учесника у поступку, него позваном мора бити омогућено да изнесе разлоге којима је био спречен да се одазове позиву, а орган цени да ли су наведени разлози оправдани“ (Извод из пресуде Врховног суда Народне Републике Србије, У 5949/61). Извор: Славољуб Поповић, Стеван Лилић, Јованка Савиншек, *Коментар Закона о ошййем уйравном йосйуйуку*, Београд, 1998, стр. 178.

1112 Б. Јовановић, „Пример записника о усменој расправи и после њега донетог решења“, *Нова администрација*, бр. 1, Београд 1957.

тзв. стварима од мањег значаја), уместо вођења посебног записника може са ставити кратка белешка на сам спис предмета (забелешка на спис).

Тако, Закон о општем управном поступку предвиђа да се о усменој расправи или другој важнијој радњи у поступку, као и важнијим усменим изјавама странака или трећих лица у поступку, **саставља записник**. О мање важним радњама и изјавама странака и трећих лица која немају битног утицаја на решење ствари, о управљању тока поступка, о саопштењима, службеним опажањима, усменим упутствима и налозима, као и околностима које се тичу само унутрашњег рада органа код кога се води поступак, неће се по правилу састављати записник, већ ће се у самом спису ставити **забелешка**, коју потврђује службено лице које ју је ставило, уз ознаку датума. Не мора се састављати записник ни о оним усменим захтевима странке о којима се одлучује по скраћеном поступку, а којима јој се удовољава, већ се такви захтеви могу само евидентирати на прописан начин.

У записник се посебно **уноси**: назив органа који обавља радњу, место где се врши радња, дан и час кад се врши и предмет у коме се она врши и имена службених лица, присутних странака и њихових заступника или пуномоћника. Записник треба да садржи тачно и кратко ток и садржај извршених радњи и датих изјава. При томе записник треба да се ограничи на оно што се тиче саме ствари која је предмет поступка. У записнику се наводе све исправе које су у било коју сврху употребљене на усменој расправи. Према потреби, те се исправе **прилажу** записнику. Изјаве странака, сведока, вештака и других лица која учествују у поступку, а које су од значаја за доношење решења, уписују се у записник што тачније, а према потреби и њиховим речима. У записник се уписују и сви закључци који се у току радње донесу. Ако се које саслушање врши посредством тумача, означиће се на ком је језику саслушани говорио и ко је био тумач.

Записник се води **за време вршења службене радње**. Ако се радња не може истог дана завршити, унеће се сваког дана посебно у исти записник оно што је тог дана урађено и ово ће се прописно потписати. Ако се радња о којој се води записник није могла обавити без прекида, у записник ће се означити да је било прекида. Ако су у току радње израђени или прибављени планови, скице, цртежи, фотографије и томе слично, овериће се и прикључити записнику. Прописима се може одредити да се записник у одређеним стварима може водити у виду књиге или других средстава евиденције.

Записник мора бити вођен **уредно** и у њему се не сме ништа брисати. Места која су прецртана до закључења записника морају остати читљива и њих својим потписом оверава службено лице које руководи радњом поступка. У већ потписаном записнику не сме се ништа додавати и мењати. Допуна у већ закљученом записнику уноси се у **додатак** (*anex*) записника.

Пре закључења записник ће се **прочитати** саслушаним лицима и осталим лицима која учествују у радњи поступка. Ова лица имају право да и сама прегледају записник и да стављају своје **примедбе** (тзв. примедбе на записник).¹¹¹³ На крају записника ће се навести да је записник прочитан

¹¹¹³ Судска пракса: „Ако записник не садржи све потребне податке, а посебно податак да је садржина записника странки прочитана, не може се узети да је изјавом странке на том

и да нису стављене никакве примедбе или, ако јесу, укратко ће се уписати садржај примедба. Затим ће записник **потписати** лице које је у радњи учествовало, а на крају ће га **оверити** (потписом и печатом) службено лице које је руководило радњом, као и записничар (потписом) ако га је било. Ако записник садржи саслушање више лица, свако ће се од њих **потписати** испод оног дела записника где је уписана његова изјава. Ако су вршена суочења, део записника о томе потписаће лица која су суочена. Ако се записник састоји од више листова, они ће се означити редним бројевима, сваки лист ће на крају оверити својим потписом службено лице које руководи радњом поступка и лице чија је изјава уписана на крају листа. Допуне већ закљученог записника **поново** ће се потписати и оверити. Ако лице које треба да потпише записник **није писмено** или не може да пише, потписаће га једно писмено лице које ће ставити свој потпис. То не може бити службено лице које руководи радњом поступка нити записничар. Ако неко лице **неће** да потпише записник или се удаљи пре закључења записника, то ће се уписати у записник и навешће се разлог због кога је потпис ускраћен.

Записник састављен сагласно одредбама ЗУП-а има правну **снагу јавне исправе**. Записник је доказ о току и садржини радње поступка и датих изјава, осим оних делова записника на које је саслушано лице ставило примедбу да нису правилно састављени. Дозвољено је доказивати нетачност записника, с тим што је терет доказивања на оном лицу које тврди да је записник неправилно састављен или да су подаци у њему нетачни.

Кад у управном поступку решава колегијални орган, **о већању и гласању** саставља се **посебан записник**. Кад је у поступку по жалби једногласно одлучено, не мора се састављати записник о већању и гласању, већ се о томе може ставити забелешка на спису. У записник о већању и гласању уписује се, поред података о персоналном саставу колегијалног органа, означање предмета о коме се ради и кратак садржај онога што је решено, као и одвојена мишљења ако их је било. Овај записник потписује лице које председава и записничар.

г) Разгледање и преписивање списка и обавештавање о току поступка

Странка има право да **разгледа** списе предмета и да о свом трошку преписује, односно фотокопира потребне списе. Разгледање, преписивање, односно фотокопирање списка врши се **под надзором** одређеног службеног лица. Право да разгледа списе и да о свом трошку препише поједине списе има и свако друго лице које **учини вероватним** свој правни интерес за то, као и друштвене организације и стручна удружења, ако за то постоји оправдан интерес. Захтев за разгледање и преписивање списка може се ставити и усмено. Орган може тражити од лица у таквим случајевима да писмено или усмено на записник образложи постојање свог правног интереса. Са

записнику утврђена одређена чињеница, ако је странка ту чињеницу у току поступка оспоравала“ (ВСС, У бр. 5512/72). Извор: Славољуб Поповић, Стеван Лилић, Јованка Савиншек, *Коментар Закона о ошййем уйравном йосйуйуку*, Београд 1998, стр. 181.

преписивањем списка треба уподобити и њихово фотокопирање. Законодавац изричито прописује да се **не могу** разгледати ни преписивати: записник о већању и гласању, службени реферат и нацрти решења, као ни други списи који се воде као поверљиви, ако се тиме може осујетити сврха поступка или ако се то противи јавном интересу или оправданом интересу једне странке или трећих лица.

Странка и свако друго лице које **учини вероватним** свој правни интерес у предмету, као и заинтересовани државни органи, имају право да се обавештавају о току поступка. Против одбијања тог захтева допуштена је посебна жалба и када закључак није издат у писменом облику. Жалба се може изјавити одмах а најдоцније у року од 24 часа од извршеног саопштења. О жалби се мора одлучити у року од 48 часова од часа изјављивања жалбе.

д) Достављање

Достављање је материјална радња која је од великог практичног и правног значаја у вођењу управног поступка. Достављањем се странци и другим учесницима у управном поступку **стављају до знања** разни позиви, решења, закључци и други службени списи који се заједнички називају **писмена**. Због **великог практичног и правног значаја** достављања, Закон о општем управном поступку овим процесним радњама посвећује бројне и детаљне одредбе. Како се истиче, ...достављање има велики практични значај како у погледу судбине решења и других службених списка, тако и права и дужности странака и других учесника у управном поступку, као и у погледу самог органа који издаје писмено. Пре достављања не може се, по правилу, извршити решење јер не може да почне да производи дејство. Од достављања, за учеснике поступка почињу да теку рокови за употребу правних средстава. Пре достављања, по правилу, орган који је издао акт не може по њему поступити. Треба посебно нагласити да решење, које је донето али није уручено странци, представља интерну ствар органа, па зато такво решење не само да не обавезује орган који га је донео, већ ни странку на коју се односи, све док такво решење не буде уручено, односно достављено странци. Из тога произилази да све док решење није достављено странци, орган који га је донео може да га замени новим решењем.¹¹¹⁴

Постоји више **модалитета** достављања, посебно: а) посредно достављање, б) обавезно лично достављање, ц) посебне ситуације достављања (тј. достављање законском заступнику и пуномоћнику, достављање пуномоћнику за примање писмена, достављање државним органима, правним лицима и другим организацијама, достављање лицима у иностранству, лицима са дипломатским имунитетом, лицима у војним јединицама и установама и лицима на издржавању казне затвора) и д) достављање јавним саопштењем (едиктално саопштење). ЗУП прописује правила у вези са начином достављања, као и у вези са ситуацијом када се одбије пријем.

¹¹¹⁴ Никола Стјепановић, *Управно право II*, Београд 1973, стр. 112.

1) Начин достављања

Законом о општем управном поступку прописује се да се достављање писмена (позива, решења, закључака и других службених списа), по правилу, врши тако што се писмено **предаје** лицу коме је намењено. Достављање се врши путем поште или га врши орган преко свог службеног лица. Лице коме писмено треба да се достави може бити позвано ради пријема само изузетно, кад то захтева природа или значај писмена које се има уручити. Начин достављања одређује орган чије се писмено доставља.

Достављање се врши **само радним даном**, и то дању.¹¹¹⁵ Орган чије се писмено има доставити може из особито важних разлога одредити да се достављање изврши и у недељу или на дан државног празника, а и ноћу ако је то неодложно потребно. Достављање поштом може се вршити и у недељу и на дан државног празника. Достављање се врши, по правилу, у **стану, у пословној просторији** или радионици где је запослено лице коме се достављање има извршити, а адвокату у његовој **адвокатској канцеларији**. Достављање се може извршити и на другом месту ако лице коме се достављање врши пристане да прими писмено које се доставља, а ако тих просторија нема, може се таквом лицу извршити достављање где год се оно затекне.

2) Посредно достављање

Кад се лице коме се достављање има извршити **не затекне** у свом стану, достављање се врши предајом писмена некоме од одраслих чланова његовог домаћинства, а ако се ни они не затекну, онда настојнику куће или суседу, ако они на то пристану.¹¹¹⁶ Ако се достављање врши на радном месту лица коме се писмено има доставити а то лице се ту не затекне, достављање се може извршити лицу које је на истом месту запослено, ако оно пристане да прими писмено. Достављање **адвокату** може се извршити и предајом писмена лицу запосленом у адвокатској канцеларији. Посредно достављање се не може извршити лицу које у истом поступку учествује са супротним интересом. Ако се утврди да је лице коме се достављање има извршити одсутно и да му наведена лица не могу писмено на време предати, **вратиће** се писмено органу који га је издао, уз назнаку где се одсутни налази. Ако је боравиште лица коме се достављање има извршити и поред истраживања остало непознато, орган који је издао писмено **поставиће** том лицу **привременог заступника** и њему ће предати писмено.

1115 Судска пракса: „Према члану 82 (сада чл. 72 – С. Л.) ЗУП-а, достављање се по правилу врши радним даном и то дању. Повреда ове одредбе, међутим, овлашћује само странку да одбије доставу. Но, ако странка исту прими, достава је пуноважна без обзира на односну повреду“ (Извод из пресуде Врховног суда Србије У 107/66). Извор: Славољуб Поповић, Стеван Лилић, Јованка Савиншек, *Коментар Закона о ошйишем уйравном йосйуйку*, Београд 1998, стр. 194.

1116 Судска пракса: „Не сматра се да је решење у управном поступку уредно достављено у смислу члана 84 (сада 74 – С. Л.) ЗУП-а, ако уместо лицу на чије име решење гласи, уручи његовом оцу као одраслом члану његовог домаћинства, пре него што се покуша достава адресату и ако то достављање није извршено у стану, већ у просторијама царинског органа“ (Савезни суд, Ус. 538/83). Извор: Александар Дончић, *Акйуелна судска йракса у областйи уйравној йрава*, Београд 1996. стр. 13.

Ако се достављање не може извршити на прописан начин, а није утврђено да је лице коме се достављање има извршити одсутно, достављач ће предати писмено **надлежном органу општине** на чијем се подручју налази **боравиште** лица коме се достављање врши или **пошти у месту** његовог боравишта ако се достављање врши путем поште. На вратима стана, пословне просторије или радионице лица коме се достављање има извршити, достављач ће **прибити писмено саопштење** где се писмено налази. На саопштењу и на самом писмену које се имало доставити достављач ће **означити разлог** оваквог достављања, као и дан кад је саопштење прибио на врата, и ставити свој потпис. Достављање се **сматра извршеним** кад је саопштење прибијено на врата. Доцније оштећење или уништење овог саопштења **нема утицаја** на ваљаност достављања. О достављању извршеном на овај прописан начин, обавестиће се орган који је наредио достављање.

3) Обавезно лично достављање

Достављање се **мора** извршити лично лицу коме је писмено намењено кад је такво достављање одређено овим законом или другим прописом, кад од дана достављања **почиње да тече рок** који се не може продужавати или кад то нарочито одреди орган који је наредио достављање. Сматра се да је извршено лично достављање адвокату и предајом писмена лицу запосленим у адвокатској канцеларији. Кад се лице коме се достављање има лично извршити не затекне у стану, пословној просторији, радионици или се у адвокатској канцеларији **не затекне** ни лице које је у њој запослено, достављач ће се обавестити кад и на ком месту га може наћи, па ће му код неких од лица којима се иначе може извршити посредно достављање оставити писмено обавештење да у одређени дан и час буде у свом стану, односно на радном месту ради примања писмена. Ако и после тога достављач не затекне лице коме се достављање има извршити, достављач ће поступити на начин прописан за посредно достављање **прибијањем** саопштења где се писмено налази и тада се **сматра да је достављање извршено**.¹¹¹⁷ Достављањем писмена законском заступнику, пуномоћнику или пуномоћнику за примање писмена, сматра се да је достављање извршено самој странци.

4) Посебни случајеви достављања

(а) Достављање законском заступнику и пуномоћнику

Достављање законском заступнику или пуномоћнику, ако их странка има, врши се на начин прописан за **посредно достављање**. Ако више странака има законског заступника или пуномоћника у истом предмету, достављање се за њих врши том законском заступнику, односно пуномоћнику.

¹¹¹⁷ Судска пракса: „Достављање је правилно извршено када је достављач, пошто је достављање покушао одређеног дана – али зато што примаоца није нашао код куће – известио примаоца за нову доставу и након тога писмено је уручио комшији, будући да ни тог дана прималац није затечен код куће“ (ВСВ, У. 470/84). Извор: Светислав Вуковић, *Закон о ошћийем уйравном йосйуйку и Закон о уйравним сйоровима*, Београд 1998, стр. 51.

Ако странка има више пуномоћника, довољно је да се достављање изврши само једном од њих.¹¹¹⁸

(б) *Достављање џуномоћнику за џримање џисмена*

Странка може **овластити** одређено лице коме се имају вршити сва достављања за њу. Кад странка обавести о том овлашћењу орган који води поступак, орган ће вршити сва достављања овом пуномоћнику (тзв. *џуномоћник за џримање џисмена*).¹¹¹⁹ Пуномоћник за примање писмена дужан је да сваки акт без одлагања пошаље странци. Ако би непосредно достављање странци, пуномоћнику или законском заступнику знатно одуговлачило поступак, може се наложити странци да по одређеном предмету у одређеном року постави у седишту органа пуномоћника за примање писмена. Ако странка не поступи по овом налогу, орган може поставити привременог заступника и њему извршити достављање. Кад се странка или њен законски заступник налазе у иностранству а немају пуномоћника у земљи, позваће се приликом достављања првог писмена да у одређеном року поставе пуномоћника или пуномоћника за примање писмена и упозориће се да ће им се, ако у остављеном року не поставе пуномоћника, по службеној дужности поставити пуномоћник за примање писмена односно привремени заступник. Достављањем писмена пуномоћнику за примање писмена **сматра се да је достављање извршено странци** којој је писмено имало бити достављено.

Кад **више странака** у поступку заједнички учествује са истоветним захтевима, а немају законског пуномоћника, дужне су приликом прве радње у поступку **пријавити** органу **заједничког пуномоћника** за примање писмена, по могућности таквог који станује у седишту органа. Док не пријаве заједничког пуномоћника за примање писмена, **сматраће се за таквог пуномоћника она странка између њих која је на првом заједничком поднеску прва потписана** или означена.¹¹²⁰ Ако се на такав начин не може одредити пуномоћник, службено лице које води поступак може одредити за пуномоћника било коју од тих странака. Ако је број странака велики или су из разних места, могу странке пријавити, а и само службено лице може одредити **више таквих пуномоћника** и означити коју ће од странака сваки од њих заступати. Заједнички пуномоћник за примање писмена дужан је без одлагања обавестити све странке о писмену које је за њих примио и

1118 Судска пракса: „Нема повреде одредаба Закона о општем управном поступку у случају када је првостепени орган своје решење доставио странци лично, а не пуномоћнику – адвокату који је странку заступао у управном спору, који је претходно доношењу тог решења“ (ВС-БиХ, У 2052/69). Извор: Зоран Томић, Вера Бачић, *Коментар Закона о оџиштем уџравном џосџуџу*, Београд 1997, стр. 139.

1119 Зоран Томић, „Достављање пуномоћнику у управном поступку“, *Адвокаџура*, бр. 4, Београд 1984.

1120 Судска пракса: „Када више странака које заједнички иступају са истоветним интересом немају заједничког пуномоћника, нити су га пријавиле управном органу сматраће се као пуномоћник за пријем достава онај између њих, који је на првом заједничком поднеску први потписан или означен“ (Извод из одлуке СВС Уж. 2438/57). Извор: Иво Крбек, *Закон о оџиштем уџравном џосџуџу*, Београд 1962, стр. 123.

омогућити им да прегледају, препишу и овере писмено које, по правилу, он треба да чува. У писмену које се доставља пуномоћнику за примање писмена означиће се сва лица за која се достављање врши.

(в) *Достављање државним органима, йрегузећима и друћим йравним лицима*

Достављање државним органима, правним лицима и другим организацијама врши се **предајом писмена службеном лицу у органу**, односно овлашћеном лицу одређеном за примање писмена, ако за поједине случајеве није друкчије прописано.¹¹²¹ Ако у поступку учествују пословне јединице, насеља или група лица која немају својство правног лица, достављање се врши предајом писмена лицу које су они одредили. Ако достављач у одређеном радном времену не нађе лице одређено за примање писмена, предају писмена може извршити ма ком лицу запосленом у том органу, односно организацији, које се затекне у њиховим просторијама.¹¹²²

(г) *Достављање лицима у иностранству, лицима са дипломатским имунитетом, лицима у војним јединицама и установама и лицима на издржавању казне затвора*

Лицима и установама у иностранству, као и лицима у земљи која уживају дипломатски имунитет, достављање се врши **преко** органа управе надлежног за **спољне послове** ако међународним уговорима није друкчије одређено. Достављање извода из матичних књига, уверења, потврда и других писмена која се издају на захтев наших држављања у иностранству може се извршити непосредно. Достављање осталих писмена врши се преко дипломатских и конзуларних представништава наше земље у иностранству.

Војним лицима, службеницима полиције и лицима запосленим у сувоzemном, речном, поморском и ваздушном саобраћају достављање се може вршити и преко њихове **команде**, односно органа или организације у којима су запослени.

Лицима која су лишена слободе достављање се врши преко управе **установе** у којој се налазе.

1121 Судска пракса: „Достављање писмена у смислу члана 91 став 1 (сада чл. 81 ст. 1) ЗУП-а није уредна ако потпис примаоца на доставници није оверен печетом предузећа или друге организације којој је писмено упућено“ (Пресуда Савезног суда, Ус 559/94). Извор: *Билтен судске йраксе Савезног суда*, бр. 40, Београд 1995, стр. 56.

1122 Судска пракса: „Према одредби члана 91 (сада чл. 81 ст. 1) ЗУП-а, достављање државним органима, организацијама и заједницама врши се предајом писмена службеном лицу, односно лицу одређеном за пријем писмена, ако за појединачне случајеве није другачије прописано. У конкретном случају побијано другостепено решење предато је лицу коме је поверено располагање печатом тужиоца. Независно од тога да ли ово лице има посебно овлашћење за пријем писмена, као и по ком основу обавља рад код тужиоца, предаја писмена лицу које је пријем писмена потврдило печатом тужиоца, је предаја лицу овлашћеном за пријем писмена и таква достава се према одредби члана 91 (сада 81) став 1 Закона о општем управном поступку сматра уредном“ (Савезни суд Грпс. 38/91). Извор: Славољуб Поповић, Стеван Лилић, Јованка Савиншек, *Коментар Закона о општем управном поступку*, Београд 1998, стр. 20.

(g) Досйављање јавним саопшћењем

Ако се ради о већем броју лица која органу нису позната или која се не могу одредити, достављање ће се извршити путем **јавног саопштења** на огласној табли органа који је писмено издао (тзв. достављање **едикћалним** саопштењем, односно објавом). Сматра се да је достављање извршено по истеку 15 дана од дана истицања саопштења на огласној табли, ако орган који је писмено издао не одреди дужи рок. Осим објављивања на огласној табли, орган може објавити саопштење и у новинама, односно другим средствима јавног информисања или на који други уобичајени начин.

5) Одбијање пријема

Ако лице коме је писмено упућено, односно одрасли члан његовог домаћинства **одбије без законског разлога** да прими писмено, или то учини лице запослено у државном органу, правном лицу, другој организацији или у адвокатској канцеларији, односно ако то учини лице које су за пријем писмена одредили насеље и група лица (субјекти који немају својство правног лица), достављач ће писмено оставити у стану или просторији у којој односно лице станује, односно где је запослено или ће писмено **прибити** на врата стана или просторије. Кад је достављање извршено на овај предвиђен начин, достављач ће **забележити** на доставници дан, час и разлог одбијања пријема, као и место где је писмено оставио. Тиме се сматра да је достављање извршено.

б) Промена пребивалишта, боравишта или седишта

Кад странка или њен законски заступник у току поступка промене своје пребивалиште, боравиште или седиште, **дужни** су да о томе **одмах обавесте** орган који води поступак. Ако она то не учине, а достављач и поред истраживања не може сазнати куда су се одселили, орган ће одредити да се сва даља достављања у поступку за ту странку врше прибијањем писмена на огласној табли органа који води поступак. Достављање се сматра извршеним по истеку осам дана од дана прибијања писмена на огласној табли органа који води поступак.¹¹²³ Кад пуномоћник, односно пуномоћник за примање писмена у току поступка промени своје пребивалиште или стан а не обавести о томе орган који води поступак, достављање ће се извршити као да пуномоћник није ни постављен.

7) Доставница

Потврду о извршеном достављању (доставници) потписују прималац и достављач. Прималац ће на доставници сам словима назначити дан

1123 Судска пракса: „Достава путем прибијања писмена на огласну таблу органа може се вршити само ако је поступак вођен по захтеву странке, а ако је покренут по службеној дужности само у оном случају када је странка учествовала у поступку“ (Пресуда Врховног суда Србије у Београду, У. бр. 5956/72). Извор: Александар Дончић, *Акћуелна судска йракса у обласйи уйравној йрава*, Београд 1996. стр. 14.

пријема.¹¹²⁴ Ако је прималац неписмен или не може да се потпише, достављач ће на доставници назначити његово име и дан предаје и ставиће напомену зашто прималац није ставио свој потпис. Ако прималац **одбије** да потпише доставницу, достављач ће то забележити на доставници и исписати словима дан предаје. Тиме се сматра да је достављање извршено. Ако је достављање извршено коме од лица по правилима посредног достављања, достављач ће на доставници назначити лице коме је писмено предато и однос тог лица према лицу коме се достављање имало извршити. Ако је достављање извршено на овај начин, на доставници треба назначити дан извршеног саопштења, као и **дан предаје** писмена општинском органу, односно пошти.

8) Грешке у достављању

Ако при достављању буде учињена грешка, сматраће се да је достављање извршено оног дана за који се утврди да је лице коме је писмено намењено **стварно добило** то писмено. Ако је доставница нестала, достављање се може доказивати и другим средствима.

6. Рокови и повраћај у пређашње стање

а) Рокови

1) Појам и рачунање рокова у управном поступку

У правном смислу, рок се може одредити као јасно дефинисан временски размак у којем треба или у којем се не сме предузети извесна процесна радња, тј. временски период у којем правни посао производи дејства или чијим протеком она отпочињу. Стога, иницијално разликујемо процесне од материјалних рокова.¹¹²⁵ Док су први окренути могућности предузимања одређених радњи у поступку, други се односе на могућност остваривања права и обавеза предвиђених прописима којима су уређене поједине управне области.

Рокови у управном поступку треба да омогуће несметано одвијање управног поступка. Њима се реализују идеје постављене начелом економичности (чл. 14 ЗУП-а) и начелом ефикасности (чл. 7 ЗУП-а), тј. роковима се поступак усмерава тако да се без одуговлачења и са што мање трошкова за странку и друге учеснике у поступку прибаве сви докази потребни за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања и за доношење законитог

1124 Судска пракса: „Неправилна је и незаконита достава првостепеног решења када службено лице првостепеног управног органа уручи директору тужилачког предузећа првостепено решење у службеној просторији првостепеног органа, а на изворнику решења је првостепени орган унапред машином откуцао датум уручења решења, а на простору изнад унапред откуцаног датума пријема, директор тужиоца потпише пријем решења, а да није својеручно назначио словима дан пријема“ (Врховни суд Србије, У 4856/95). Извор: *Збирка судских одлука, Савезни суд* (књ. 21, св. И, 1996), Београд 1997, стр. 244.

1125 Види: Мирјана Дреновак, „Право на ефикасну правну заштиту у разумном року у управном поступку“, *Правни календар Србије за европске интеграције*, бр. 2, Београд 2007, стр. 167–180.

и правилног решења, чиме би се обезбедило успешно и квалитетно остваривање и заштита права и правних интереса.

Могући су различити начини рачунања рокова, од којих је најчешће **календарско** рачунање рокова (на часове, дане, месеце и године), с тим што је правило да ако се рокови рачунају на дане, тај се дан **не** укључује у рок, док ако се рокови рачунају на месеце или године, рок почиње тећи од првог **наредног дана**. Дан почиње истеком поноћи, осим ако није другачије одређено (нпр. почетком радног времена).

С обзиром на њихов значај, у Закону о општем управном поступку **детаљно се регулише** ситуација у вези са роковима. Тако, за предузимање појединих радњи у поступку могу бити одређени рокови. Ако рокови нису одређени законом или другим прописом, одређује их, с обзиром на околности случаја, службено лице које води поступак. Рок који је одредило службено лице које води поступак, као и рок одређен прописима за који је предвиђена могућност продужења, може се продужити на молбу заинтересованог лица поднету пре истека рока, ако постоје оправдани разлози за продужење.

Рокови се **рачунају** на дане, месеце и године, а могу се рачунати и на часове (нпр. у случају жалбе у вези са одбијањем захтева странке за разгледање или фотокопирање списка неког предмета). Кад је рок одређен по **данима**, дан у који је достављање или саопштавање извршено, односно у који пада догађај од кога треба рачунати трајање рока, **не урачунава** се у рок, већ се за почетак рока узима први наредни дан. Рок који је одређен по **месецима**, односно по **годинама** завршава се истеком оног дана, месеца, односно године, који по свом броју одговара дану кад је достављање или саопштење извршено, односно дану у који пада догађај од кога се рачуна трајање рока. Ако нема тог дана у последњем месецу, рок се свршава последњег дана тог месеца. Свршетак рока може се означити и извесним календарским даном.¹¹²⁶

Почетак и ток рокова не спречавају недељни дани и дани државних празника. Ако последњи дан рока пада у недељу или на дан државног празника, или у неки други дан кад орган код кога се радња поступка има предузети не ради (нпр. Дан војске), рок истиче истеком првог наредног радног дана.¹¹²⁷

Поднесак је поднет **у року** ако је пре него што рок истекне стигао органу коме је имао бити предат. Кад је поднесак упућен поштом препоручено или телеграфским путем, дан предаје пошти сматра се даном предаје орга-

1126 Судска пракса: „Околност да је странка била у заблуди о томе колико дана има одређени месец не представља оправдан разлог за пропуштање рока за подношење захтева у смислу члана 20 (сада чл. 22 – С. Л.) ЗУС“ (Решење Врховног суда Југославије Уис 734/96). Извор: Славољуб Поповић, Стеван Лилић, Јованка Савиншек, *Коментар Закона о ојшћем уйравном йосйуйаку*, Београд 1998, стр. 221.

1127 Судска пракса: „Околности да пријемна служба органа управе, коме треба дати жалбу, ради суботом, може бити од утицаја на протек рока за жалбу само ако је рад те службе суботом сталан, са пуним радним временом, што треба да буде објављено на начин како је то прописима предвиђено“ (ВСС Увп. 79/81). Извор: Светислав Вуковић, *Закон о ојшћем уйравном йосйуйаку и Закон о уйравним сйоровима*, Београд 1998, стр. 57.

ну коме је упућен. За лица која се налазе у оружаним снагама дан предаје поднеска војној јединици, односно војној установи или штабу сматра се даном предаје органу коме је упућен. За лица лишена слободе, дан предаје поднеска управи установе у којој се налазе сматра се даном предаје органу коме је упућен. Ако је надлежни орган одредио дан кад ће се расправљати о поднеску који је странка дужна да поднесе па позвао странку да поднесак достави до одређеног дана, орган је дужан узети у разматрање поднесак који је примљен пре почетка расправљања.

2) Врсте рокова у управном поступку

У управном поступку рокови¹¹²⁸ се, према томе да ли су нормирани законом и другим прописом или их одређује службено лице у поступку, квалификују као *законски* или *службени*. *Службене рокове* може одредити службено лице када за неку радњу у поступку није прописан законски рок, при чему службено лице, испитујући претходно све околности конкретног случаја, може одлучити да ли ће уопште ограничити процесно делање учесника у поступку, а потом и дужину односног рока¹¹²⁹ (на пример, рок који службено лице одређује странкама за одређивање заједничког представника). Посебну врсту законских рокова чине *оријентациони рокови*.¹¹³⁰ Да би поступило по оријентационом року, службено лице се не мора стриктно држати дужине рока која је законом нормирана, већ може одредити краћи или дужи рок. Дилему може створити члан 142 став 2 ЗУП-а којим је прописано: „Позваним лицима оставиће се, *йо йравилу, осам дана* од достављања позива до дана расправе.“ Како је наведеним чланом прописано да „лицима која се позивају на усмену расправу мора се оставити довољно времена да се припреме за расправу“, а довољним се „по правилу“ узима рок од осам дана, то би се дало закључити да је у овом случају реч о законском оријентационом року, те би се он евентуално могао продужити или скратити.

С обзиром на правне последице које настају пропуштањем рока, разликују се *йреклузивни, дилайторни* и *инстирукциони рокови*. *Преклузивним роковима* се предузимање процесне радње ограничава на одређен временски период чијим протеком престаје могућност за предузимање процесне радње. Најчешће се ти рокови односе на странке и друге учеснике у управном поступку, али могу бити прописани и као рокови који се односе на органе (на пример, код мењања и поништавања решења у вези са управним спором, члан 251 ЗУП-а). У теорији управног права постоје два гледишта

1128 О роковима у управном поступку видети уџбенике: Стеван Лиљић, Предраг Димитријевић, Милан Марковић, *Уйравно йраво*, Београд 2006, стр. 283–285; Драган Милков, *Уйравно йраво II*, Нови Сад 2003, стр. 131–138; Славољуб Поповић, Бранислав Марковић, Милан Петровић, *Уйравно йраво – ойийши део*, Београд 2002, стр. 470–474; Зоран Томић, *Уйравно йраво*, Београд 2002, стр. 390–394, као и коментаре Закона о општем управном поступку: Стеван Лиљић, Славољуб Поповић, Јованка Савиншек, *Коменйар Закона о ойийшем уйравном йосйуйку са објашњењима, судском йраксом, обрасцима за йримену Закона и рејисйром йојмова*, Београд 1998; Драган Милков, Чедомир Простран, *Коменйар Закона о ойийшем уйравном йосйуйку са судском йраксом*, Београд 1998; Зоран Томић, Вера Бачић, *Коменйар Закона о ойийшем уйравном йосйуйку са судском йраксом и рејисйром йојмова*, Београд 2003.

1129 Зоран Томић, *Уйравно йраво*, Београд 2002, стр. 391.

1130 Зоран Томић, *Уйравно йраво – уйравна конйирола уйраве*, Београд 1990, стр. 254.

о појму *дилаторних рокова*. Према једном схватању, под дилаторним роковима се „подразумевају такви рокови код којих непредузимање одређене процесне радње има за последицу одређивање новог рока од стране органа, односно службеног лица које води поступак“, па протеком *рока дилаторне природе* странка не губи дефинитивно право на предузимање процесне радње, већ орган одређује нови рок у коме се она може извршити.¹¹³¹ Према другом схватању, дилаторни рокови „представљају временски период у коме се не сме предузимати процесна радња. Тек протеком дилаторног рока стиче се право на предузимање одређене радње у поступку.“¹¹³² Као *инструкциони* квалификују се они рокови које су дужни да поштују органи надлежни за вођење управног поступка, а чијим протеком не наступају негативне последице по странку или другог учесника у управном поступку. Наиме, ако службено лице пропусти инструкциони рок, може бити позвано на дисциплинску одговорност.

Када се као критеријум разликовања узме могућност продужења, могуће је разликовати *продуживе* и *непродуживе* рокове.¹¹³³ Код *продуживих рокова* могуће је продужити раније одређени временски период, што се не може учинити када је реч о *непродуживим роковима*. За разлику од законских рокова који су, по правилу, непродуживи, службени рокови се могу продужавати. Према члану 89 ставу 3 ЗУП-а, службено лице које води поступак може продужити *продуживи рок*, ако за то постоје оправдани разлози, на молбу заинтересованог лица поднету пре истека рока.

Према начину рачунања рокова, разликују се *апсолутно одређени* и *релативно одређени рокови*. Ако је прецизно (календарским даном) утврђен крајњи термин када радња мора да се обави, реч је о апсолутно одређеним роковима. Но, ако се рок одређује према некој чињеници од чијег наступања зависи почетак или протек односног рока, говоримо о релативно одређеним роковима. Релативни рокови су одређени у том смислу што је јасно предвиђено њихово трајање,¹¹³⁴ а тренутак који је меродаван за започињање релативно одређеног рока може се утврдити или једном спољном околшћу, која је објективно дата,¹¹³⁵ или одређеним чињеницама, које зависе од унутрашњег, духовног процеса неког лица, те се везују за субјективне моменте.¹¹³⁶ Стога, релативно одређени рокови могу бити објективни и субјективни рокови.¹¹³⁷

1131 Славољуб Поповић, Бранислав Марковић, Милан Петровић, *Управно право – општи гео*, Београд 2002, стр. 471. У том смислу, и Зоран Томић, *Управно право*, Београд 2002, стр. 392.

1132 Драган Милков, *Управно право II*, Нови Сад 2003, стр. 135.

1133 Ivo Krbek, *Pravo jugoslovenske javne uprave III – Funkcioniranje i upravni spor*, Zagreb 1962, стр. 76. У том смислу, и Стеван Лилић, Предраг Димитријевић, Милан Марковић, *Управно право*, Београд 2006, стр. 283.

1134 Чланом 90. ЗУП-а нормиран је начин рачунања рокова.

1135 Тако, у члану 95 ставу 2 ЗУП-а стоји: „После истека три месеца од дана пријављивања не може се истражити повраћај у пређашње стање.“

1136 Према ставу 1 члана 95 ЗУП-а, предлог за повраћај у пређашње стање може се поднети у року од 8 дана „од дана када је истргао разлог који је проузроковао пријављивање, а ако је странка тек доцније сазнала за пријављивање – од дана када је то сазнала“.

1137 Лазо Костић, *Административно право Краљевине Југославије*, друга књига, Београд 1926, стр. 194.

Прописима је могуће уредити неки рок дефинисањем максимума и минимума његове дужине, а тиме оставити службеном лицу да, у оквиру датих вредности, одреди дужину рока у конкретном случају. Тако нормиране рокове квалификујемо као *оквирне*.

Закон о општем управном поступку појединим члановима прописује постојање рока, а његову временску димензију одређује правним стандардима. То је случај са роковима који су дефинисани као „што пре“ (чл. 237 ст. 1 ЗУП-а), „чим сазна“ (чл. 33 ст. 1 ЗУП-а), „одмах“ (чл. 45 ст. 1 ЗУП-а), „без одуговлачења“ (чл. 79 ст. 2 ЗУП-а). Но, могуће је предвидети да се извесна дужност има спровести „што пре“, чиме се апострофира обавеза поступања органа у што краћем року, а онда и прецизирати максимум трајања рока у коме се односна радња има извршити.¹¹³⁸

3) Утицај процесних рокова на рад органа управе

Разноврсност процесних рокова, изражена наведеном класификацијом, захтева анализу утицаја појединих њихових појавних облика на рад органа управе тј. поступање надлежног службеног лица у конкретном случају.

Може се уочити да су у управном поступку бројнији примери у којима се рокови односе на странке него они у којима се роковима усмеравају органи који воде поступак. Прописима одређене процесне радње странке могу предузети само у предвиђеном року. За странку у поступку пропуштање прописаног рока може имати озбиљне, негативне правне консеквенце. То је уочљиво нарочито код прекорачења преклузивног рока, при чему није од значаја да ли је он прописан законом или другим прописом или је одређен од стране службеног лица. Но, странка ће бити изложена негативним процесним последицама и ако пропусти рок инструкционе природе. Као пример инструкционих рокова који се односе на странке могу се навести рок за одређивање заједничког представника (чл. 46 ЗУП-а), као и рок за одређивање пуномоћника за пријем писмена (чл. 45 ЗУП-а). Према ставу 2 члана 46 ЗУП-а, ако странке не поступе по закључку органа који води поступак да у одређеном року назначе ко ће их између њих представљати или не поставе заједничког пуномоћника, орган сам може да одреди заједничког представника или заједничког пуномоћника који ће задржати то својство све док странке не поставе другог. Стога, пропуштање наведеног инструкционог рока води настајању неповољнијег положаја за странке у поступку, јер тако постављено лице, иако орочено, има сва права и дужности као представник постављен вољом странака.

Сврха нормирања рокова по којима су дужни да поступају органи управе јесте постизање ефикасне процедуре и опште дисциплине службених лица,¹¹³⁹ као и заштита права странака у управном поступку. Стога, орган који води управни поступак дужан је да решење донесе и достави га

1138 Ставом 1 члана 208 ЗУП-а стипулисан је рок за доношење првостепеног решења према којем је „орган дужан да донесе решење и достави га странци што пре, а најдоцније у року од једног месеца од дана предаје уредног захтева...“

1139 На пример, рок за доношење закључка о дозволи извршења решења које је донето у управној ствари по службеној дужности (чл. 268 ст. 2 ЗУП-а).

странци најкасније у року од месец дана од дана предаје уредног захтева, односно од дана покретања поступка по службеној дужности, а у интересу странке, ако пре доношења решења није потребно спроводити посебан испитни поступак, нити постоје други разлози због којих се не може донети решење без одлагања. У осталим случајевима, орган је дужан да донесе решење и достави га странци најдоцније у року од два месеца.¹¹⁴⁰ Ради заштите странке од спорог рада органа управе прописана је и дужност другостепеном органу који, када решава по жалби, има обавезу да решење донесе и достави га странци чим је то могуће, а најкасније у року од два месеца од дана предаје жалбе.¹¹⁴¹ Посебним прописима наведени рокови се могу скратити, али се не би могли предвидети њихови дужи интервали.

Још један од начина да се странка заштити од неефикасног рада органа управе јесте и могућност изјављивања жалбе на тзв. „ћутање управе“. Наиме, недоношење и недостављање решења странци Законом о општем управном поступку правно се изједначава са одбијањем захтева странке, у ком случају је она власна да, уколико је против првостепених решења односног органа жалба иначе допуштена и ако у конкретној управној ствари жалба није унапред искључена, изјави жалбу. У случају да жалба није допуштена, странка може непосредно покренути управни спор.¹¹⁴² Рок за жалбу због неиздавања решења није нормиран, па она не може бити неблагоприятна. Но, жалба ће бити преурањена ако се изјави пре рокова наведених у ставу 1 члана 208 ЗУП-а.

Када је реч о недоношењу решења у роковима прописаним од другостепеног органа, странка може покренути управни спор. Тужба због „ћутања администрације“ не може бити неблагоприятна, али се не може ни поднети пре истека рокова из члана 24. ЗУС-а. Као пример може се навести следеће образложење пресуде Врховног суда Србије: „*Одбијање захтева за издавање акција о урбанистичким условима представља ујравно одлучивање, па и недоношење акција по поднетом захтеву представља разлог за доношење жалбе надлежном друштвојеном органу – министарству надлежном за полове урбанизма, као да је захтев одбијен, у смислу одредбе члана 208 став 2 Закона о ојштем ујравном йосйуйку. Тек за случај да њај орган не одлучи у року од 60 дана или у законом одређеном краћем року, односно да не донесе решење ни у даљем року од 7 дана по йоновљеном йражењу, сйекли би се услови, йройисани одредбом члана 24. Закона о ујравним сйоровима, за йодоношење йужбе Врховном суду Србије збој ‘ћушања администрације’*.”¹¹⁴³

Поступање службеног лица по законским роковима у јасној је корелацији са вођењем ефикасног управног поступка: непоштовање прописаних рокова за предузимање процесних радњи резултира претерано дугим поступком. У складу са тим је и законска солуција којом се одређује дисциплинска одговорност за службено лице, у органу који води поступак, које својом кривицом доведе до неизвршења одређених процесних радњи.

1140 Према ставу 1 члана 208 ЗУП-а.

1141 Према ставу 1 члана 237 ЗУП-а.

1142 Према ставу 2 члана 208 ЗУП-а.

1143 Из образложења пресуде Врховног суда Србије, У. 5238/05 од 2. октобра 2005. године.

При томе, за остваривање увида у решавање у управним стварима, а у погледу решавања у прописаним роковима, надлежно је Министарство за људска права, државну управу и локалну самоуправу.¹¹⁴⁴

Законом о Уставном суду¹¹⁴⁵ предвиђена је могућност улагања Уставне жалбе у случају повреде права на правично суђење у разумном року. Наиме, да би се уложила Уставна жалба против појединачног акта или радње државног органа или организације којој је поверено јавно овлашћење, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајамчене Уставом, треба да буду исцрпљена или да нису предвиђена друга правна средства, односно да је законом искључено право на њихову судску заштиту (чл. 82 ст. 1). Но, када је подносиоцу жалбе повређено право на суђење у разумном року, Уставна жалба се може изјавити и ако нису исцрпљена правна средства (чл. 82 ст. 2).

4) Право на правну заштиту у разумном року

(а) Појам разумног рока

Законски текстови нашег позитивног права не дају критеријуме по којима би се могао конструисати појам разумног рока у конкретном случају. Европски суд за људска права у Стразбуру (даље: Европски суд) изградио је током своје дуге праксе правни стандард „разумног рока“. Прилике које Европски суд узима у разматрање при одлучивању да ли је дати поступак био у складу са стандардом „разумног времена“ су нарочито: сложеност конкретног предмета, начин на који су се надлежне власти бавиле предметом, аспекти понашања странке у поступку (апликанта) које је могло допринети одлагању, утицај који дужина трајања поступка може имати на странку у поступку, као и посебне околности које могу оправдати пролонгирање поступка.¹¹⁴⁶

Параметар који од самог почетка управног поступка утиче на његову временску компоненту јесте сложеност конкретног предмета о коме треба одлучити. Према нашем праву, управна ствар се, у законом таксативно наведеним случајевима, може решити и без усмене расправе, односно без коришћења доказних средстава.¹¹⁴⁷ Но, када треба спровести посебан испитни поступак, изводе се нарочите процесне радње, при чему је важно водити рачуна о предвиђеним роковима, јер пропуштање рокова одређених за поједине секвенце поступка води знатном одуговлачењу коначног одлучивања.

Комплексност неког предмета зависи од чињеничног и правног питања које треба решити.¹¹⁴⁸ У том смислу, према пракси Европског суда, на дужину поступка може утицати: карактер чињеница које треба утврдити,

1144 Видети члан 12. Закона о министарствима, Службени гласник бр. 65/08.

1145 Закон о Уставном суду, Службени гласник РС, бр. 109/07.

1146 Catharina Harby, Nuala Mole, *The right to a fair trial, A guide to the implementation of article 6 of the European Convention on Human Rights*, Strasbourg 2001, стр. 27. и 28. Видети пресуде Европског суда *Frydender iproiviv Француске* од 27. јуна 2000. године, бр. 30979/96, став 44, као и *Comingersoll S. A iproiviv Португала*, од 6. априла 2000. године, бр. 35382/97, став 19.

1147 Видети став 1 члана 131 ЗУП-а.

1148 Видети пресуду Европског суда *Katte Klitsche de la Grande iproiviv Италије* од 27. октобра 1994. године, бр. 21/1993/416/495, став 62.

учешће трећих лица у поступку, спајање ствари у један поступак. Мишљење да утицај на дужину поступка може имати и тренутак одлучивања о неком предмету заузето је у случају *Тричковић љроџив Словеније*.¹¹⁴⁹ Након распада бивше Југославије Влада Републике Словеније је, као привремено решење до успостављања билатералних споразума са осталим републикама бивше Југославије, преузела на себе дужност исплаћивања војних пензија некадашњим припадницима Југословенске народне армије. Околност да је Уставни суд Словеније (*Ustavno sodišče*) имао пред собом читав низ жалби на одлуку да се подносиоцима захтева не одобри право на војну пензију, а да је апликант, у случају *Тричковић љроџив Словеније*, био међу првим тражиоцима заштите пред Уставним судом који као помоћ није имао судску праксу или заузете ставове о случајевима те врсте, Европски суд је узео као аргумент који оправдава дужину поступка.¹¹⁵⁰ Но, сложеност конкретног случаја неће увек оправдати дужину поступка. Тако, у случају *Boiseau љроџив Француске*,¹¹⁵¹ да би утврдио да ли је здравствено стање апликанта погоршано у мери која захтева корекцију висине пензије, француски управни суд је наложио вештачење. Налаз вештака је достављен са закашњењем од два месеца и није садржао објашњење о разлозима доцње. Иако је Француска влада изнела мишљење да у том случају није прекорачен разуман рок, и у прилог томе навела да с обзиром на околности које доприносе сложености предмета, дужина поступка јесте у складу са француском правном праксом, Европски суд је сматрао да је прекршен члан 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. У образложењу је наведено да је стручно мишљење вештака дато са закашњењем од два месеца у односу на предвиђени рок и да је било непотпуно, што је за последицу имало немогућност суда да донесе одлуку. Доцња од два месеца имала је и даље консеквенце с обзиром на то да је апликантов захтев за касацијом такве одлуке одбијен због неблаговремености.

И странка у поступку својим понашањем може утицати на дужину трајања поступка. Својим делањем у поступку странка неће допринети његовом дужем трајању ако брижљиво предузима законом прописане процесне радње и уздржава се од примене тактика које проузрокују одуговлачење поступка.¹¹⁵²

Један од задатака сваке државе јесте да правни систем организује на начин који ће грађанима пружити гаранцију да ће њихова права бити заш-

1149 Видети пресуду Европског суда *Тричковић љроџив Словеније* од 16. јуна 2001. године, бр. 39914/98.

1150 „*The Court considers that the subject-matter of the litigation was of considerable complexity. The case was the first of a large number of constitutional appeals concerning the pensions of former Yugoslav military personnel, each of which raised similar difficult legal issues. As such, the Constitutional Court had to examine its merits in detail. Also the fact that the reasons for the decision were set out at some length attests to the legal difficulty of the issues raised.*“ – Из образложења пресуде Европског суда *Тричковић љроџив Словеније* од 16. јуна 2001. године, бр. 39914/98, став 50.

1151 Видети пресуду Европског суда *Boiseau љроџив Француске* од 19. фебруара 2002, бр. 53118/99.

1152 Видети пресуду Европског суда *Unión Alimentaria Sanders S.A. љроџив Шпаније* од 7. јула 1989. године, бр. 11681/85, став 35.

тићена у разумном року.¹¹⁵³ Постојање компликованих и преклапајућих управних и судских процедура за одлучивање о грађанским правима и обавезама¹¹⁵⁴ може довести до вођења поступака у временском трајању које није у складу са стандардом „разумног рока“.¹¹⁵⁵

Експедитивност надлежних органа требало би да буде изражена нарочито у случајевима када се као странке појављују лица којима би требало пружити посебну заштиту или када дуго трајање поступка може довести до трајног губитка неког права. Уставом Републике Србије (чл. 66) нормирана је посебна заштита породице, мајке, самохраног родитеља и детета. Стога би поступци у којима се као странка појављује неко од наведених лица требало да буду нарочито брзи и ефикасни. У пракси Европског суда, ово правило је апострофирано у случајевима поверавања деце на чување и старање једном од родитеља.¹¹⁵⁶ У том контексту, нарочиту пажњу заслужује пресуда Европског суда у случају *В. А. М. йроийив Србије*¹¹⁵⁷ којом је констатована повреда права на суђење у разумном року, при чему су узети у обзир критеријуми утврђени јуриспруденцијом Европског суда и околности овог предмета. Наведеном пресудом потврђен је став Европског суда о неопходности придавања посебне пажње предметима у којима је приватни тужилац HIV позитиван, као и у свим питањима у којима се побијани поступак односи на спор поводом старатељства над дететом.

Међу посебним околностима које могу утицати на дужину поступка истичу се политичке и социјалне прилике. Према ставу Европског суда, држава се не може сматрати одговорном за привремени застој у решавању случајева проузрокован општом ситуацијом у земљи уколико у релативно кратком периоду предузме ефикасне мере како би се настала ситуација превазишла.¹¹⁵⁸ С друге стране, позивање на аргумент да политичке околности оправдавају дужину поступка када те околности настану годинама након покретања поступка не би се могло подржати.¹¹⁵⁹

1153 „*La Cour réaffirme qu'il incombe aux Etats contractants d'organiser leur système judiciaire de telle sorte que leurs juridictions puissent garantir à chacun le droit d'obtenir une décision définitive sur les contestations relatives à ses droits et obligations de caractère civil dans un délai raisonnable.*“ – Из образложења пресуде Европског суда *Caillot йроийив Француске* од 4. јуна 1999. године, бр. 36932/97, став 27.

1154 О грађанским правима и обавезама (*civil rights and obligations, droits et obligations de caractère civil*) које штити члан 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода видети: Catharina Harby, Nuala Mole, *The right to a fair trial, A guide to the implementation of article 6 of the European Convention on Human Rights*, Strasbourg 2001, стр. 10–15.

1155 Видети пресуду Европског суда *Guillemin йроийив Француске* од 21. фебруара 1997. године, бр. 19632/92. Референтан извор је свакако и пресуда Европског суда *Н. йроийив Француске* од 24. октобра 1989. године, бр. 10073/82, у којој је размотрено питање да ли је у складу са стандардом „разумног рока“ временски интервал од седам година и седам месеци, који је био потребан да предмет стигне од првостепеног управног суда до Државног савета.

1156 Видети пресуду Европског суда *Нокканен йроийив Финске* од 23. септембра 1994. године, бр. 19823/92, став 72.

1157 Видети пресуду Европског суда *В. А. М. йроийив Србије* од 13. марта 2007. године, бр. 39177/05, став 101.

1158 Видети пресуду Европског суда *Guincho йроийив Португала* од 10. јула 1984. године, бр. 8990–80.

1159 Видети пресуде Европског суда *Pammel йроийив Немачке* од 1. јула 1997. године, бр. 17820–31, и *Probstmeier йроийив Немачке* од 1. јула 1997. године, бр. 20950/92.

(б) Извршење одлуке у разумном року

Правна заштита у разумном року не би била потпуна ако се не би односила и на обавезу извршења правоснажних пресуда из управних спорова у разумном року. Као видом судске контроле управе, управним спором постиже се заштита законитости и заштита субјективних права грађана и правних лица.¹¹⁶⁰ Извршење правоснажне пресуде из управног спора постиже се поступањем тужиоца, односно туженог по односној пресуди.

Од посебне је важности поступање органа управе по пресуди о уважавању тужбе када је у питању поништавање оспореног управног акта. Ефикасна заштита странке и поново успостављање законитости претпоставља обавезу туженог органа да поштује судску пресуду, тј. да уместо поништењег донесе нови управни акт, односно да донесе одлуку о управној ствари ако је управном спору претходило „ћутање управе“.

Према ставу Европског суда, право на извршење одлуке је интегрални део права на правично суђење. Заштита права у разумном року не би била ефикасна ако би домаћи правни системи држава уговорница дозволили да коначна и обавезујућа одлука не буде извршена на штету једне од странака у спору. Било би незамисливо да став 1 члана 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода детаљно објашњава процесне гаранције (да поступак треба да буде правичан, јаван и експедитиван), а да не штити извршење саме одлуке.¹¹⁶¹ Наведено правно схватање први пут је изнетом у случају *Hornsby џроџив Грчке*, који се односи на пропуштање управних органа да изврше пресуду у разумном року.¹¹⁶² Но, обавеза извршења одлуке у разумном року не односи се само на извршење одлука које је донео суд, већ и на извршне одлуке независно од тога да ли им је претходио судски поступак.¹¹⁶³ Према ставу Европског суда изнетом у случају *Estima Jorge џроџив Порџуџалије*,¹¹⁶⁴ и извршна одлука којој не претходи утврђивање права и обавеза у судском поступку има се извршити у разумном року.

б) Повраћај у прећашње стање (*restitutio in integrum*)

Повраћај у прећашње стање (*restitutio in integrum*) јесте правно средство које странка може употребити у случају кад је из оправданих разлога **пропустила** да у року изврши неку радњу поступка (нпр. подношење жалбе), па је услед тог пропуштања искључена од вршења такве процесне

1160 Стеван Лилић, Предраг Димитријевић, Милан Марковић, *Управно џраво*, Београд 2006, стр. 425.

1161 „Execution of a judgment given by any court must be regarded as an integral part of the ‘trial’ for the purposes of Article 6.“ – Видети пресуду Европског суда *Hornsby џроџив Грчке* од 19. марта 1997. године, бр. 107/1995/613/701, став 40.

1162 Видети пресуду Европског суда *Hornsby џроџив Грчке* од 19. марта 1997. године, бр. 107/1995/613/701.

1163 Алан Узелац, *Recontres Europeennes se procedures signification, notification, execution – Establishing Common European Standards of Enforcement: Recent Work of the Council of Europe as regards Enforcement Procedures and Bailiffs*, Paris, Sorbonne, 15. новембар 2002, стр. 3.

1164 Видети пресуду Европског суда *Estima Jorge џроџив Порџуџалије* од 21. априла 1998. године, бр. 16/1997/800/1003, став 35 и 36.

радње. С обзиром на своје дејство, често се сматра да повраћај у пређашње стање представља посебну врсту ванредног правног средства. Повраћај у пређашње стање покреће странка **предлогом** за повраћај у пређашње стање. Основно правно дејство повраћаја у пређашње стање је у томе што се поступак **враћа у стање које је претходило пропуштању**.

Према Закону о општем управном поступку, странци која је из **оправданих** разлога пропустила да у року изврши неку радњу поступка, па је услед тог пропуштања искључена од вршења ове радње, дозволиће се, по њеном предлогу, повраћај у пређашње стање. На предлог странке која је пропустила да у року преда поднесак, дозволиће јој се повраћај у пређашње стање и кад је она из **незнања** или **очигледном омашком** поднесак благовремено послала поштом или непосредно предала **ненадлежном** органу. Повраћај у пређашње стање дозволиће се и у случају кад је странка очигледном омашком **прекорачила** рок, али је поднесак ипак примљен од надлежног органа **најдоцније за три дана** по истеку рока, ако би странка због задоцњења изгубила неко право. Странка је дужна да у предлогу за повраћај у пређашње стање **изнесе околности** због којих је била спречена да у року изврши пропуштenu радњу и да те околности учини бар **вероватним** (нпр. услед временских непогода). Предлог за повраћај у пређашње стање не може се заснивати на околностима које је орган већ раније оценио као недовољне за продужење рока или одлагање расправе. Ако се повраћај у пређашње стање тражи због тога што је пропуштено да се поднесе какав поднесак, предлогу треба приложити и тај поднесак.

Предлог за повраћај у пређашње стање подноси се у року од **осам дана** (субјективни рок) рачунајући од дана кад је **престао разлог** који је проузроковао пропуштање, а ако је странка тек доцније сазнала за пропуштање, онда од дана кад је то **сазнала**. После истека **три месеца** (објективни рок) од дана пропуштања **не може** се тражити повраћај у пређашње стање.¹¹⁶⁵ Ако се пропусти рок за тражење повраћаја, не може се тражити повраћај због пропуштања овог рока, што значи да није допуштено тражити повраћај у пређашње стање због пропуштања рока да се поднесе предлог за повраћај у пређашње стање.

Предлог за повраћај у пређашње стање подноси се органу код кога је требало извршити пропуштenu радњу. О предлогу одлучује закључком орган код кога је требало извршити пропуштenu радњу. **Неблаговремено** поднет предлог **одбациће** се без даљег поступка. Ако су чињенице на којима се предлог заснива општепознате (*нојторне чињенице*, нпр. штрајк железничара), надлежни орган може одлучити о предлогу без изјашњења противне странке. Против закључка којим се **дозвољава** повраћај у пређашње стање **није** допуштена жалба, осим ако је повраћај дозвољен по предлогу који је **неблаговремено** поднет или је недопуштен. Против закључка којим је **одбијен** предлог за повраћај у пређашње стање **допуштена** је по-

1165 Судска пракса: „Објективни рок от три месеца, у ком се уопште може тражити повраћај у пређашње стање, почиње да тече следећег дана по истеку рока у ком је пропуштenu радњу требало извршити“ (ВСЈ, У 1070/72). Извор: Зоран Томић, Вера Бачић, *Коментариј Закона о оишћем уйравном йосћуйку*, Београд 1997, стр. 161.

себна жалба само ако је закључак донео првостепени орган. Жалба није допуштена против закључка о предлогу за повраћај у пређашње стање који је донео орган надлежан за решавање у другом степену у главној ствари.

Предлог за повраћај у пређашње стање не зауставља ток поступка, али орган надлежан за одлучивање о предлогу може привремено прекинути поступак док закључак о предлогу не постане коначан. Кад је повраћај у пређашње стање дозвољен, поступак се **враћа** у оно стање у коме се налазио **пре пропуштања**, а **поништавају** се сва решења и закључци које је орган донео у вези са пропуштањем.

7. Одржавање реда у току поступка

Како у одређеним ситуацијама може доћи до **ремећења реда** у току одвијања управног поступка, Закон о општем управном поступку посебним одредбама прописао је начин одржавања реда. За одржавање реда у току управног поступка посебно је задужено службено лице. У том смислу, службено лице које води управни поступак може: а) изрећи опомену, б) удаљити лице које ремети ред и в) изрећи новчану казну (глобу). Удаљење и новчана казна могу се, према околностима случаја, изрећи истовремено (кумулятивно).

Закон о општем управном поступку прописује да је службено лице које руководи радњом поступка **дужно** да се стара о одржавању реда при раду. Са тим циљем службено лице је овлашћено да опомиње лица која сметају раду и да одређује шта је потребно да се ред одржи. Лица која присуствују каквој радњи поступка не смеју носити оружје или опасно оруђе.

Лице које и поред **опомене** омета рад или учини непристојност приликом вршења радње поступка може бити **удаљено**. Лице које учествује у радњи поступка може бити удаљено тек пошто је претходно било опоменуто да ће бити удаљено и пошто су му биле предочене правне последице такве мере. Удаљавање због нарушавања реда или због непристојности изриче службено лице које руководи радњом поступка. Ако буде удаљена странка која нема пуномоћника или ако буде удаљен пуномоћник чији властодавац није присутан, службено лице које руководи радњом поступка позваће лице које се удаљава да постави свог пуномоћника. Ако позвано лице то не учини, службено лице може одложити радњу на трошак лица које је одбило да постави свог пуномоћника, а може му и само поставити пуномоћника, ако је то потребно. Такав пуномоћник може заступати само у оној радњи поступка са које је странка удаљена.

Ко у радњи поступка теже наруши ред или учини крупнију непристојност, може се, осим удаљавања, казнити **новчаном казном** која не искључује кривичну и дисциплинску одговорност. Новчаном казном може бити кажњено и лице које својим поднеском грубо повреди обичаје понашања према органу или службеном лицу које води поступак. Новчану казну због ремећења реда у току поступка може изрећи службено лице које руководи радњом поступка, а у случају грубе повреде обичаја понашања орган који

води поступак. Против закључка о казни може се изјавити посебна жалба, која не одлаже извршење казне.

8. Трошкови управног поступка

Спровођење управног поступка изазива одређене **трошкове** како за орган који води поступак, тако и за остале учеснике у управном поступку, пре свега за странку. Опште је правило, уз одређене изузетке, да у управном поступку **свако сноси своје трошкове**. За разлику од општег правила да у судском (парничном) поступку странка чији се тужбени захтев не уважи сноси све трошкове поступка, у управном поступку важи обрнуто правило, тј. да странка не сноси све трошкове поступка уколико се њен захтев не усвоји (већ само своје трошкове). Осим тога, и када се усвоји захтев странке, њој неће посебно бити надокнађени трошкови које је у вези са управним поступком имала. Разлог томе је што су у управном поступку, по правилу, трошкови релативно мали. О трошковима се одлучује у решењу, истовремено када се доноси одлука о главној ствари, али се може одлучивати и посебним закључком.

У вези са трошковима, Закон о општем управном поступку садржи посебна правила о: а) трошковима органа и странака и б) ослобођењу од плаћања трошкова. Осим тога, у вези са трошковима у управном поступку постоје и неки **посебни прописи** као што је, рецимо, Уредба о накнади трошкова у управном поступку Србије.

а) Трошкови органа и странака

Према Закону о општем управном поступку, посебни издаци у готовом новцу органа који води поступак, као што су: путни трошкови службених лица, издаци за сведоке, вештаке, тумаче, увиђај, огласи и слично, а који су настали спровођењем поступка по некој управној ствари, падају, по правилу, **на терет онога** ко је цео поступак изазвао. Кад лице које учествује у поступку проузрокује својом кривицом или обешћу трошкове појединих радњи у поступку, дужно је да сноси те трошкове. Кад је поступак који је покренут по службеној дужности окончан повољно по странку, трошкове поступка сноси државни орган који је поступак покренуо.

Свака странка сноси, по правилу, **сама своје трошкове** проузроковане поступком, као што су трошкови долажења, дангуба, издаци на таксе, за правно заступање и стручно помагање. Кад у поступку учествују две или више странака са супротним интересима, странка која је изазвала поступак, а на чију је штету поступак окончан, дужна је да противној странци накнади оправдане трошкове који су овој настали учествовањем у поступку. Ако је у таквом случају која од странака делимично успела са својим захтевом, она је дужна да накнади противној странци трошкове сразмерно делу свог захтева са којим није успела. Странка која је обешћу проузроковала противној странци трошкове у поступку, дужна је да овој те трошкове накна-

ди. Трошкови за правно заступање накнађују се само у случајевима кад је такво заступање било нужно и оправдано.¹¹⁶⁶

Захтев за накнаду трошкова мора бити стављен на време (благовремено), тако да орган који води поступак може о њему одлучити у решењу. У противном, странка губи право на накнаду трошкова. Службено лице које води поступак дужно је да на ово упозори странку.

Свака странка сноси своје трошкове поступка који је завршен **поравнањем**, ако у поравнању није друкчије одређено. Трошкове странке и другог лица у поступку, проузроковане поступком покренутим по службеној дужности или у општем интересу, а које странка, односно друго лице у поступку није изазвало својим понашањем, сноси орган који је покренуо поступак.

Трошкове поступка у **вези са извршењем** сноси извршеник. Ако се ови трошкови од њега не могу наплатити, сноси их странка по чијем је предлогу извршење спроведено.

Ако се поступак покреће по захтеву странке а са **сигурношћу се може предвидети** да ће изазвати посебне издатке у готовом новцу (у вези са увиђајем, вештачењем, доласком сведока и сл.), орган који води поступак може закључком одредити да странка унапред положи потребан износ за **покриће** тих трошкова. Ако странка не положи тај износ у одређеном року, орган може одустати од извођења тих доказа или обуставити поступак, осим ако продужење поступка захтева јавни интерес.

У **решењу** којим се поступак завршава, орган који доноси решење одређује ко сноси трошкове поступка, њихов износ и коме се и у ком року имају исплатити. У решењу се мора посебно навести да ли ће онај ко сноси трошкове имати да накнади трошкове другој странци. Ако трошкове поступка сноси више лица, трошкови ће се између њих разделити на једнаке делове, односно у одговарајућој сразмери. Ако орган у решењу не одлучи о трошковима, навешће се да ће се о трошковима донети **посебан закључак**.

Сведоци, вештаци, тумачи и службена лица имају право на **накнаду** трошкова путовања, издатака изазваних бављењем у месту, а ако им зарада за то време не припада, имају право још и на накнаду изгубљене зараде. Осим накнаде, вештаци и тумачи имају право и на посебну **награду** (хonorар). Сведоци, вештаци и тумачи **дужни су да поставе захтев** за накнаду, односно награду приликом саслушања, тумачења, односно давања вештачког мишљења. У противном, губе то право. Службено лице које води поступак дужно је да на то упозори сведока, вештака или тумача. Износ накнаде утврђује се посебним закључком органа који води поступак, одређујући ко је дужан да их плати и у ком року. Против овог закључка до-

1166 Судска пракса: „Накнада трошкова за правно заступање долази у обзир само кад у поступку учествују две или више странака са супротним интересима. У таквим случајевима једна странка може тражити накнаду тих трошкова поступка од друге странке“ (Савезни Врховни суд Уж. 8766/61). Извор: Александар Дончић, *Акџуелна судска пракса у обласџи уйравној йрава*, Београд 1996, стр. 15–16.

пуштена је посебна жалба. Овај закључак представља основ за извршење. Накнада трошкова, издатака и изгубљене зараде сведоцима, вештацима и тумачима, односно посебне награде вештацима и тумачима, начин наплате и исплате тих накнада и награда, као и ослобођење од плаћања трошкова, регулисаће се посебним републичким прописима.

У погледу накнаде службеним лицима важе прописи који се односе на та лица (нпр. у Србији Одлука о износивању дневница за службена путовања, теренски додатак и за исхрану у току рада).

б) Ослобађање од плаћања трошкова

Законом о општем управном поступку предвиђени су и одређени случајеви ослобађања од трошкова (тзв. сиромашко право). Тако, орган који води поступак може **ослободити** странку од сносиња трошкова у целини или делимично, ако нађе да она не може поднети трошкове без штете по нужно издржавање своје и своје породице. Орган доноси закључак о томе по предлогу странке, **на основу уверења о њеном имовном стању** издатог од надлежног општинског органа управе. Ослобођење од сносиња трошкова односи се на ослобођење од таксе, издатака органа који води поступак, као што су путни трошкови службених лица, издаци за сведоке, вештаке, тумаче, увиђај, огласе и слично, као и на ослобођење од полагања обезбеђења за трошкове. Страни држављани ослободиће се од сносиња трошкова само под условом узајамности (реципроцитета). У случају сумње о постојању узајамности, објашњење даје орган управе надлежан за спољне послове. За тражење објашњења важи одредба ЗУП-а о правној помоћи.

Орган који води поступак може у току поступка **укинути закључак о ослобађању** од сносиња трошкова ако утврди да више не постоје разлози због којих је странка била ослобођена од сносиња трошкова. Против закључка којим се одбија захтев странке за ослобођење од сносиња трошкова, као и против закључка којим се укида ослобађање од плаћања трошкова, странка може изјавити посебну жалбу.¹¹⁶⁷

В. ПРВОСТЕПЕНИ УПРАВНИ ПОСТУПАК

1. Фазе управног поступка

Уобичајено је, а и практични разлози то налажу, да се прави разлика између појединих **фаза** управног поступка. Под фазом у основном току управног поступка подразумевају се **процесне секвенце** које су релативно

¹¹⁶⁷ Судска пракса: „Странка има право жалбе на закључак првостепеног органа којим је обавезана да плати трошкове извршења проузроковане кривицом странке, јер је суштина одлуке одбијање захтева странке да се ослободи плаћања трошкова поступка, а против захтева странке за ослобађање од сносиња трошкова допуштена је посебна жалба, у смислу члана 122 (сада 112 – С. Л.) Закона о општем управном поступку“ (Врховни суд Србије, У 276/91). Извор: *Збирка судских одлука, Савезни суд* (књ. 16–18, св. I–III, 1991–1993), Београд 1995, стр. 259.

издвојене једна од друге. У том смислу, најчешће се говори о пет релативно издвојених фаза управног поступка, с тим што се за неке може рећи да су обавезне фазе управног поступка (нпр. покретање поступка), док се за друге може рећи да су евентуалне фазе управног поступка (нпр. поступак по жалби).¹¹⁶⁸ Тако се у оквиру управног поступка може разликовати следећих пет карактеристичних фаза: а) фаза покретања (првостепеног) управног поступка (обавезна фаза), б) фаза управног поступка до доношења решења, тј. фаза испитног и доказног поступка (обавезна фаза, са могућим изузецима код тзв. скраћеног поступка), в) фаза доношења решења (обавезна фаза), г) фаза (другостепеног) поступка по жалби (евентуална фаза) и д) фаза административног (принудног) извршења (евентуална фаза). Које ће се евентуалне секвенце управне процедуре конкретно активирати зависи од конкретног случаја и околности (нпр. ако је странка задовољна решењем неће уложити жалбу и, обрнуто, ако странка није задовољна решењем, активираће се другостепени жалбени поступак – или ће се секвенца административног извршења активирати се уколико странка којој је решењем наложена обавеза ту обавезу не изврши итд.).

2. Покретање поступка

а) Официјелна и страначка максима

За разлику од судског (парничног) поступка, који се може покренути искључиво *акцијом*, тј. тужбом (*actio*) непосредно заинтересованог лица, управни поступак се може покренути и **а) поводом захтева непосредно заинтересоване странке** по основу тзв. страначке максиме (*ex privato*) и **б) по службеној дужности** надлежног органа према официјелној максими (*ex officio*). Према томе, за разлику од судског поступка који се **не** покреће по службеној дужности (*ne procedat iudex ex officio*), управни поступак се у начелу покреће по службеној дужности, али се може покренути и поводом захтева странке. Формалноправно гледано, управни поступак **увек покреће надлежни орган**, било да га покреће по својој иницијативи, тј. по службеној дужности, било да га покреће поводом захтева странке.

По правилу, ако се ради о признавању неког права (нпр. право на заштиту патента), управни поступак покреће странка својим **захтевом**, док ако се ради о утврђивању неких обавеза (нпр. плаћање пореза), управни поступак покреће надлежни орган управе. Међутим, ако је законом предвиђено да је за покретање управног поступка неопходан захтев странке, орган управе га не може покренути уколико тог захтева нема. Уколико до тога ипак дође, па надлежни орган управе донесе решење **без захтева** странке а тај је захтев био неопходан за покретање управног поступка (*condicio sine qua non*), сматра се да постоји један од релативно малобројних, изричито прописаних случајева *нишћавости* решења као најтежег вида повреде законитости. Опште је правило да странка може у свако доба да одустане од захтева (осим после доношења одлуке о захтеву), уз неке изузетке.

¹¹⁶⁸ Никола Стјепановић, *Управно право II*, Београд 1973, стр. 118–119.

Тако, према Закону о општем управном поступку, управни поступак покреће надлежни орган по службеној дужности или поводом захтева странке. Надлежни орган ће покренути поступак **по службеној дужности** кад то одређује закон или на закону заснован пропис и кад утврди или сазна да, с обзиром на постојеће чињенично стање, треба ради заштите јавног интереса покренути управни поступак.¹¹⁶⁹ При покретању управног поступка по службеној дужности надлежни орган узима у обзир и евентуалне представке грађана и организација и упозорење органа. У стварима у којима је по закону или по природи ствари за покретање и вођење управног поступка потребан **захтев странке**, надлежни орган може покренути и водити поступак само ако постоји такав захтев.

Управни поступак је покренут чим је надлежни орган извршио **ма коју радњу са циљем вођења поступка**. Ако надлежни орган поводом стављеног захтева странке нађе да по важећим прописима нема услова за покретање поступка, донеће о томе закључак, против кога је допуштена жалба.

б) Спајање више ствари у један поступак

Ако се права или обавезе странака заснивају на истом или сличном чињеничном стању и на истом правном основу и ако је орган који води поступак у погледу свих предмета стварно надлежан, може се покренути и водити **један** поступак и онда кад се ради о правима и обавезама више странака. Под истим условима једна или више странака могу у једном поступку остварити више различитих захтева. О вођењу једног поступка у оваквим случајевима надлежни орган ће донети посебан **закључак**, против кога се може изјавити жалба, осим ако је закључак донео другостепени орган.¹¹⁷⁰

Надлежни орган може путем **јавног саопштења** покренути управни поступак према већем броју лица која органу нису позната или се не могу одредити, а која у поступку могу имати положај странака, ако се ради о битно истом захтеву према свима њима.

Кад се у овом смислу води један поступак или кад је поступак покренут путем јавног саопштења, **свака странка иступа у поступку самостално**. У закључцима којима се у таквом поступку предузимају извесне мере према странкама, мора се одредити која се од тих мера односи на коју странку, осим ако се ради о странкама које у поступку заједнички учествују са истоветним захтевима или ако законом није друкчије прописано.

1169 Судска пракса: „Околност да је управни поступак вођен по службеној дужности не може бити сметња да појединац учествује као тужилац у управном спору, ако сматра да му је управним актом повређено какво право или непосредан лични интерес, заснован на закону“ (ВСС, У. врп. бр. 91/81). Извор: Славољуб Поповић, Стеван Лилић, Јованка Савиншек, *Коментар Закона о ојшћем уйравном йосйууку*, Београд 1998, стр. 257.

1170 Судска пракса: „Ако се странка истовремено жали против два или више првостепених решења, другостепени орган мора донети мериторно решење по свим жалбеним захтевима, уколико има места спајању ствари у један поступак у смислу члана 127 (сада 117 – С. Л.) Закона о општем управном поступку“ (СВС Уж. 9592/59). Извор: Славољуб Поповић, Стеван Лилић, Јованка Савиншек, *Коментар Закона о ојшћем уйравном йосйууку*, Београд 1998, стр. 265.

в) Измена захтева

Пошто је поступак покренут, странка може до доношења решења у првом степену **проширити** стављени захтев или уместо ранијег захтева ставити **други**, без обзира на то да ли се проширени или измењени захтев заснива на истом правном основу, под условом да се такав захтев **заснива на битно истом чињеничном стању**. Ако орган који води поступак не дозволи проширење или измену захтева, донеће о томе закључак. Против таквог закључка допуштена је посебна жалба.¹¹⁷¹

г) Одустанак од захтева

Странка може одустати од свог захтева у току целог поступка.¹¹⁷² Кад је поступак покренут поводом захтева странке а странка одустане од свог захтева, орган који води поступак донеће **закључак** којим се поступак обуставља. О томе ће бити обавештена противна странка, ако је има. Ако је даље вођење поступка потребно у јавном интересу или ако то захтева противна странка, надлежни орган ће продужити вођење поступка. Кад је поступак покренут по службеној дужности, орган може у свако доба обуставити поступак. Ако је поступак у истој ствари могао бити покренут и по захтеву странке, поступак ће се наставити ако странка то захтева. Против закључка којим се обуставља поступак допуштена је посебна жалба.

Странка одустаје од свог захтева **изјавом** коју даје органу који води поступак. Док орган који води поступак не донесе закључак о обустављању поступка и не достави га странци, странка може **опозвати** свој одустанак од захтева. Поједина радња или пропуштање странке може се сматрати њеним одустанком од захтева само кад је то законом одређено.

Ако је странка одустала од свог захтева после доношења првостепеног решења, а пре истека рока за жалбу (тј. пре коначности решења), **закључком о обустави поступка поништава се првостепено** решење уколико је њиме захтев странке био позитивно или делимично позитивно решен. Ако је странка одустала од свог захтева после изјављене жалбе а пре него што јој је достављено решење донето поводом жалбе, закључком о обустави поступка поништава се првостепено решење којим је захтев странке био усвојен било у целини било делимично, ако је странка у целини одустала од свог захтева.

1171 Судска пракса: „Проширење, односно мењање захтева странке у смислу члана 130 (сада 120 – С. Л.) став 1 ЗУП претпоставља битну измену у захтеву странке, док се у конкретној ситуацији уопште не ради о таквој измени, већ само о прецизирању основа у склопу истоврсног захтева странке. Кад је тужилац тражио да му се за израчунавање пензијског основа узме раздобље од 1. I 1957. до 31. XII 1957. уместо 1. VII 1957 до 30. VI 1958. онда се уопште не ради о измени захтева који је и даље остао исти, а то је одређивање личне пензије“ (Извод из одлуке СВС Уж 9901/59). Извор: Иво Крбек, *Закон о оишџем уџравном њосџуџу*, Београд 1962, стр. 140.

1172 Судска пракса: „Странка не може одустати од свог захтева у току управног спора. Странка може одустати од захтева само у управном поступку“ (Пресуда Управног суда Хрватске, Ус. 943/85). Извор: Светислав Вуковић, *Закон о оишџем уџравном њосџуџу и Закон о уџравним сџоровима*, Београд 1998, стр. 69.

Странка која је одустала од захтева дужна је да сноси **све трошкове** који су настали до обустављања поступка, осим ако посебним прописима није друкчије одређено.

д) Поравнање

Поравнање се може јавити **само у двостраначким или вишестраначким** управним поступцима, а никада у једностраначким. Поравнање се окончава записником о поравнању који се изједначава са решењем. У случају потпуног поравнања, орган који води поступак донеће посебан закључак о обустави даљег вођења поступка због постигнутог поравнања. Поравнање се не може закључити ако је противно јавном интересу или на штету трећих лица.

Тако, ако у поступку учествују две или више странака са супротним захтевима, службено лице које води поступак **настојаће** у току целог поступка да се странке поравнају, потпуно или бар у појединим спорним тачкама.¹¹⁷³ Поравнање мора бити увек **јасно и одређено** и не сме бити на штету јавног интереса, јавног морала или правног интереса трећих лица. Службено лице које води поступак мора на то пазити по службеној дужности. Ако се утврди да би поравнање било на штету јавног интереса, јавног морала или правног интереса трећих лица, орган који води поступак неће прихватити да се закључи поравнање и о томе ће донети посебан закључак.

Поравнање се уписује у **записник (о поравнању)**. Поравнање је закључено кад странке после прочитаног записника о поравнању потпишу записник. Оверен препис записника предаће се странкама ако га траже. Поравнање **има снагу извршног решења** донетог у управном поступку. Орган пред којим је закључено поравнање донеће закључак којим ће према потреби поступак обуставити у целини или делимично. Ако закључак о обустављању, односно о настављању поступка није у складу са закљученим поравнањем, против закључка је допуштена посебна жалба. У случају да се не постигне поравнање, службено лице мора својим решењем решити постојећу ситуацију како најбоље зна и уме.

Иако је поравнање начин **решавања** управне ствари (и у том смислу начин окончања), а не начин покретања управног поступка, сигурно су разлози рационалности били одлучујући да се оно нађе међу одредбама о покретању поступка. Разлог је сигурно у томе што се хтело, уколико има услова за постизање поравнања, да службено лице које води поступак одмах почне са иницијативом да се поравнање постигне.

3. Испитни поступак

а) Опште карактеристике

Закон о општем управном поступку прописује да се пре доношења решења имају **утврдити све чињенице и околности које су од значаја**

¹¹⁷³ Судска пракса: „Поравнање закључено пред органом управе може се побијати само пред редовним судом“ (Решење Врховног суда РСГ У. бр. 215/96). Извор: *Збирка судских одлука, Савезни суд* (књ. 21, св. I, 1996), Београд 1997, стр. 265.

за решење (тзв. **одлучне чињенице**) и странкама омогућити да остваре и заштите своја права и правне интересе.¹¹⁷⁴ То се може реализовати и а) у скраћеном поступку и у б) посебном испитном поступку.

Службено лице које води поступак може у току целог поступка **употпуњавати** чињенично стање и изводити доказе и о оним чињеницама које раније у поступку нису биле изнете или још нису утврђене. Службено лице које води поступак наредиће по службеној дужности извођење сваког доказа ако нађе да је то потребно ради разјашњења ствари. Службено лице које води поступак прибавиће **по службеној дужности** податке о чињеницама о којима **службену евиденцију** води орган надлежан за решавање. На исти начин поступиће службено лице у погледу чињеница о којима службену евиденцију води други државни орган или организација са јавним овлашћењима.

Чињенично стање на коме заснива свој захтев странка је дужна да изнесе тачно, истинито и одређено. Ако се не ради о чињеницама које су општепознате (ноторне чињенице), странка је **дужна** да за своје наводе понуди доказе и да их по могућности поднесе. Ако сама странка тако не поступи, службено лице које води поступак позваће је да то учини. Од странке се **неће** тражити да прибави и поднесе доказе које брже и лакше може прибавити орган који води поступак нити да подноси таква уверења која органи нису дужни да издају по прописима овог закона. Ако странка није у накнадно одређеном року поднела доказе, орган не може због тога одбацити захтев као да није поднет, него је **дужан да настави поступак** и да, у складу са правилима поступка и према материјалном пропису, реши управну ствар.

Странка даје своју **изјаву**, по правилу, **усмено**, а може је дати и **писмено**. Кад се ради о сложеној ствари или кад су потребна опширнија стручна објашњења, службено лице које води поступак може наложити странци да поднесе писмену изјаву, одређујући јој довољан рок за то. У таквом случају и странка има право да тражи да јој се допусти давање писмене изјаве. Ако је странци наложено или допуштено да поднесе писмену изјаву, не може јој се услед тога одузети право да своју изјаву да и усмено.

Ако се у току поступка појави лице које до тада није учествовало у поступку као странка (тзв. умешач), па захтева да учествује у поступку као странка, службено лице које води поступак испитаће његово право да буде странка и о томе ће донети закључак. Против закључка којим се не признаје то својство допуштена је посебна жалба.

Службено лице које води поступак дужно је да по потреби **упозори** странку на њена права у поступку и да јој указује на правне последице њених радњи или пропуштања у поступку.

1174 Судска пракса: „Нове чињенице истакнуте у тужби за покретање управног спора неће се узимати у обзир, уколико надлежни управни орган није могао у току управног поступка да утврди те чињенице ни из књиговодствене документације по службеној дужности у погледу извођења доказа и утврђивања релевантних чињеница“ (Одлука Савезног суда, Спзс. 106/80). Извор: Славољуб Поповић, Стеван Лилић, Јованка Савиншек, *Коментариј Закона о ошћем управном процесуал*, Београд 1998, стр. 281.

б) Скраћени (испитни) поступак

Полазећи од начела ефикасности и процесне економичности у вођењу управног поступка, Закон о општем управном поступку прописује опште правило да се управни поступак у начелу прво има водити као тзв. **скраћени поступак**, у оквиру којег се не изводе посебне процесне радње (нпр. усмена расправа ради саслушања сведока или обављања увиђаја),¹¹⁷⁵ па тек уколико не постоје услови за то, поступак ће се водити као тзв. **редовни поступак**, у оквиру којег се изводе одговарајуће процесне радње (нпр. усмена расправа).

Тако, орган може по **скраћеном поступку** ствар решити непосредно уколико се стекну било који од следећих услова:

- 1) ако је странка у свом захтеву: **а) навела** чињенице или поднела доказе на подлози којих се може утврдити стање ствари, **б) ако се** стање ствари може утврдити на подлози **општепознатих чињеница** и **в) ако се** стање ствари може утврдити на подлози чињеница које су **познате** органу;
- 2) ако се стање ствари може утврдити на подлози **службених података** којима орган располаже а **није потребно посебно саслушање** странке ради заштите њених права, односно правних интереса;
- 3) у случају кад је прописом предвиђено да се ствар може решити на подлози чињеница или околности **које нису потпуно доказане** или се доказима само посредно утврђују, па су чињенице или околности учињене **вероватним**, а из свих околности произилази да се захтеву странке има **удовољити**;
- 4) кад се ради о предузимању у јавном интересу **хитних мера** које се не могу одлагати, а чињенице на којима решење треба да буде засновано су утврђене или бар учињене **вероватним**.

У складу са могућностима примене савремене технологије, ЗУП прописује да се решења наведена под 1) и 2) могу израђивати уз употребу електронских рачунара (компјутера).

в) Посебан испитни поступак

Посебан испитни поступак се спроводи када није спроведен скраћени испитни поступак. У том смислу, посебан испитни поступак се спроводи кад је то **потребно** ради **утврђивања чињеница и околности које су од значаја** за разјашњење ствари или ради давања странкама **могућности да остваре и заштите своја права и правне интересе**. Ток испитног поступка **одређује**, према околностима појединог случаја, службено лице које води

¹¹⁷⁵ Судска пракса: „Надлежни орган може решити ствар непосредно по скраћеном поступку само ако су испуњени услови који су предвиђени за то у закону. Ако ти услови не постоје, већ је потребно да се у поступку обаве посебне радње ради утврђивања чињеница, надлежан орган је дужан извршити те радње и одредити усмену расправу кад је то потребно“ (Извод из пресуде Савезног врховног суда Уж бр. 6507/57). Извор: Иво Крбек, *Закон о ошћем управном поступку*, Београд 1962, стр. 148.

поступак, придржавајући се одредаба ЗУП-а и прописа који се односе на ствар о којој се ради.

У овим границама службено лице које води поступак нарочито: одређује које се **радње** у поступку имају извршити и издаје наређења за њихово извршење, одређује **редослед** којим ће се поједине радње вршити и **рокове** у којима ће се извршити, ако они нису прописани законом. Осим тога, службено лице одређује усмене расправе и саслушања, као и све што је потребно за њихово одржавање, одлучује о томе који се докази имају извести и којим доказним средствима и одлучује о свим предлозима и изјавама. Службено лице које води поступак одлучује да ли ће расправљање и доказивање вршити одвојено о појединим спорним питањима или заједно за цео предмет.

Странка има **право да учествује** у испитном поступку и, ради остваривања циља поступка, да даје потребне податке и брани своја права и законом заштићене интересе. Странка може износити чињенице које могу бити од утицаја за решење ствари и побијати тачност навода који се не слажу са њеним наводима. Она има право да све до доношења решења допуњује и објашњава своја тврђења, а ако то чини после одржане усмене расправе, дужна је да оправда због чега то није учинила на расправи. Примена начела саслушања странке (*audiatur et altera pars*) налаже **дужност** и обавезу службеном лицу које води поступак да **пружи могућност** странци да се **изјасни** о свим околностима и чињеницама које су изнете у испитном поступку, о предлозима и понуђеним доказима, да учествује у извођењу доказа и да поставља питања другим странкама, сведоцима и вештацима преко службеног лица које води поступак, а са његовом дозволом и непосредно, као и да се упозна са резултатима извођења доказа и да се о томе изјасни. Надлежни орган **неће донети решење пре** него што странци пружи могућност да се изјасни о чињеницама и околностима на којима треба да се заснива решење, а о којима странци није била дата могућност да се изјасни.

У случају **непоштовања правила** о пружању могућности странке да се изјасни о свим чињеницама и околностима које су за њу од интереса, предвиђена је и могућност употребе одговарајућих редовних и ванредних правних средстава, као и могућност понављања поступка.¹¹⁷⁶

4. Претходно питање у управном поступку

Претходно (*прејудуционо*) питање у управном поступку је **самостална правна целина** од које зависи решење главне ствари (нпр. у вези са заснивањем радног односа у неком државном органу, као претходно, може се

1176 Судска пракса: „Околност да странци није омогућено учествовање у првостепеном поступку у коме се решавало о њеном праву или правном интересу, представља разлог за поништај првостепеног решења по жалби“ (Извод из пресуде Врховног суда Народне Републике Србије У. 3731/56). Извор: Славољуб Поповић, Стеван Лилић, Јованка Савиншек, *Коментар Закона о ошћшем управном њосџуџу*, Београд 1998, стр. 298.

појавити питање да ли лице које се прима у радни однос има држављанство, с обзиром на то да држављанство представља једно од законских услова за пријем у службу).

Постоје **два основна система** решавања претходног питања у управном поступку.¹¹⁷⁷ Према **једном (аустријском) систему**, када орган у току управног поступка наиђе на претходно питање, он има слободу да одлучи да ли ће то претходно питање сам решити или ће га доставити надлежном органу да га тај орган реши. Према **другом (француском) систему**, орган који наиђе на претходно питање нема слободу избора, већ мора прекинути поступак и обавезно упутити претходно питање надлежном органу на решавање, па тек на основу одлуке надлежног органа о претходном питању наставити са прекинутим поступком. Закон о општем управном поступку усваја први (аустријски) систем, према којем је органу који води управни поступак начелно дозвољено да одлучи да ли ће претходно питање сам решити или ће га доставити надлежном органу, изузев у случајевима, који су изричито предвиђени овим законом, да за то није овлашћен.

Тако, ако орган који води поступак наиђе на питање без чијег се решења не може решити сама ствар, а то питање чини самосталну правну целину за чије је решење надлежан суд или који други орган (*претходно питање*), он **може** под условима из овог закона сам расправити то питање или поступак прекинути док надлежни орган то питање не реши. О **прекиду** поступка доноси се закључак, против кога је допуштена посебна жалба, осим ако је закључак донео другостепени орган.¹¹⁷⁸ Ако је орган распрвио претходно питање, решење таквог питања има правно **дејство само у ствари** у којој је то питање решено. У питању постојања кривичног дела и кривичне одговорности учиниоца, орган који води поступак везан је правоснажном пресудом кривичног суда којом се оптужени оглашава кривим.

Међутим, орган који води поступак **мора** прекинути поступак кад се претходно питање односи на: **а)** постојање кривичног дела, **б)** на постојање брака, **в)** на утврђивање очинства и **г)** када је то законом одређено. Кад се претходно питање односи на кривично дело, а нема могућности за кривично гоњење, орган који води поступак расправиће и то питање.¹¹⁷⁹

У случају кад се због претходног питања не мора прекинути поступак, орган који води поступак може сам узети у претрес претходно питање, **расправити** га као саставни део ствари и на тој основи решити саму ствар. Ако орган који води управни поступак не узме у претрес претходно питање а поступак за решење претходног питања који се може водити само по службеној дужности још није покренут код надлежног органа, он

1177 Милорад Ђођић, „Расправљање претходног питања у управном поступку“, *Народна управа*, бр. 2–3, Сарајево 1960; Младен Грубиша, „Прејудациона питања у парничном и управном поступку“, *Наша законичоси*, бр. 5 и бр. 6, Загреб, 1966.

1178 Zoran Tomić, „Pravna priroda zaključka o prekidanju upravnog postupka radi odluke o prethodnom pitanju“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, бр. 2–3, 1985.

1179 Судска пракса: „Утврђивање кривичне одговорности је претходно питање“ (Пресуда ВСС, У-бр. 904/59). Извор: Славољуб Поповић, Стеван Илић, Јованка Савиншек, *Коментар Закона о ошћем управном процесу*, Београд 1998, стр. 305.

ће **тражити** да надлежни орган покрене поступак по том питању. У ствари у којој се поступак за решење претходног питања покрене поводом захтева странке, орган који води управни поступак може закључком **наложити** једној од странака да ради решења претходног питања тражи од надлежног органа покретање поступка, одређујући јој рок у коме је дужна да то учини, и да му о поднетом тражењу поднесе доказ. При томе ће орган који води управни поступак **упозорити** странку на последице пропуштања. Рок за тражење покретања поступка за решење претходног питања почиње да тече од дана коначности закључка.¹¹⁸⁰ Ако странка не поднесе у одређеном року доказ да је од надлежног органа тражила покретање поступка по претходном питању, сматраће се да је странка која је поставила захтев **одустала** од њега, а орган који води управни поступак обуставиће поступак. Ако то није учинила противна странка, орган ће наставити поступак и сам ће расправити претходно питање. Против овог закључка допуштена је посебна жалба.¹¹⁸¹

Поступак покренут због решавања претходног питања код надлежног органа **наставиће** се пошто решење донето о том питању постане коначно.

5. Усмена расправа

Усмена расправа је посебна процесна радња у управном поступку чији је циљ *разјашњење* чињеница и околности које могу бити од утицаја у решавању главне ствари. Може се рећи да је **усмена расправа** у управном поступку оно што је *рочишиће* у судском (парничном) поступку. У управном поступку усмена расправа има два модалитета: **а) обавезна** усмена расправа (нпр. у вишестраначком поступку) и **б) факултативна** усмена расправа, када службено лице, било по сопственој иницијативи, било по предлогу странке, оцени да је усмена расправа корисна.

Закон о општем управном поступку садржи бројна и детаљна правила у вези са одржавањем усмене расправе. Тако, службено лице које води поступак одређује, по својој иницијативи или по предлогу странке, усмену расправу у сваком случају кад је то **корисно за разјашњење ствари** (факултативна усмена расправа). Међутим, службено лице које води поступак мора одредити усмену расправу у следећим случајевима – **обавезна усмена расправа**: **1)** у стварима у којима учествују две или **више** странака са противним интересима и **2)** кад се има извршити **увиђај** или **саслушање** сведока или вештака.

1180 Судска пракса: „Уколико се поступак по претходном питању, покренут пред судом, оконча рјешењем због повлачења тужбе, сматраће се да је странка одустала од захтјева за вођење управног поступка, а орган који води поступак ће исти обуставити“ (Врховни суд Републике Црне Горе, У. бр. 1004/93). Извор: *Збирка судских одлука, Савезни суд* (књ. 19, св. И, 1994), Београд 1995, стр. 234–235.

1181 Судска пракса: „Решење донето по жалби на закључак о прекиду поступка због решења претходног питања у сваком случају представља управни акт, па се против њега може водити управни спор“ (Правни став седнице Одељења за управне спорове Врховног суда Србије, 10. јули 1967). Извор: Александар Дончић, *Актуелна судска пракса у области управној праву*, Београд 1996, стр. 18.

Усмена расправа је **јавна** (начело јавности). Међутим, у одређеним случајевима које предвиђа ЗУП, службено лице које води поступак може **искључити јавност** за целу усмену расправу или само за један њен део, и то: **1)** ако то захтевају разлози **морала** или **јавне безбедности**; **2)** ако постоји озбиљна опасност **ометања** усмене расправе; **3)** ако треба да се расправља у односима у некој **породици** и **4)** ако треба да се расправља о околностима које представљају службену, пословну, професионалну, научну или уметничку **тајну**. Предлог за искључење јавности може ставити заинтересовано лице. О искључењу јавности доноси се **закључак** који мора бити образложен и јавно објављен. При саопштавању решења јавност се **не може** искључити.

Искључење јавности **не односи** се на странке, њихове пуномоћнике и стручне помагаче. Службено лице које води поступак може допустити да усменој расправи са које је јавност искључена присуствују поједина службена лица, научни и јавни радници, ако је то од интереса за њихову службу, односно научни рад. Службено лице које води поступак упозориће та лица да су дужна да чувају као тајну оно што буду на расправи сазнала.

Орган који води поступак дужан је да и јавно објави одређивање усмене расправе: кад постоји опасност да се појединачни позиви неће моћи на време доставити, кад постоји вероватноћа да има заинтересованих лица која се још нису појавила као странке или кад то налажу други слични разлози. **Јавна објава усмене расправе** треба да садржи све податке који морају бити наведени у појединачном позиву, као и позив да на расправу дође свако ко сматра да се ствар тиче његових правно заштићених интереса. Ова се објава саопштава на начин прописан за јавно позивање.

Орган који води поступак дужан је да предузима све што је потребно да се усмена расправа обави без **одуговлачења** и по могућности без прекидања и одлагања. Лицима која се позивају на усмену расправу мора се оставити **довољно времена** да се припреме за расправу и да на њу дођу на време и без ванредних трошкова. Позваним лицима оставиће се, по правилу, **осам дана** од достављања позива до дана расправе. Кад је за расправљање на усменој расправи потребно познавање планова, списка или других предмета, те предмете треба ставити на увид позваним лицима истовремено са одређивањем расправе, а у позиву за расправу назначити време и место кад и где се они могу разгледати.

Усмена расправа држаће се, по правилу, у **седишту органа** који води поступак. Ако је потребан увиђај у месту ван седишта тог органа, усмена расправа се може одржати на месту увиђаја. Орган који води поступак може одредити за усмену расправу и друго место кад је то потребно због знатног смањења трошкова и због темељнијег, бржег и једноставнијег расправљања ствари. Службено лице које води поступак дужно је да на почетку усмене расправе **утврди** која су од позваних лица **присутна** и да провери да ли су **одсутним** позиви правилно достављени. Ако нека од странака која још није саслушана **није дошла** на расправу а није утврђено да јој је позив правилно достављен, службено лице које води поступак одложиће расправу, осим у

случају кад је усмена расправа на време објављена јавном објавом. Ако на усмену расправу не дође странка **по чијем је захтеву** поступак покренут, мада је уредно позвана, а из целокупног стања ствари се **може претпоставити** да је странка предлог повукла, орган који води поступак обуставиће поступак. Против закључка о томе допуштена је посебна жалба. Ако се **не може претпоставити** да је странка повукла предлог или ако би се поступак у јавном интересу морао наставити по службеној дужности, службено лице ће, према околностима случаја, спровести расправу без тог лица или ће је одложити. Ако странка против које је покренут поступак **неоправдано изостане** мада је уредно позвана, службено лице које води поступак може спровести расправу и **без** ње, а може на њен трошак и **одложити** усмену расправу, ако је то потребно ради правилног решења ствари.¹¹⁸²

Ако присутна странка, и поред упозорења на последице, не стави у току саме расправе **примедбу на рад** који се на расправи обавља, сматраће се да нема примедба. Ако та странка доцније стави примедбу на рад обављен на расправи, орган који решава о ствари цениће и ту примедбу, ако она може имати утицаја на решавање ствари и ако није дата после расправе са циљем одуговлачења поступка. Ако странка која је позвана јавним саопштењем позива није дошла на расправу, а примедбе на рад обављен на расправи стави после расправе, те ће се примедбе узети у обзир под претходним условима.

На усменој расправи треба да се **претресе и утврди** оно што је предмет испитног поступка. Ако се предмет не може претрести на једној расправи, службено лице које води поступак прекинуће расправу и заказати што пре њен наставак. За овај наставак службено лице ће предузети све мере које су прописане за одређивање усмене расправе, а присутним лицима може усмено саопштити те мере, као и **време и место наставка** расправе. Приликом наставка усмене расправе службено лице које води поступак изнеће у главним цртама ток дотадашње расправе. За извођење писмених доказа који се накнадно поднесу не мора се поново одређивати усмена расправа, али ће се странци дати могућност да се о изведеним доказима изјасни.

6. Доказни поступак

а) Доказивање и доказна средства

Циљ је испитног поступка да се утврде све чињенице и околности које могу бити од утицаја на решавање управне ствари. Доказни поступак је саставни део испитног поступка у смислу да се у оквиру доказног поступка

1182 Судска пракса: „Одредба члана 156 (сада 146 – С. Л.) Закона о општем управном поступку, према којој се може обуставити поступак ако на усмену расправу не дође странка по чијем је захтеву поступак покренут када је иста уредно позвана, а из целокупног стања ствари се може претпоставити да је странка предлог повукла – може се применити само на случај када странка не дође на усмену расправу а не и када не поступи по налогу службеног лица које је водило расправу, да се у одређеном року писменим поднеском изјасни о извесном питању, да предложи доказе, итд.“ (ВСС, У. 11945/65). Извор: Светислав Вуковић, *Закон о ојшћем уйравном йосйуйаку и Закон о уйравним сйоровима*, Београд 1998, стр. 79.

изводе процесне радње доказивања. Према томе ко има иницијативу у вези са доказивањем, долазе до изражаја **два традиционална начела** (максиме) доказног поступка. Уколико доказе по службеној дужности прикупља орган који води поступак, ради се о истражном начелу (инквизициона максима), а уколико доказе нуди заинтересована странка, ради се о страначком начелу (диспозициона максима). У доказном поступку у оквиру управног поступка заступљена је и инквизициона и диспозициона максима, Ипак, може се рећи да у случају колизије (судара) инквизиционог и диспозиционог начела у управном поступку, за разлику од судског парничног поступка и полазећи од карактера управног поступка, **предност** има инквизиционо начело.

С тим у вези, могуће је да се у одређеним ситуацијама неке чињенице или околности не морају доказивати (нпр. тзв. општепознате чињенице и оне за које постоји законска претпоставка да су тачне), као и да се у одређеним ситуацијама оне не морају у потпуности доказати, већ је довољно да се **учине вероватним**, тј. да је према тзв. **редовном току ствари** (*id quod prelumque fit*) вероватно да та чињеница или околност постоји.

Закон о општем управном поступку прописује да се решење доноси на основу тзв. **одлучних чињеница** које се утврђују доказима. Осим тога, ЗУП садржи бројна и детаљна правила у вези са доказним поступком, доказивањем и доказним средствима. Тако, чињенице на подлози којих се доноси решење утврђују се доказима. Као **доказно средство** употребиће се **све** што је подесно за утврђивање стања ствари и што одговара поједином случају, као што су исправе, микрофилмска копија исправе или репродукција те копије, сведоци, изјава странке, вештаци, увиђај.

Да ли неку чињеницу треба доказивати или не, **одлучује службено лице** (начело *самосталности у раду*, начело *истине*, начело *оцена доказа*, *истичајно* начело) које води поступак, према томе да ли та чињеница може имати утицаја на решавање ствари. Докази се по правилу изводе пошто се утврди шта је у чињеничном погледу спорно или шта треба доказивати. **Не треба** доказивати чињенице које су општепознате (ноторне чињенице). Исто тако, не треба доказивати чињенице чије постојање закон **претпоставља** (нпр. ваљаност јавне исправе), али је допуштено доказивати непостојање тих чињеница, ако законом није друкчије одређено.¹¹⁸³

Ако је доказивање пред органом који води поступак **неизводљиво**, скопчано са неразумним трошковима или са великим губитком времена, доказивање или поједини докази могу се изводити пред замољеним органом.

Кад је прописом предвиђено да се ствар може решити на подлози чињеница или околности које нису потпуно доказане или се доказима само посредно утврђују (чињенице и околности које су учињене **вероватним**),

1183 Судска пракса: „Поред општепознатих (ноторних) чињеница не треба доказивати ни чињенице чије постојање је претпостављено на основу самог закона. На пример, на основу закона свако пунолетно лице сматра се пословно способним, односно способним да самостално предузима радње у поступку. Та чињеница се посебно не утврђује, али се може утврђивати уколико се по понашању странке може посумњати да она није пословно способна.“ Извор: Зоран Јелић, Бранислав Фатић, *Приручник за примену Закона о ошћем управном процесу*, 1997, стр. 111.

извођење доказа са тим циљем није везано за одредбе овог закона о извођењу доказа.

Ако органу који решава о ствари није познато право које важи у **страној држави**, може се обавестити о томе код органа управе надлежног за послове правосуђа. Орган који решава о ствари може од странке затражити да поднесе јавну исправу издату од надлежног иностраног органа којом се потврђује које право важи у иностраној држави.

Доказивање се врши доказним средствима (доказима), која могу бити: **а) исправе** (јавне и приватне), **б) сведочење** (исказ сведока), **в) изјава странке**, **г) вештачање** (налаз и мишљење вештака) и **д) увиђај** (непосредно чулно опажање). Као и у вези са општим правилима о доказном поступку и о доказивању, Закон о општем управном поступку садржи бројна и детаљна правила о поједним доказним средствима и извођењу појединих доказа.

б) Исправе

1) Јавне и приватне исправе

Исправа се може схватити у ширем и ужем смислу.¹¹⁸⁴ У ширем смислу, исправа је сваки **предмет** (*monumentum*) на коме постоји видан знак који може посведочити неки догађај, околност или чињеницу (нпр. гранични знакови и сл.). У ужем смислу, исправа је **писмено** (*documentum*) којим се потврђује нека чињеница или друго својство (нпр. уверење о држављанству). Исправе у ужем смислу (документи) могу бити: **а) приватне исправе** и **б) јавне исправе**. Разликовање јавних од приватних исправа последица је њихове различите доказне снаге. Док је у управном поступку доказна снага приватних исправа иста као и код свих осталих доказних средстава (јер подлеже начелу слободне оцене доказа), дотле доказна снага јавне исправе почива на претпоставци њене тачности (*presumptio legis*). **Претпоставка тачности** јавне исправе у управном поступку значи да се њена веродостојност не може испитивати по начелу слободне оцене доказа, већ се јавна исправа, чим постоји, мора узети као потпуни доказ тачности онога на шта се јавна исправа односи (нпр. уверење о држављанству). Међутим, услед могућне злоупотребе, предвиђено је да лице које тврди да јавна исправа није ваљана може то и доказивати, али на свој терет. С обзиром на то да се велики део правног промета, посебно испитног и доказног поступка у оквиру управног поступка, одвија **преко списка**, то је и значај јавних исправа (докумената), а у оквиру њих уверења, у управном поступку веома велики.

Као и у вези са општим правилима о доказном поступку и о доказивању, Закон о општем управном поступку садржи бројна и детаљна правила у вези са исправама и уверењима као доказним средствима. Тако, исправа коју је у прописаном облику издао државни орган у границама своје надлежности (а која може бити прилагођена електронској обради података), као и исправа коју је у таквом облику издала организација у пословима

1184 Никола Стјепановић, *Уйравно йраво II*, Београд 1973, стр. 130.

које врши на основу јавних овлашћења (јавна исправа), **доказује** оно што се у њој потврђује или одређује.¹¹⁸⁵ У поступку доказивања, микрофилмска копија исправе, односно репродукција те копије изједначава се са исправом, ако је такву микрофилмску копију, односно репродукцију те копије, издао државни орган у границама своје надлежности, односно организација у пословима које врши на основу јавних овлашћења. **Допуштено је доказивати** да су у таквој исправи, односно микрофилмској копији исправе или репродукцији те копије чињенице **неистинито** утврђене или да је сама исправа, односно микрофилмска копија исправе или репродукција те копије **неисправно** састављена. Допуштено је доказивати и да микрофилмска копија, односно репродукција те копије није верна оригиналу.

Ако је на исправи нешто прецртано, остругано или иначе избрисано, уметнуто, или ако на исправи постоје какви други спољни недостаци, службено лице које води поступак оцениће, према свим околностима, да ли је тиме и у којој мери **умањена** доказна вредност исправе или је исправа потпуно изгубила доказну вредност за решавање ствари у којој се води поступак.¹¹⁸⁶

Исправе које служе као доказ **подносе странке** или их **прибавља орган** који води поступак. Странка подноси исправу у оригиналу, микрофилмској копији исправе или репродукцији те копије или у овереном препису, а може је поднети и у простом препису. Кад странка поднесе исправу у овереном препису, службено лице које води поступак може тражити да странка покаже оригиналну исправу, а кад поднесе исправу у простом препису, службено лице ће утврдити да ли је прост препис веран оригиналу. Микрофилмска копија исправе или репродукција те копије коју је на прописан начин издао државни орган у границама своје надлежности или организација у пословима које врши на основу јавног овлашћења, има у управном поступку доказну вредност оригинала исправе. Ако је орган који је за то надлежан већ утврдио неке чињенице или околности или су оне посведочене у јавној исправи (као лична карта, извод из матичне књиге), орган који води поступак **узеће** ове чињенице и околности за **доказане**. Кад је у питању стицање или губљење права, а постоји вероватноћа да су се те чињенице и околности накнадно измениле или их на основу посебних прописа треба посебно доказати, службено лице ће тражити да странка поднесе посебне доказе о тим чињеницама и околностима, а може их и сам прибавити.

Службено лице које води поступак може позвати странку која се позива на какву исправу да је **поднесе**, ако њом располаже или ако је може

1185 Судска пракса: „Како радна књижица представља јавну исправу, то су управни органи дужни да сходно члану 166. (сада 156 – С. Л.) ЗУП-а, прихвате податке о радном стажу странке, као потпун доказ“ (Одлука Врховног суда Црне Горе У 414/95). Извор: *Избор судске йправе*, бр. 1, Београд 1999, стр. 48.

1186 Судска пракса: „Печат надлежног саобраћајног органа на саобраћајној дозволи, који је измењен, и није у употреби у време издавања исте саобраћајне књижице, није сам по себи разлог за обнову поступка, нити за потпуни губитак доказне вредности исправе, већ се у поступку морају утврдити околности везане за употребу неважећег печата“ (Правни став Одељења за управне спорове ВСС, 17. март 1994). Извор: Светислав Вуковић, *Закон о ойш-йем уйравном йосйуйку и Закон о уйравним сйоровима*, Београд, 1998, стр. 81.

прибавити. Ако се исправа налази код противне странке, а она неће добровољно да је поднесе или покаже, службено лице које води поступак позваће ту странку да поднесе или покаже исправу на расправи, да би се друге странке могле о њој изјаснити. Ако странка која је позвана да поднесе, односно покаже исправу не поступи по позиву, орган који води поступак цениће, с обзиром на све околности случаја, од каквог је то утицаја за решавање ствари.

Ако се исправа која се има употребити као доказ у поступку налази код државног органа, организације која има јавно овлашћење за решавање у управним стварима, а странка која се позвала на ту исправу **није успела** да је прибави, орган који води поступак прибавиће ову исправу по службеној дужности.¹¹⁸⁷

Ако се исправа налази **код трећег лица**, а оно неће добровољно да је покаже, орган који води поступак позваће закључком то лице да покаже исправу на расправи, да би се странке могле о њој изјаснити. Треће лице може ускратити показивање исправе из истих разлога као и сведочење. Против трећег лица које без оправданог разлога одбије да покаже исправу поступиће се као против онога који одбије да сведочи. Против закључка којим му се наређује показивање исправе, као и против закључка о казни због непоказивања исправе, треће лице има право на жалбу, која одлаже извршење закључка. Странка која се позива на исправу која се налази код трећег лица дужна је накнадити трошкове које је то лице имало у вези са показивањем исправе.

У складу са уставом и законом, странка има право да подноси исправе на **језику** народа, односно националне или етничке заједнице (народности) којој припада. Исправе које су издате на страном језику подnose се у овереном преводу, ако је то потребно. Исправе издате од иностраних органа, које у месту где су издате важе као јавне исправе, имају под условима узajамности (реципроцитета) исту доказну снагу као и домаће јавне исправе, ако су прописно оверене.

2) Уверења

Најзначајнија врста јавне исправе су **уверења**. Уверења су материјални акти управе, који нарочито могу да личе на декларативне управне акте, али нису управни акти јер не производе непосредна правна дејства.¹¹⁸⁸ Уверења има безброј, а могу имати различите називе (нпр. уверење, потврда, сертификат, реверс и сл.). Закон о општем управном поступку разликује две врсте уверења: **а)** уверења која се издају на основу података о којима се

1187 Судска пракса: „Ако странка по тражењу службеног лица да приложи одређени доказ изјави да се тај доказ налази у предмету по другој управној ствари код истог органа, онда се не може узети да странка није поступила по тражењу органа“ (ВСС, У бр. 5192/72). Извор: Зоран Томић, Вера Бачић, *Коментар Закона о општем управном њосџуџу*, Београд 1997, стр. 238.

1188 Судска пракса: „Уверење које управни орган издаје на захтев појединца о чињеницама о којима тај орган иначе води службену евиденцију, не представља управни акт против кога би се могао водити управни спор“ (Извод из одлуке СВС Уж 4787). Извор: Иво Крбек, *Закон о општем управном њосџуџу*, Београд 1962, стр. 167.

води службена евиденција и **б)** уверења која се издају на основу података о којима се **не води** службена евиденција. Да ли је једна евиденција службена или не, зависи од тога да ли је **законом** утврђена као службена евиденција. Само уверења која су издата на основу службене евиденције имају доказну снагу (претпоставку тачности) коју имају јавне исправе (нпр. уверење о држављанству које изда надлежни орган за унутрашње послове јер он води службену евиденцију о држављанству). Уверења која се не издају на основу службене евиденције имају доказну снагу приватне исправе, што значи да немају доказну снагу претпостављене тачности и подлежу начелу слободне оцене доказа (нпр. евентуално уверење о држављанству које изда државни орган у којем је лице запослено – пошто запослени у државном органу мора имати држављанство, тај државни орган располаже тим податком – али пошто државни орган код којег је то лице запослено не води службену евиденцију о држављанству, такво уверење неће имати доказну снагу јавне исправе).

Као и у вези са јавним исправама, Закон о општем управном поступку садржи бројна и детаљна правила у вези са уверењима. Тако, државни органи издају уверења, односно друге исправе (сертификате, потврде и др.) о **чињеницама о којима воде службену евиденцију**.¹¹⁸⁹ Под истим условима предузећа и друге организације издају уверења, односно друге исправе о чињеницама у вези са пословима које врше на основу јавног овлашћења. Уверења и друге исправе о чињеницама о којима се води службена евиденција морају се издавати сагласно подацима службене евиденције. Таква уверења, односно друге исправе имају значај јавне исправе. Под **службеном евиденцијом** подразумева се евиденција која је установљена прописом, односно општим актом организације или заједнице којој је поверено јавно овлашћење.

Уверења и друге исправе о чињеницама о којима се води службена евиденција издају се странци на **усмени захтев**, по правилу, истог дана кад је странка затражила издавање уверења, односно друге исправе, а најдоцније у року од 15 дана, ако прописом којим је установљена службена евиденција није друкчије одређено. Ако органи **одбију** захтев за издавање уверења, односно друге исправе, дужни су да о томе донесу **посебно решење**. Ако у року од 15 дана од дана подношења захтева не издају уверење (тзв. ћутање управе), односно другу исправу, нити донесу и доставе странци решења о одбијању захтева, сматра се да је захтев одбијен.

Ако странка, на основу доказа којима располаже, сматра да јој уверење, односно друга исправа **није издата у складу са подацима из службене евиденције**, може захтевати измену уверења, односно друге исправе. Орган је дужан да донесе **посебно решење ако одбије** захтев странке да јој измени, односно изда ново уверење или другу исправу. И у том случају важи рок од 15 дана од дана подношења захтева за издавање новог уверења, односно друге исправе, а ако то не буде учињено у том року, сматра се да је захтев одбијен.

1189 Упореди: Бранисав Фатић, „Службене евиденције као основ за издавање исправа по ЗУП-у“, зборник *Актуелна ишћања јујословенској процесној законодавства* (Будва), Београд 1996.

Државни органи, односно организације, могу издати и уверења, односно друге исправе и о чињеницама о којима **не воде службену евиденцију** ако је то законом одређено. У том случају чињенице се утврђују у доказном поступку прописаном ЗУП-ом. Уверење, односно друга исправа издата на овај начин **не везује** орган коме је поднета као доказ и који треба да решава о ствари. Тај орган може поново утврђивати чињенице наведене у таквом уверењу, односно другој исправу. Странци се издаје уверење, односно друга исправа или се странци доставља решење о одбијању захтева у року од тридесет дана од дана подношења захтева, а ако се тако не поступи, сматра се да је захтев странке одбијен.

в) Сведоци

Сведок је лице које је у стању да неку чињеницу или околност **чулно опази** и да је касније **саопшти** (репродукује). Постоји општа (грађанска) дужност сведочења, што значи да сведок може, и против своје воље, бити и приведен ради сведочења. Доказно средство у управном поступку је **исказ сведока** (*testimonium*), док је сведок лице које тај исказ даје.

Тако, сведок може бити свако лице које је било способно да **опази** чињеницу о којој има да сведочи и која је у стању да то своје опажање **саопшти**. Лице које у поступку учествује у својству службеног лица не може бити сведок (инкомпатибилност). Свако лице које се позива као сведок **дужно** је да се одазове позиву, а и да сведочи ако овим законом није друкчије одређено. **Не може** се испитати као сведок лице које би својим исказом повредило дужност чувања службене, државне или војне **тајне**, док га надлежни орган не ослободи те дужности.

Под условима који су прописани ЗУП-ом, сведок може **ускратити** сведочење, и то: **1)** на поједина питања на која би одговор изложио **тешкој срамоти, знатној имовинској штети** или **кривичном гоњењу** њега, његовог сродника по крви у правој линији, а у побочној линији до трећег степена закључно, његовог брачног друга или сродника по тазбини, до другог степена закључно и онда кад је брак престао, као и његовог стараоца или стараника, усвојиоца или усвојеника; **2)** на поједина питања на која не би могао одговорити а да не повреди **обавезу**, односно **право** да чува пословну, професионалну, уметничку или научну **тајну**; **3)** о ономе што је странка поверила сведоку као свом **пуномоћнику**; **4)** о ономе о чему се странка или друго лице исповедало сведоку као **верском исповеднику**.

Сведок се може ослободити од дужности сведочења и о појединим **другим** чињеницама кад изнесе важне разлоге за то. Ако је потребно, он треба те разлоге да учини вероватним. Сведок **не може** због опасности од какве имовинске штете **ускратити** сведочење о правним пословима при којима је био присутан као сведок, писар или посредник, о радњама које је у вези са спорним односом предузео као правни претходник или заступник једне од странака, као и о свакој оној радњи о којој је на основу посебних прописа дужан поднети пријаву или дати изјаву.

Сведоци се саслушавају **појединачно**, без присуства оних сведока који ће се доцније саслушати. Саслушани сведок не сме се удаљити без дозволе службеног лица које води поступак. Службено лице које води поступак може већ саслушаног сведока поново саслушати а сведоке чији се искази не слажу може **суочити**. Лице које због болести или телесне неспособности не може доћи по позиву испитаће се у свом стану.

Сведок ће претходно бити **упозорен** да је дужан да говори **истину**, да не сме ништа прећутати и да може на свој исказ бити заклет, па ће му се предочити и последице давања лажног исказа. Од сведока ће се затим узети општи лични подаци овим редом: име и презиме, занимање, боравиште, место рођења, године живота и брачно стање. Ако је потребно, сведок ће бити испитан и о околностима које се тичу његове веродостојности као сведока у предмету о ком се ради, а нарочито о његовим односима према странкама. Службено лице које води поступак **поучиће** сведока на која питања може ускратити сведочење. После тога сведоку ће бити **постављана питања** о самом предмету и биће позван да изнесе шта му је о томе познато. Није допуштено постављати таква питања која указују на то како би се имало одговорити. Сведок ће се увек питати откуда му је познато оно што сведочи.

Ако сведок не зна језик на коме се води поступак, биће испитан уз помоћ **тумача**. Ако је сведок глув, питања ће му бити постављана писмено, а ако је нем биће позван да писмено одговара. Ако се испитивање не може извршити на овај начин, биће позвано као тумач лице које се са сведоком може споразумети.

Пошто саслуша сведока, службено лице које води поступак може одлучити да сведок положи **заклетву** за свој исказ. Неће се заклињати сведок који је малолетан или који не може довољно да схвати значај заклетве. Заклетва се полаже усмено изговарањем ових речи: „Заклињем се да сам о свему о чему сам овде питан говорио истину и да ништа што о овој ствари знам нисам прећутао.“ Неми сведоци који знају читати и писати заклињу се на тај начин што потписују текст заклетве, а глуви сведоци ће прочитати текст заклетве. Ако неми или глуви сведоци не знају читати и писати, заклеће се преко тумача.

Ако **сведок** који је уредно позван **не дође** а изостанак не оправда, или се без одобрења или оправданог разлога удаљи са места где треба да буде саслушан, орган који води поступак може наредити да се **принудно доведе** и да сноси трошкове довођења, а може га **казнити новчано**. Ако сведок дође па без оправданог разлога **одбије** да сведочи иако је упозорен на последице одбијања, може се казнити новчано, а ако и после тога одбије да сведочи може се поново новчано казнити (глоба). Закључак о изрицању новчане казне доноси службено лице које води поступак у сагласности са службеним лицем овлашћеним за решавање ствари, а код замољеног органа – у сагласности са старешином тог органа, односно са службеним лицем овлашћеним за решавање у сличним стварима. Ако сведок **накнадно оправда** свој изостанак, службено лице које води поступак поништиће закључак о казни или трошковима. Ако сведок **накнадно пристане да сведочи**,

службено лице може поништити закључак о казни. Службено лице које води поступак може одлучити да сведок накнади трошкове које је проузроковао својим изостанком или одбијањем да сведочи. Против закључка о трошковима или новчаној казни донетог на основу овог члана допуштена је посебна жалба.

У случају да сведок да **лажан исказ**, осим што може кривично и материјално одговорити, у управном поступку ово представља посебан разлог за **понављање поступка**.

г) Изјава странке

Оправдано се тврди да је странка у управном поступку најбоље упозната са свим чињеницама и околностима које су важне за решење ствари. У том смислу, странка може да пружи и најпоузданије податке о њима. Међутим, како је странка истовремено и најзаинтересованија за повољан исход управног поступка, она је у том погледу и најпристраснија. Ипак, Закон о општем управном поступку признаје исказ странке као доказно средство, али му и ограничава домашaj и дејство, сводећи то на тзв. **ствари малог значаја**.

Тако, ако за утврђивање одређене чињенице не постоји непосредан доказ или се таква чињеница не може утврдити на подлози других доказних средстава, за утврђивање те чињенице може се као доказно средство узети и **усмено дата изјава странке**. Изјава странке може се узети као доказно средство и у стварима **малог значаја** ако би се одређена чињеница имала утврђивати саслушањем сведока који живи у месту удаљеном од седишта органа или би иначе, услед прибављања других доказа, било отежано остваривање права странке. Законом се може прописати да се и у другим случајевима одређене чињенице могу доказивати изјавом странке. Веродостојност изјаве странке цени се по начелу слободне оцене доказа.

Пре узимања изјаве странке службено лице које води поступак дужно је **упозорити** странку на кривичну и материјалну одговорност за давање лажне изјаве.

д) Вештаци

Вештаци су стручна лица која својим знањем доприносе утврђивању чињеница и околности које су од значаја за решавање ствари. **Исказ** вештака (вештачење) јесте доказно средство које даје вештак, али **правну оцену исказа** вештака даје службено лице које води поступак. У вези са вештачењем треба разликовати **налаз** вештака (објективне чињенице и околности) од **мишљења** вештака (субјективна стручна оцена утврђених чињеница и околности). Карактеристично за вештачење је то да се као вештаци, осим физичких лица (нпр. лекара, инжењера и сл.), могу појавити и специјализоване институције (нпр. завод за стандардизацију и сл.). Као и код сведочења, постоји обавеза вештачења. **Тумач** је посебна врста вештака који вештачи само у вези са језиком (нпр. за страни језик, за глувонема лица и сл.).

Тако, кад је за утврђивање или оцену неке чињенице важне за решавање ствари потребно стручно знање којим не располаже службено лице које води поступак, извешће се доказ **вештачењем**.

Ако би доказивање вештачењем било **несразмерно скупо** према значају или вредности предмета, ствар ће се решити на основу других доказних средстава. У овом случају, вештачење ће се извршити ако странка то захтева и пристане да сноси трошкове.

Са циљем извођења доказа вештачењем, службено лице које води поступак одређује, по службеној дужности или на предлог странке, **једног вештака**, а кад оцени да је вештачење сложено, може одредити два или **више вештака**. За вештака ће бити одређена лица која су стручна, и то првенствено она која имају посебно овлашћење за давање мишљења о питањима одговарајуће струке. Странка ће, по правилу, претходно бити саслушана о личности вештака. За вештака се не може одредити лице које не може бити сведок.

Свако ко има потребну стручну спрему **мора се примити** дужности вештака, осим ако га службено лице које води поступак од тога ослободи из оправданих разлога, као што је преоптерећеност вештачењима, другим пословима и слично. **Ослобађање** од дужности вештачења може тражити и руководиоца органа или организације где је вештак запослен. Вештак може **ускратити вештачење** из истих разлога из којих сведок сведочење. Лице запослено у државном органу ће бити ослобођено од дужности вештачења кад је на основу посебних прописа ослобођено од те дужности.

У погледу **изузећа вештака** сходно ће се примењивати одредбе о изузећу службених лица. Странка може тражити изузеће вештака и ако учини вероватним околности које доводе у питање његово стручно знање. О изузећу вештака одлучује закључком службено лице које води поступак.

Пре почетка вештачења вештака треба **упозорити** да је дужан да предмет вештачења брижљиво размотри и у свом налазу тачно наведе што запази и нађе, као и да своје образложено мишљење изнесе непристрасно и у складу са правилима науке и вештине (тзв. *lege artis*). Службено лице које води поступак затим показује вештаку предмете које овај има да размотри. Кад вештак изложи свој налаз и мишљење, службено лице које води поступак, као и странке могу му постављати питања и тражити објашњења у погледу датог налаза и мишљења. У погледу саслушања вештака сходно ће се примењивати одредбе ЗУП-а које се односе на саслушање сведока. Вештак **не полаже** заклетву.

Вештаку се може наложити да изврши вештачење и **ван усмене расправе**. У том случају може се тражити да вештак на усменој расправи образложи свој писмени налаз и мишљење. Ако је постављено више вештака, они могу свој налаз и мишљење дати заједнички. Уколико се не слажу, сваки ће од њих одвојено изложити свој налаз и мишљење. Ако **налаз и мишљење** вештака нису јасни или потпуни, или ако се налази и мишљење вештака битно разликују, или ако мишљење није довољно образложено, или се појави основана сумња у тачност датог мишљења а ти се недостаци не могу

отклонити ни поновним саслушањем вештака, поновиће се вештачење са истим или другим вештацима, а може се затражити и мишљење од неке научне или стручне установе. Мишљење од неке научне или стручне **установе** може се тражити и онда кад се због сложености случаја или због потребе вршења анализе може оправдано претпоставити да ће се на тај начин доћи до веродостојнијег мишљења.¹¹⁹⁰

Ако вештак који је уредно позван **не дође** а изостанак не оправда, или дође али **одбије** да вештачи, или кад у остављеном року не поднесе свој писмени налаз или мишљење, може се **казнити новчано**. Ако су услед неоправданог изостанка вештака, услед његовог одбијања да вештачи, или услед пропуштања да поднесе писмени налаз и мишљење настали трошкови у поступку, може се одредити да те трошкове сноси вештак. Закључак о новчаној казни или о плаћању трошкова доноси службено лице које води поступак у сагласности са службеним лицем овлашћеним за решавање ствари, а код замоњеног органа – у сагласности са старешином тог органа, односно са службеним лицем овлашћеним за решавање у сличним стварима. Ако вештак **накнадно оправда** свој изостанак или накнадно оправда што свој писмени налаз и мишљење није поднео на време, службено лице које води поступак поништиће закључак о новчаној казни или о трошковима, а ако вештак накнадно пристане да вештачи, службено лице може поништити закључак о новчаној казни. Против закључка о трошковима или о новчаној казни допуштена је посебна жалба.

На **тумаче** ће се сходно примењивати одредбе овог закона које се односе на вештаке.¹¹⁹¹

ђ) Увиђај

Увиђај је посебна процесна радња у управном поступку кад службено лице приступа тзв. **непосредном чулном опажању** неке ствари или околности. Посебан облик увиђаја у управном поступку представља тзв. **увид у списе** неког предмета (нпр. у одређене документе или јавне исправе) које врло често обавља службено лице у службеним просторијама (канцеларији) у току вођења управног поступка. У том смислу, странка је често обавезна да одређене исправе **поднесе на увид** службеном лицу.

Према Закону о општем управном поступку, увиђај се врши кад је за утврђивање неке чињенице или за разјашњење битних околности потребно **непосредно опажање** службеног лица које води поступак. Странке имају

1190 Судска пракса: „Ако се налази лекарских комисија као стручних органа за оцену инвалидности битно разликују, онда је за утврђивање материјалне истине, тј. за утврђивање процеса инвалидитета, потребно прибавити мишљење научноистраживачке установе“ (ВСЈ, Уж. 215/73). Извор: Светислав Вуковић, *Закон о ојшйем уйравном йосйуйку и Закон о уйравним сйоровима*, Београд 1998, стр. 91.

1191 Судска пракса: „За разлику од вештачења које представља доказ у управном поступку, односно средство за утврђивање одлучних чињеница, тумачење је стручно помагање органу који води поступак да успостави општење са лицима која не познају језик на коме се води поступак“ (...). Извор: Зоран Јелић, Бранислав Фатић, *Приручник за примену Закона о ојшйем уйравном йосйуйку*, 1997, стр. 133.

право да присуствују увиђају. Која ће лица поред странака присуствовати увиђају, одређује службено лице које води поступак. Увиђај се може извршити и уз учешће странака.¹¹⁹²

Увиђај ствари која се без тешкоће може донети **на место где се поступак води** извршиће се на том месту (нпр. у службеној просторији), а иначе на месту где се ствар налази (на тзв. лицу места). Сопственик или држалац ствари, просторија или земљишта која се имају разгледати, или у којима, односно на којима се налазе ствари увиђаја, или преко којих је потребно прећи, **дужан** је допустити да се увиђај изврши. Ако сопственик или држалац не допусти да се изврши увиђај, сходно ће се применити одредбе овог закона о ускраћивању сведочења. Према сопственику или држаоцу који без оправданог разлога **не допусти** да се увиђај изврши, могу се применити исте мере које се примењују према сведоку који одбије да сведочи. **Штета** која је нанета приликом вршења увиђаја спада у трошкове поступка и накнадиће се сопственику или држаоцу. О томе доноси закључак орган који води поступак. Против тог закључка допуштена је посебна жалба.

Службено лице које руководи увиђајем пазиће да увиђај не буде злоупотребљен и да не буде повређена ничија пословна, професионална, научна или уметничка тајна.

е) Обезбеђење доказа

Услед разних околности у управном поступку може доћи до потребе да се изврши тзв. **обезбеђење доказа**. Карактеристично за обезбеђење доказа је то што се оно може увек спровести када то околности случаја налажу, и то не само у току већ започетог доказног поступка, него и у ситуацијама **када доказни поступак није започет** (али је покренут управни поступак), као и у неким случајевима када **ни сам управни поступак није формално покренут**. Обезбеђење доказа спроводи се на основу посебног закључка о обезбеђењу доказа.

Тако, ако постоји **оправдана бојазан** да се неки доказ неће моћи доцније извести или да ће његово извођење бити отежано, тај доказ се може извести, ради обезбеђења доказа, у сваком стању поступка, **па чак и пре** него што је поступак покренут. Обезбеђење доказа врши се по службеној дужности или по предлогу странке, односно лица које има правни интерес. За обезбеђење доказа **у току** поступка надлежан је орган који води поступак. За обезбеђење доказа **пре покретања поступка** надлежан је орган на чијем се подручју налазе ствари које треба разгледати, односно на чијем подручју бораве лица која треба саслушати. О обезбеђењу доказа доноси се **посебан закључак**. Против закључка којим се одбија предлог за обезбеђење доказа допуштена је посебна жалба, која не прекида ток поступка.

¹¹⁹² Судска пракса: „Увиђају вештака или стручног органа, који се проводи само у сврху да би вештак или стручни орган могао прикупити податке за своје стручно мишљење, не морају присуствовати странке у поступку“ (ВСХ, У. бр. 7969/69). Извор: Светислав Вуковић, *Закон о оишћем уйравном йосћуйку и Закон о уйравним сйоровима*, Београд 1998, стр. 92.

7. Решење

Решење донето у управном поступку представља управни акт надлежног органа којим је решена управна ствар која је била предмет управног поступка. Зато се и каже да је решење, за разлику од закључка, **одлука о главној, односно управној ствари**.¹¹⁹³ Решење производи непосредно правно дејство када се испуне одговарајући услови, укључујући и могућност принудног извршења. Међутим, осим што се решењем одлучује о управној ствари као предмету управног поступка, решењем се у процесноправном смислу такође обуставља и даље вођење управног поступка. Другим речима, доношењем решења о главној ствари **конзумирана** је и формална одлука о обустави поступка. Закон о општем управном поступку садржи детаљне одредбе о садржини решења, његовим саставним деловима и врстама решења, односно, конкретно о: **а)** органу који доноси решење, **б)** облику и саставним деловима решења, **в)** врстама решења (делимично, допунско и привремено решење), **г)** роковима за доношење решења и **д)** поступку исправљања грешака у решењу.

а) Орган који доноси решење

На подлози чињеница утврђених у поступку, орган надлежан за решавање доноси **решење о ствари** која је предмет поступка. Када о ствари решава колегијални орган, он може решавати када је присутно више од половине његових чланова, ако законом или другим прописима није одређена нарочита већина.¹¹⁹⁴

Закон о општем управном поступку садржи детаљна правила у вези са доношењем **сложених** (збирних) решења. Тако, када је законом или другим прописима заснованим на закону одређено да о једној ствари решавају **два или више** органа, сваки је од њих дужан да реши о тој ствари. Ови ће се органи **споразумети** који ће од њих издати решење, а у решењу мора бити наведен акт другог органа.

Кад је у закону или на закону заснованом пропису одређено да решење доноси један орган уз **претходну сагласност** другог органа, решење се доноси пошто је други орган дао сагласност. Орган који доноси решење дужан је да у свом решењу наведе акт којим је други орган дао или одбио сагласност, односно да наведе да у прописаном року други орган није ни дао ни одбио сагласност.

Кад је у закону или на закону заснованом пропису одређено да решење доноси један орган у **сагласности** са другим органом, орган који доноси

1193 Љубомир Јевтић, Радомир Шрамек, *Уйравни йосйуйак и уйравни сйор*, Београд 1959, стр. 219–247.

1194 Судска пракса: „Ако у доношењу решења колегијалног органа није учествовало више од половине прописаног броја његових чланова, има места понављању поступка по службеној дужности и поништају решења због непрописног састава колегијалног органа“ (ВСС, У. 493/65). Извор: Светислав Вуковић, *Закон о ойшйем уйравном йосйуйку и Закон о уйравним сйоровима*, Београд 1998, стр. 94.

решење саставља га и шаље са списима предмета на сагласност другом органу, који може дати сагласност потврдом на самом решењу или посебним актом. У таквом случају решење је донето кад је други орган дао сагласност, а сматра се као акт органа који га је донео. Ова правила важе и за случај кад је у закону прописано да решење доноси један орган уз **потврду** или **одобрење** другог органа.

Кад је законом или другим прописом одређено да је надлежни орган дужан да пре доношења решења **прибави мишљење** другог органа, решење се може донети само после прибављеног мишљења.

Орган чија је сагласност или мишљење потребно за доношење решења, **дужан** је да сагласност, односно мишљење да у **року од месец дана** од дана кад му је затражено, ако посебним прописима није одређен други рок. Ако овај орган у том року **не обавести** орган који доноси решење да даје или одбија сагласност, **сматра се** да је **дао** сагласност, а ако не да никакво мишљење, надлежни орган може донети решење и без прибављеног мишљења, ако посебним прописима није друкчије одређено.

Ако службено лице које је водило поступак није овлашћено да донесе решење, дужно је да поднесе **нацрт** решења органу који доноси решење. Ово службено лице потписује нацрт решења.

б) Облик и саставни делови решења

Свако решење мора се као такво означити. Изузетно, посебним прописима може се предвидети да се решењу може дати и други назив (нпр. одобрење, дозвола и сл.). Решење се доноси **писмено**. Изузетно, у случајевима предвиђеним овим законом или прописима донетим на основу закона, решење се може донети и **усмено**. Писмено решење **садржи**: а) увод, б) диспозитив (изреку), в) образложење, г) упутство о правном средству, д) као и назив органа са бројем и датумом решења, потпис службеног лица и печат органа (тзв. идентификациони елементи решења).

а) Увод решења садржи: назив органа који доноси решење, пропис о надлежности тог органа, име странке и њеног законског заступника или пуномоћника, ако га има, и кратко означавање предмета поступка. Ако су решење донела два или више органа, или уз сагласност, потврду или по прибављеном мишљењу другог органа, то се има навести у уводу, а ако је ствар решио колегијални орган, у уводу се означава дан седнице на којој је ствар решена.

б) Диспозитивом се решава о предмету поступка у целини и о свим захтевима странака о којима у току поступка није посебно решено. Диспозитив мора бити кратак и одређен, а кад је потребно, може се поделити и на више тачака. Диспозитивом се може решити и о трошковима поступка, ако их је било, одређујући њихов износ, ко их је дужан платити, коме и у ком року. Ако се у диспозитиву не решава о трошковима, навешће се да ће се о њима донети посебан закључак. Ако се решењем налаже извршење какве радње, у диспозитиву ће се одредити и рок у коме се та радња има

извршити. Кад је прописано да жалба не одлаже извршење решења или када се налаже рок за извршење неке радње, то мора бити наведено у диспозитиву.¹¹⁹⁵

в) У једноставним стварима у којима учествује само једна странка, као и у једноставним стварима у којима у поступку учествују две или више странака, али ниједна не приговара постављеном захтеву а захтев се уважава, **образложење** решења може садржати само кратко излагање захтева странке и позивање на правне прописе на основу којих је ствар решена. У таквим стварима решење се може издати и на прописаном обрасцу. У осталим стварима образложење решења **садржи**: кратко излагање захтева странака, утврђено чињенично стање, према потреби и разлоге који су били одлучујући при оцени доказа, разлоге због којих није уважен неки од захтева странака, правне прописе и разлоге који с обзиром на утврђено чињенично стање упућују на онакво решење какво је дато у диспозитиву.¹¹⁹⁶ Ако жалба не одлаже извршење решења, образложење садржи и позивање на пропис који то предвиђа. У образложењу решења морају бити образложени и они закључци против којих није допуштена посебна жалба.

Кад је надлежни орган законом или другим прописом заснованим на закону овлашћен да реши ствар по **слободној оцени**, дужан је да у образложењу, осим већ наведених података, наведе тај пропис и да изложи разлоге којима се при доношењу решења руководио. Ови се разлози не морају навести кад је то у јавном интересу законом или уредбом изричито предвиђено. Ако је законом или уредбом посебно предвиђено да се у решењу донетом по слободној оцени не морају навести разлози којима се орган при доношењу решења руководио, у образложењу решења наводи се и пропис којим је орган **овлашћен** да реши ствар по **слободној процени** и пропис којим је овлашћен да **не мора навести разлоге** којима се при доношењу решења руководио (чл. 199 ст. 4 ЗУП-а).

Обавеза давања образложења појединачних аката прописана је и у споразумима о оснивању европских заједница: чланом 15. Споразума о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик, чланом 190. Споразума о оснивању Европске економске заједнице, као и чланом 162. Споразума о Европској заједници за атомску енергију.

г) **Упутством о правном средству** странка се обавештава да ли против решења може изјавити жалбу или покренути управни спор или други поступак пред судом. Кад се против решења може изјавити **жалба**, у упутству се наводи коме се изјављује, а коме се, у ком року и са коликом таксом

1195 Судска пракса: „Ако се решењем странци налаже извршење неке радње, онда се у диспозитиву решења мора одредити рок у коме се та радња има извршити“ (ВСС У. бр. 6082/72). Извор: Зоран Томић, Вера Бачић, *Коментар Закона о ошйишем уйравном йосйуйку*, Београд 1997, стр. 280.

1196 Судска пракса: „Помањкање образложења представља грешку која може бити битна а и небитна, али она у сваком случају чини акт само побожним, а не и ништавим (...). Но овакве акте странке могу побијати и у одређеном року, али ако оне то не учине, или ако се правним леком не успе, онда такав акт упркос својој грешки постаје правоћан и добија правну снагу“ (Извод из пресуде Савезног Врховног суда Уж. бр. 150/53). Извор: Иво Крбек, *Закон о ошйишем уйравном йосйуйку*, Београд 1962, стр. 191.

предаје, као и да се може изјавити и на записник. Кад се против решења може покренути **управни спор**, у упутству се наводи ком се суду тужба подноси и у ком року, а кад се може покренути други поступак пред судом, наводи се суд коме се може обратити и у ком року.

Кад је у решењу дато **погрешно упутство**, странка може поступити по важећим прописима или по упутству. Странка која поступи по погрешном упутству, не може због тога имати штетних последица. Кад у решењу није дато **никакво упутство** или је упутство **непотпуно**, странка може поступити по важећим прописима, а може у року од осам дана тражити од органа који је решење донео да допуни решење. У таквом случају рок за жалбу, односно судску тужбу, тече од дана достављања допуњеног решења. Кад је против решења могуће изјавити жалбу, а странка је **погрешно упућена** да против тог решења нема места жалби или да се против њега може покренути управни спор, рок за жалбу тече од дана достављања решења суда којим је тужба одбачена као недопуштена, ако странка није већ пре тога поднела жалбу надлежном органу. Кад против решења није могуће изјавити жалбу, а странка је **погрешно упућена** да се против тог решења може жалити, па је изјавила жалбу и због тога пропустила рок за покретање управног спора, овај рок јој тече од дана достављања решења којим јој је жалба одбачена, ако странка није већ пре тога покренула управни спор. Упутство о правном средству, као посебан саставни део решења, ставља се после образложења.

д) Решење **потписује** службено лице које га доноси. Решење које је донео колегијални орган потписује председавајући, ако законом или посебним прописом није друкчије одређено. Кад је колегијални орган донео решење, странкама се издаје оверен препис решења, а кад је ствар решио закључком, решење се израђује у складу са тим закључком и оверен препис таквог решења издаје се странкама.

У случајевима предвиђеним законом или прописом донетим на основу закона, решење **не мора** садржавати поједине од ових делова (нпр. образложење у тзв. стварима малог значаја). Ако се решење обрађује механиграфски, уместо потписа и печата може да садржи факсимил. И кад се решење објави усмено, мора се издати на писмено, осим ако је законом или прописом донетим на основу закона друкчије одређено. Решење се мора **доставити** странци у оригиналу или у овереном препису.

Кад се ради о ствари која се тиче **већег броја одређених лица**, може се за сва та лица донети **једно решење**, али она **морају бити именована у диспозитиву**, а у образложењу решења морају бити изложени разлози који се на свако од њих односе. Такво решење мора се доставити свакоме од тих лица, уз неке изузетке (нпр. чл. 90 ЗУП-а). Ако се ради о ствари која се тиче већег броја лица која органу нису позната, може се за све њих донети једно решење, али оно мора садржати такве податке да се из њих може лако утврдити на која се лица решење односи (на пример, становници или сопственици имања у одређеној улици – тзв. генерални управни акт).

У стварима мањег значаја у којима се удовољава захтеву странке, а не дира се у јавни интерес нити интерес другог лица, решење се може састоја-

ти само од диспозитива у виду **забелешке на спису**, ако су разлози за такво решење очигледни и ако није друкчије прописано. Такво се решење, по правилу, саопштава странци усмено, а написмено јој се мора издати ако она то тражи. Такво решење, по правилу, не садржи образложење, осим ако је оно по природи ствари потребно. Такво решење може се издати на прописаном обрасцу.

Кад се ради о предузимању **изузетно хитних мера** са циљем да се обезбеде јавни мир и безбедност или ради отклањања непосредне опасности по живот и здравље људи или имовину, надлежни орган, односно овлашћено службено лице надлежног органа може донети решење и **усмено**. Орган који је донео усмено решење може наредити његово извршење без одлагања. По захтеву странке, орган који је донео усмено решење дужан је да га **изда странци у писменом облику** најдоцније у року од осам дана од дана подношења захтева. Тај захтев се може поднети у року од 2 месеца од дана доношења усменог решења.

в) Делимично, допунско и привремено решење

Кад се о једној ствари решава у више тачака, а само су неке од њих дозреле за решавање, и кад се покаже као целисходно да се о тим тачкама реши посебним решењем, надлежни орган може донети решење само о тим тачкама (делимично решење). **Делимично решење** сматра се у погледу правних средстава и извршења **као самостално** решење.

Ако надлежни орган није решењем одлучио о свим питањима која су била предмет поступка, он може, по предлогу странке или по службеној дужности, донети посебно решење о питањима која већ донетим решењем нису обухваћена (допунско решење). Ако предлог странке за доношење **допунског решења** буде одбијен, против закључка о томе допуштена је посебна жалба. Ако је предмет већ довољно расправљен, допунско решење може се донети без поновног спровођења испитног поступка. Допунско решење сматра се у погледу правних средстава и извршења **као самостално** решење.¹¹⁹⁷

Ако је према околностима случаја неопходно пре окончања поступка донети решење којим се **привремено** уређују спорна питања или односи, такво се решење доноси на подлози података који постоје у часу његовог доношења. У таквом решењу мора бити изрично назначено да је привремено. Доношење привременог решења по предлогу странке надлежни орган може условити давањем обезбеђења за штету која би могла услед извршења тог решења настати за противну странку у случају да основни захтев предлагача не буде уважен. Решењем о главној ствари које се доноси по окончању поступка **укида** се привремено решење донето у току поступка.

1197 Судска пракса: „Допунско решење је само оно којим се решавају нерасправљена питања. Не може се сматрати допунским решењем решење којим се само употпуњавају разлози већ донетог решења – којим је одлучено о свим питањима која су била предмет поступка“ (СВС, У. бр. 382/59). Извор: Иво Крбек, *Закон о оишйем уйравном йосйуйку*, Београд 1962, стр. 197.

Привремено решење сматра се у погледу правних средстава и извршења **као самостално решење**.

г) Рок за издавање решења

Кад се поступак покреће поводом захтева странке, односно по службеној дужности, ако је то у интересу странке, а пре доношења решења није потребно спроводити посебан испитни поступак, нити постоје други разлози због којих се не може донети решење без одлагања (нпр. решење претходног питања и др.), надлежни орган је дужан донети решење и доставити га странци **што пре**, а најдоцније у року **од месец дана** рачунајући од дана предаје уредног захтева, односно од дана покретања поступка по службеној дужности, ако посебним прописом није одређен краћи рок.

У осталим случајевима кад се поступак покреће поводом захтева странке, односно по службеној дужности, ако је то у интересу странке, надлежни орган је дужан донети решење и доставити га странци најдоцније у **року од 2 месеца**, ако посебним прописом није одређен краћи рок. Ако надлежни орган против чијег је решења допуштена жалба не донесе решење и не достави га странци у прописаном року, странка има право на жалбу, као да је њен захтев одбијен (случај „ћутања“ првостепеног органа).

д) Исправљање грешака у решењу

Орган који је донео решење, односно службено лице које је потписао или издало решење, може у свако време исправити грешке у именима или бројевима, писању или рачунању, као и друге очигледне нетачности у решењу или његовим овереним преписима. Исправка грешке производи правно дејство од дана од кога производи правно дејство решења које се исправља (*ex tunc*). О исправци се доноси посебан **закључак** (о исправци решења). Белешка о исправци уписује се у изворник решења, а ако је то могуће и у све оверене преписе достављене странкама. Белешку потписује службено лице које је потписало закључак о исправци. Против закључка којим се већ донето решење исправља, или којим се одбија предлог за исправљање, допуштена је посебна жалба.

8. Закључак

За разлику од решења, закључком се **не решава** управна ствар. У већини случајева у форми закључка одлучује се о питањима **процесног** карактера (нпр. о одлагању усмене расправе). Као последица тога, закључци се, по правилу, доносе у усменој форми и о њима се ставља забелешка у записник, а против њих није допуштена посебна жалба (већ се могу нападати у оквиру жалбе против решења).¹¹⁹⁸

1198 Љубомир Јевтић, Радомир Шпрачек, *Управни процесно право и управно право*, Београд 1959, стр. 247–249.

Међутим, у одређеним случајевима, када је то ЗУП-ом прописано, против закључака се може изјавити тзв. **посебна жалба** и тада се закључци морају поднети у писменом облику. Најзначајнији закључак је **закључак о обустави поступка** јер се њиме у процесном смислу обуставља даље вођење управног поступка у случајевима када се не доноси решење (нпр. закључак о обустави управног поступка услед одустанка странке од постављеног захтева или закључак о обустави управног поступка због постигнутог поравнања и сл.). Закључак се никада не може означити само као закључак већ мора имати и **додатни елемент који упућује о каквом се закључку ради** (нпр. закључак о покретању поступка,¹¹⁹⁹ закључак о обустави поступка, закључак о одлагању усмене расправе, закључак о обезбеђењу доказа итд.). Када је закључак донет у писменој форми, тј. када се против њега може изјавити посебна жалба, закључак *de facto* представља управни акт (као и решење).

Закон о општем управном поступку прописује да се закључком одлучује о питањима која **се тичу поступка**. Закључком се одлучује и о оним питањима која се као **споредна** појаве у вези са спровођењем поступка, а која се не решавају решењем.

Закључак **доноси службено лице** које врши ону радњу поступка при којој се појавило питање које је предмет закључка, ако овим законом или другим прописима није друкчије одређено. Ако се закључком налаже извршење неке радње, одредиће се и рок у коме се та радња има извршити. Закључак се саопштава заинтересованим лицима **усмено**, а написмено се издаје на захтев лица које може против закључка изјавити посебну жалбу или кад се може одмах тражити извршење закључка.

Против закључка се може изјавити **посебна жалба само** кад је то законом изричито предвиђено. Такав закључак мора бити образложен и садржавати и упутство о жалби. Жалба се изјављује у истом року, на исти начин и истом органу као и жалба против решења. Закључке против којих није допуштена посебна жалба могу заинтересована лица побијати жалбом против решења, осим ако је жалба против закључка законом искључена. Жалба не одлаже извршење закључка, осим ако је законом или самим закључком друкчије одређено.

Г. ДРУГОСТЕПЕНИ УПРАВНИ ПОСТУПАК

1. Право на жалбу

Другостепени управни поступак је поступак по жалби. Поступак по жалби (*жалбени йосйуйак*), иако релативно честа, **није обавезна фаза** сваког управног поступка. Неопходан услов (*conditio sine qua non*) за покретање жалбеног поступка је изјављена **жалба**. Поступком по жалби остварује се

1199 Судска пракса: „Према правилима управног поступка, орган надлежан за покретање управног поступка није дужан да о покретању поступка доноси посебан закључак, осим ако таква обавеза није предвиђена као одредба посебног управног поступка законом којим се регулише поједина управна материја“ (Врховни суд Србије, У. 968/86). Извор: Александар Дончић, *Акйуелна судска йракса у обласйи уйравној йрава*, Београд 1996, стр. 23.

тзв. **инстанциона контрола законитости и/или целисходности** решења које је донела виша управна инстанца. Жалбом као редовним правним средством у управном поступку, странка покреће поступак инстанционе контроле законитости, односно целисходности решења које је донео орган ниже инстанце (првостепени орган) код органа више инстанце (другостепени орган). У управном поступку прихваћен је **принцип двостепености**, што значи да се против решења донетог по жалби (другостепеног решења) не може изјавити жалба. То истовремено значи да је свако решење донето по жалби **коначно** јер се против њега не може изјавити нова жалба (иако се, по правилу, може поднети тужба за поништај решења у управном спору).

Активирање жалбеног поступка као процесне секвенце зависиће првенствено од тога да ли је странка задовољна решењем надлежног органа управе или не. Странка ће бити задовољна решењем донетим у управном поступку уколико га је она својим захтевом и тражила, тј. када је тражила признавање неког права и то јој је право решењем признато (позитивни фаворабилни управни акт). Међутим, странка ће, по правилу, бити незадовољна решењем уколико јој се захтев за признавањем права одбије (негативан управни акт). С друге стране, странка неће у принципу бити задовољна решењима која се доносе по службеној дужности, с обзиром на то да се њима најчешће за њу утврђује нека обавеза (позитиван онерозни управни акт). Осим тога, незадовољан решењем може бити и надлежни, јавни тужилац јер, према околности случаја, може сматрати да је донетим решењем (иако, рецимо, повољно за странку) повређен закон.

За жалбу се каже да представља **редовно** правно средство (правни лек) у управном поступку (мада Закон о општем управном поступку не користи изричито овај термин, као што га користе други закони). Уопштено говорећи, редовно је оно правно средство које се може **увек** користити, изузев у случајевима када је његова употреба изричито законом искључена (недопуштеност). Као што је раније истакнуто, према важећим уставним и законским нормама, право на жалбу (право жалбе) је **општи уставни принцип**, али и основно начело управног поступка (чл. 12 ЗУП-а). Међутим, осим жалбе, у прописима којима су регулисани поједини посебни управни поступци, могу бити предвиђена и друга редовна правна средства за те посебне ситуације (нпр. приговор).

Право на жалбу постоји и када решење по захтеву странке **није** у прописаном року донето (тзв. ћутање управе) на основу **законске конструкције** да се у таквом случају **има узети** као да је донето решење којим се **одбија захтев** странке.

У управном поступку, жалба има два карактеристична **дејства**: а) **деволутивно** дејство, што значи да о жалби не одлучује орган који је донео решење против којег се жалба улаже (иако постоји обавеза првостепеног органа да предузима неке радње у вези са њом) и б) **суспензивно** дејство, што значи да изјављена жалба одлаже извршење решења, уз неке изузетке, до доношења коначне одлуке о њој. У вези са тим, суспензивно дејство има **и рок за жалбу**, што значи да се решење не може извршити за време док тече законом предвиђен рок за изјављивање жалбе.

У поступку по жалби уобичајено је да се разликују две фазе: **а) претходни поступак** по жалби (у којем се испитују формални процесни моменти, посебно допуштеност жалбе, благовременост жалбе и легитимације лица које подноси жалбу), **б) редовни поступак** по жалби (у оквиру којег се испитује законитост и/или целисходност решења против којег је жалба изјављена). У случају да нису испуњени формални процесни услови који се испитују у **претходном поступку по жалби** (тј. допуштеност, благовременост и постојање легитимације), жалба ће се **одбацити закључком** органа који по жалби поступа. Међутим, будући да се у **редовном поступку по жалби** одлучује о садржини жалбе, другостепени орган може, према околностима ситуације: **а) одбити** жалбу као неосновану (тада нападно-то решење *остјаје на снази*) или **б) усвојити** жалбу као основану (тада се нападно-то решење *йонишиава*). У одређеним случајевима, уколико се жалба усвоји, уместо поништавања решења може доћи до његове *измене* уз поштовање принципа да је измена решења допуштена само уколико је то повољније за странку (*reformatio in melius*) и начелне забране (са неким изузецима) да се решење може изменити на штету странке (*reformatio in reius*). У поступку по жалби, дакле, нападно-то решење може бити **оснажено**, односно **поништено** или **измењено** (али не и укинуто).

Правило је да решење по жалби доноси онај орган који је о жалби решавао, али под одређеним условима (нпр. уколико другостепени орган процени да је то повољније за странку), орган који је решавао о жалби (другостепени орган) може наложити органу који је донео решење (првостепеном органу) да донесе ново решење у складу са другостепеним решењем.

Тако, Законом о општем управном поступку предвиђено је да против решења донетог у првом степену странка има **право на жалбу**. Јавни тужилац, јавни правобранилац и други државни органи, кад су законом овлашћени, могу изјавити жалбу против решења којим је **повређен закон у корист појединца или правног лица** а на штету јавног интереса. Против првостепеног решења органа управе може се изјавити жалба само кад је то законом или уредбом предвиђено, као и у случају када се ради о ствари у којој је искључен управни спор. Против решења Владе, као и против решења њихових одбора и комисија, не може се изјавити жалба.

Закон о општем управном поступку садржи детаљне одредбе у вези са жалбом и поступком о жалби, посебно оне које се односе на: а) надлежност органа за решавање по жалби, б) рок за жалбу, в) садржину жалбе, г) предају жалбе, д) рад првостепеног органа по жалби, ђ) решавање другостепеног органа по жалби, е) жалбу кад првостепено решење није донето, ж) рок за доношење решења по жалби и з) достављање другостепеног решења.

2. Надлежност органа за решавање по жалби

Према ЗУП-у, за решавање у другом степену надлежан је орган одређен законом. Осим тога, ЗУП прописује да се за решавање у другом степену не може утврђивати надлежност у оквиру органа који је у управној ствари решавао у првом степену (нпр. у оквиру истог министарства). Међутим, по жалби

против првостепених решења подручних органа и организационих јединица који су образовани са задатком да врше одређене управне послове из надлежности одређеног државног органа може изузетно да решава тај орган.

По жалби против **збирних** (сложених) решења решава орган који је надлежан за решавање по жалби против решења органа који га је *издао* (заједничко решење), односно који га је *донео* (решење донето уз претходну сагласност, сагласност, потврду, одобрење или мишљење), ако посебним прописом није одређено да по жалби решава други орган. У овим случајевима другостепени орган може само поништити, али не и изменити решење. Ако је орган који је имао да решава по жалби дао сагласност, одобрење или потврду на првостепено решење, по жалби решава орган одређен законом, а ако такав орган није одређен, против таквог решења може се непосредно покренути управни спор.

По жалби првостепеног решења **предузећа** или друге организације решава орган одређен статутом тог правног лица. Ако за решавање по жалби на решење које је донело предузеће или друга организација, којима је законом поверено вршење јавног овлашћења, није одређен другостепени орган, по жалби решава државни орган надлежан за одговарајућу управну област.

У том смислу, **Законом о државној управи** Србије прописана су општа правила о одређивању надлежности за решавање по жалби (чл. 75). Тако, по жалби против првостепеног решења подручне јединице основане за вршење управних послова решава министар. По жалби против првостепеног решења органа који врши поверене послове државне управе из оквира права и дужности Републике решава министар, ако законом није другачије одређено. Против првостепеног решења министарства може се изјавити жалба само кад је то законом предвиђено.¹²⁰⁰ По жалби против првостепеног решења министарства решава Влада, ако законом није другачије одређено.

Међутим, жалба се може законом изузетно искључити (ако је обезбеђен други облик заштите права и интереса), као што је, рецимо, у **Закону о патентима (2004)** предвиђено (чл. 14) да је решење које надлежни орган у овом поступку донесе **коначно**, што значи да се против њега не може уложити жалба (већ непосредно покренути управни спор).

3. Рок за жалбу

Жалба се подноси у **року од петнаест дана**, ако законом није другачије одређено. Рок за жалбу за свако лице и за сваки орган којима се решење доставља рачуна се од дана достављања решења.¹²⁰¹

1200 Види члан 20. Закона о изменама Закона о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 30/2010.

1201 Судска пракса: „Рок за жалбу за лице које ради заштите својих права и правних интереса има право да учествује у поступку (заинтересовано лице) тече од дана када му је достављено првостепено решење, уколико је учествовало у првостепеном поступку. Уколико заинтересовано лице није учествовало у првостепеном поступку, жалбу може поднети само у року који важи за странку по чијем је захтеву донето првостепено решење, односно о чијем је праву решено“ (ВСС, У. 887/79). Извор: Светислав Вуковић, *Закон о ошћем управном поступку и Закон о управним споровима*, Београд 1998, стр. 114.

У току рока за жалбу решење се не може извршити (*сусйензивно дејство* рока за жалбу). Кад је жалба прописно изјављена, решење се не може извршити све док се решење које је донето по жалби не достави странци (*сусйензивно дејство* жалбе).

Изузетно, решење се може извршити у жалбеном року, као и пошто је жалба изјављена, ако је то законом предвиђено, ако се ради о предузимању хитних мера у скраћеном управном поступку или ако би услед одлагања извршења некој странци била нанета штета која се не би могла поправити (изузети од *сусйензивној дејства*). У последњем случају може се тражити одговарајуће обезбеђење од странке у чијем се интересу спроводи извршење и овим обезбеђењем условити извршење.

4. Садржај и предавање жалбе

У жалби се **мора навести** решење које се побија, назив органа који га је донео, као и број и датум решења. Довољно је да жалилац изложи у жалби **у ком је погледу незадовољан решењем**, али жалбу **не мора посебно образложити**. У жалби се могу износити **нове чињенице и нови докази** (*beneficium novorum*), али је жалилац **дужан да образложи због чега их није изнео** у првостепеном поступку. Ако су у жалби изнете нове чињенице и нови докази, а у поступку учествују две или више странака са супротним интересима, жалби се прилаже још и онолико преписа колико има таквих странака. У таквом случају орган доставља свакој таквој странци препис жалбе и оставља јој рок да се о новим чињеницама и доказима изјасни. Овај рок не може бити краћи од осам ни дужи од петнаест дана.¹²⁰²

Треба разликовати **предавање** (предају) жалбе од **подношења** (изјављивања) жалбе. Предаја је фактичка процесна радња, док подношење жалбе представља остварење права на жалбу у оквиру којег долази до изражаја *деволујивно дејство* жалбе (тј. да о жалби не одлучује орган који је донео решење, већ орган вишег степена). Правило је да се жалба **предаје првостепеном** органу (иако се, у ствари **подноси другостепеном** органу). Разлог за то је што првостепени орган има одређених обавеза у вези са испитивањем формалних услова и процесних претпоставки за рад по жалби (нпр. допуштеност, благовременост, овлашћење лица да је поднесе). Због тога се и каже да, поводом предате жалбе, првостепени орган има обавезу да по жалби **ради** (тј. да обави неке процесне радње), док се за другостепени орган каже да он **поступа** (тј. одлучује) о жалби у смислу да цени да ли је оправдана или не.

Жалба се **непосредно предаје** или **шаље поштом** органу који је донео првостепено решење. Ако је жалба предата или послата непосредно другостепеном органу, он је одмах шаље органу првог степена. Жалба која је предата или послата непосредно другостепеном органу у погледу рока сматра се као да је предата првостепеном органу.

1202 Судска пракса: „Када је у питању двостранацка ствар, другостепени орган је дужан евентуалну жалбу једне странке доставити на одговор другој странци увек када се у жалби наводе нове чињенице и околности“ (ВСС, У бр. 7755/72). Извор: Зоран Томић, Вера Бачић, *Коментар Закона о ојшйем уйравном йосйуйку*, Београд 1997, стр. 315.

5. Поступак по жалби

а) Рад првостепеног органа по жалби

Рад првостепеног органа по жалби, пре свега, подразумева испитивање да ли су испуњене формалне процесне претпоставке за одлучивање по њој. Међутим, Закон о општем управном поступку овлашћује првостепени орган да може, уколико се поводом предате жалбе за то стекну услови, своје постојеће решење **заменити новим**. Тада ће се сматрати да прво решење није ни постојало. У вези са доношењем новог решења од стране првостепеног органа по пријему жалбе, могућа су **три** модалитета: а) доношење новог решења од стране првостепеног органа **без употпуњавања** ранијег поступка (јер је орган само закључио да је погрешно), б) доношење новог решења од стране првостепеног органа на основу **могућности да се употпун** ранији поступак (о чему одлучује орган према околностима случаја) и в) доношење новог решења од стране првостепеног органа на основу **обавезе да се употпун** ранији поступак (ако се стекну услови прописани законом).

Када прими жалбу, **првостепени орган испитује** да ли је жалба а) допуштена, б) благовремена и в) изјављена од овлашћеног лица. Недопуштена, неблаговремену или од неовлашћеног лица изјављену жалбу орган првог степена **одбаћиће** својим закључком. Благовременост жалбе која је предата или послата непосредно другостепеном органу, орган првог степена процењује према дану кад је предата, односно послата другостепеном органу. Против закључка којим је жалба одбачена странка има **право на жалбу**. Ако орган који решава по жалби нађе да је жалба оправдана, решиће уједно и по жалби која је била одбачена.

а) Међутим, ако орган који је донео решење нађе да је **жалба оправдана**, а није потребно спроводити нов испитни поступак, може ствар решити друкчије и **новим** решењем **заменити** (дакле, не изменити) **решење** које се жалбом побија. Против новог решења странка има право на жалбу.

б) Ако орган који је донео решење нађе поводом жалбе да је спроведени поступак био непотпун, а да је то могло бити од утицаја за решавање о ствари, он може поступак употпунити. Орган који је донео решење **употпун**иће поступак и онда кад жалилац у жалби изнесе такве чињенице и доказе који би могли бити **од утицаја** за друкчије решење ствари, ако је жалиоцу морала бити дата **могућност да учествује** у поступку који је претходио доношењу решења, а та му могућност није била дата, или му је била дата а он је пропустио да је користи, али је у жалби **оправдао** то пропуштање. Према резултату допуњеног поступка, орган који је донео решење **може** у границама захтева странке ствар решити друкчије и **новим** решењем **заменити** решење које се жалбом побија. Против новог решења странка има право на жалбу.

в) Кад је решење донето без претходно спроведеног посебног испитног поступка који је био обавезан, или кад је донето у скраћеном поступку, али странци није била дата могућност да се изјасни о чињеницама и околностима које су од важности за доношење решења а странка у жалби тражи да се испитни поступак спроведе, односно да јој се пружи могућност да

се изјасни о таквим чињеницама и околностима, првостепени орган је **дужан** да спроведе тај поступак. По спровођењу поступка првостепени орган може уважити захтев из жалбе и донети **ново** решење.

Кад орган који је донео решење нађе да је поднета жалба допуштена, благовремена и изјављена од овлашћеног лица, **а није новим решењем заменио** решење које се жалбом побија, дужан је, без одлагања, а најдоцније у року од петнаест дана од дана пријема жалбе, **послати** жалбу другостепеном органу надлежном за решење по жалби. Уз жалбу је дужан приложити све списе који се односе на предмет.

б) Решавање другостепеног органа по жалби

Другостепени орган спроводи другостепени управни поступак, тј. одлучује о жалби. У том смислу, другостепени орган може: **а)** жалбу **усвојити** и нападнуто решење **поништити** или **б)** жалбу **одбити** и нападнуто решење **потврдити**. У првом случају нападнуто решење **престаје** да производи правна дејства од тренутка доношења (*ex tunc*), а у другом **остаје на снази**. Под одређеним условима, другостепени орган може решење **изменити**, али га ни у ком случају **не може укинути**. Тако, према Закону о општем управном поступку, другостепени орган може одбити жалбу, поништити решење у целини или делимично или га изменити.¹²⁰³

У решавању по жалби могу се разликовати две посебне фазе: **а) претходни поступак по жалби** и **б) редовни поступак по жалби**. У претходном поступку по жалби другостепени орган поново спроводи контролу испуњености **формалних и процесних услова** за вођење поступка по жалби. Уколико нису испуњени, другостепени орган ће жалбу **одбацити**. Редовни поступак се активира под условом да жалба није одбачена. У редовном поступку по жалби **одлучује се о жалби** (прецизније о *жалбеном захтеву*), који се може усвојити или одбити. Као што је речено, ако се жалбени захтев **усвоји**, решење се поништава, а ако се жалбени захтев **одбије**, решење остаје на снази.

Иако је правило да се поводом жалбе доноси другостепено решење, у одређеним ситуацијама може доћи до тога да другостепени орган само поништи првостепено решење и целу **ствар врати првостепеном** органу **на поновно** решавање, али уз обавезу да се придржава решења органа који му је поништио решење.

1) Претходни поступак по жалби

Законом о општем управном поступку предвиђено је да ће жалбу, ако је недопуштена, неблаговремена или изјављена од неовлашћеног лица а првостепени орган је пропустио да је због тога одбаци, **одбацити** орган који је надлежан за решавање по жалби. Ако жалбу не одбаци, другостепени орган **узима предмет у решавање**.

1203 Судска пракса: „Другостепени орган решавајући по жалби дужан је да поништи првостепено решење у случају када је код првостепеног органа поступак тако непотпуно спроведен, да би допуна поступка код другостепеног органа значила поново спровођење поступка“ (Извод из одлуке СВС Уж. 2982/57). Извор: Иво Крбек, *Закон о ошћем управном њосџуџку*, Београд 1962, стр. 225.

2) Редовни поступак по жалби

У редовном поступку другостепени орган може жалбу или **одбити** (решење остаје на снази) или је **усвојити** (решење се поништава). Ако се жалба усвоји, решење се поништава, а у неким случајевима може се изменити. Када поништи решење, другостепени орган може, према условима предвиђеним у закону, као и према околностима случаја: **а) сам** решити ту управни ствар, **б) упутити** је на решавање надлежном органи или је **в) вратити** првостепеном органу на поновно решавање. У образложењу другостепеног решења морају се оценити и сви наводи жалбе. Ако је већ првостепени орган у образложењу свог решења правилно оценио наводе који се у жалби износе, другостепени орган се може позвати на разлоге првостепеног решења.

а) У редовном поступку по жалби другостепени орган ће жалбу **одбити** ако **није** дошло до повреде материјалног права или битних правила поступка. У том смислу, другостепени орган ће **одбити** жалбу кад утврди да је поступак који је решењу **претходно правилно спроведен** и да је решење правилно и **на закону основано**, а жалба **неоснована** (јер не постоји повреда материјалног права или правила поступка). Другостепени орган ће одбити жалбу и кад нађе да је у првостепеном поступку било недостатака, али да су они такви да **нису могли имати утицаја** на решење ствари (тзв. *небићна* повреда правила поступка). Кад другостепени орган нађе да је првостепено решење на закону основано, али **из других разлога**, а не оних који су у решењу наведени, он ће у свом решењу изложити те разлоге, а жалбу одбити.

б) У редовном поступку по жалби другостепени орган ће жалбу **усвојити** ако је дошло до повреде материјалног права или битних правила поступка.

Ако другостепени орган утврди да је првостепено решење донео **ненадлежан** орган, поништиће то решење по службеној дужности и доставити предмет надлежном органу за решавање.

Кад другостепени орган утврди да су у првостепеном поступку **чињенице непотпуно** или **погрешно утврђене**, да се у поступку није водило рачуна о правилима **поступка** која би била од утицаја на решење ствари или да је **диспозитив** побијаног решења нејасан или је у противречности са образложењем, он ће **употпунити** поступак и отклонити изложене недостатке било сам, било преко првостепеног органа или неког замољеног органа. Ако другостепени орган нађе да се на подлози чињеница утврђених у употпуњеном поступку ствар мора решити друкчије него што је решена првостепеним решењем, он ће својим решењем поништити првостепено решење и **сам решити ствар**.

в) Ако другостепени орган нађе да ће недостатке првостепеног поступка **брже и економичније** отклонити првостепени орган, он ће својим решењем поништити првостепено решење и **вратити** предмет првостепеном органу **на поновни поступак**. У том случају другостепени орган је дужан да својим решењем првостепеном органу укаже на то у ком погледу треба употпунити поступак, а првостепени орган је **дужан** у свему да поступи по другостепеном решењу и без одлагања, а најдоцније у року од 30 дана од дана пријема предмета да донесе ново решење. Против новог решења странка има право на жалбу.

г) Ако другостепени орган утврди да су у првостепеном решењу погрешно оцењени **докази**, да је из утврђених чињеница **изведен погрешан закључак** у погледу чињеничног стања, да је погрешно примењен правни **пропис** на основу кога се решава ствар (повреда *материјалној йрава*) или ако нађе да је на основу **слободне оцене** требало донети друкчије решење (оцена *целисходностйи* решења у поступку по жалби), он ће својим решењем поништити првостепено решење и сам решити ствар.

д) Ако другостепени орган утврди да је решење правилно у погледу утврђених чињеница и у погледу примене закона, али да се циљ због кога је решење донето може постићи и другим **средствима повољнијим за странку**, **измениће** првостепено решење у том смислу. Ради правилног решења ствари другостепени орган може поводом жалбе изменити првостепено решење **у корист жалиоца** (*reformatio in melius*) и мимо захтева постављеног у жалби, а у оквиру захтева постављеног у првостепеном поступку ако се тим не вређа право другог лица. У истом циљу другостепени орган може поводом жалбе изменити првостепено решење **на штету жалиоца** (*reformatio in peius*), али само из оних разлога који касније могу довести до поништавања, укидања или оглашавања решења ништавим, употребом одређених ванредних правних средстава (тј. поништавање и укидање по основу службеног надзора, ванредно укидање решења и оглашавање решења ништавим).

ђ) Ако другостепени орган утврди да је у првостепеном поступку учињена **неправилност** која чини решење **ништавим**, огласиће такво решење ништавим, као и онај део поступка који је обављен после те неправилности.

в) Жалба када првостепено решење није донето

Закон о општем управном поступку прописује посебна правила у вези са подношењем жалбе у случају да првостепени орган **није донео** решење (тзв. *ћутање првостепеног органа*).¹²⁰⁴

Ако је жалбу изјавила странка по чијем захтеву првостепени орган није донео решење, другостепени орган ће тражити да му првостепени орган **саопшти разлоге** због којих решење није донето у року. Ако нађе да решење није донето у року из оправданих разлога или због кривице странке, одредиће првостепеном органу рок за доношење решења, који не може бити дужи од једног месеца. Ако разлози због којих решење није донето у року нису оправдани, другостепени орган ће тражити да му првостепени орган **пошаље списе** предмета.

Ако другостепени орган може решити ствар према списима предмета, **донеће** своје решење, а ако не може, сам ће спровести поступак и својим решењем решити ствар. Изузетно, ако другостепени орган нађе да ће поступак **брже и економичније** спровести првостепени орган, **наложиће** да то учини и да му прикупљене податке достави у одређеном року, после

1204 Велимир Иванчевић, „Заштита права грађана код шутње администрације“, *Анали Правној факултетйа у Београду*, октобар–децембар, 1954.

чега ће сам решити ствар.¹²⁰⁵ Такво решење је коначно (тј. против њега се не може изјавити жалба).

6. Рок за доношење решења по жалби и достављање другостепеног решења

Решење по жалби мора се донети и доставити странци чим је то могуће, а најдоцније у року од **два месеца** рачунајући од дана предаје жалбе, ако посебним прописом није одређен краћи рок. Ако странка **одустане** од жалбе, поступак по жалби **обустаља се закључком**. Орган који је решио ствар у другом степену шаље, по правилу, своје решење са списима предмета првостепеном органу, који је дужан да решење достави странкама у року од осам дана од дана пријема списка.

Д. ПОНАВЉАЊЕ УПРАВНОГ ПОСТУПКА

1. Опште карактеристике

Оно што је у судским поступцима (парничном, кривичном, управно-судском) понављање поступка, то је раније у управном поступку била „обнова поступка“. Међутим, тај израз је у ЗУП-у (1997) усклађен са изразом који се користи и у другим поступцима, тако да „обнова“ управног поступка постаје „повнављање поступка“. Као и поступак по жалби, поступак у вези са понављањем управног поступка није обавезна фаза поступка.

Понављање управног поступка је **правно средство** које се, под одређеним условима, може употребити против решења донетих у управном поступку против којих се не може изјавити жалба. Да би могло да дође до понављања управног поступка, решење у управном поступку мора бити **коначно**. Истовремено, то значи да се понављање управног поступка може користити против решења у управном поступку која нису постала правоснажна (мада се може користити и против њих). Из ових разлога може се рећи да је понављање управног поступка посебно правно средство (правни лек) које, с једне стране, има одређене **карактеристике редовног** правног средства (јер се може користити против свих коначних решења, односно јер решење не мора бити правоснажно), а с друге стране, има одређене **карактеристике ванредног** правног средства (јер су прописани посебни услови под којима се може користити). У том смислу, може се рећи да понављање управног поступка практично представља неку врсту „**редовног**“ **ванредног правног средства** у управном поступку, поготово што је његова примена у пракси веома честа.

Карактеристично је да се у вези са понављањем управног поступка могу разликовати две фазе у одлучивању: **а) одлучивање о понављању** поступка,

¹²⁰⁵ Судска пракса: „Другостепени орган је дужан сам спровести поступак и решити ствар ако првостепени орган није оправдао недоношење решења, нити му доставио списе предмета“ (УСХ У. бр. 4959/81). Извор: Светислав Вуковић, *Закон о ошћием уйравном йосйуйку и Закон о уйравним сйоровима*, Београд 1998, стр. 131.

тј. одлучивање да ли ће се дозволити понављање управног поступка или не и б) одлучивање у **поновљеном** поступку, тј. доношење одлуке након обнављања управног поступка. Полазећи од тога, могу се разликовати и одговарајући акти који се у вези са тим доносе: с једне стране, **закључак** којим се одлучује о томе да ли се **дозвољава** понављање управног поступка или не (тзв. *iudicium rescindens*), а с друге стране, **решење** којим се решава ствар која је била предмет поновљеног поступка (тзв. *iudicium rescissorium*).¹²⁰⁶ Из тога произилази да, ако се понављање управног поступка **не** дозволи (јер нису испуњени услови), раније спроведени поступак се не може поновити, односно ако се понављање управног поступка дозволи, раније спроведени управни поступак **ће се** поновити. У овом другом случају, тј. ако се понављање управног поступка дозволи, начелно могу наступити **две ситуације**: а) да се као резултат поновљеног поступка констатује да је **раније спроведени поступак био у реду** (што значи да ранија одлука треба да остане таква каква је) и б) да се као резултат поновљеног поступка констатује да **раније спроведени поступак није био у реду** (што значи да ранију одлуку треба ревидирати). У случају да ранију одлуку (решење) треба ревидирати у складу са резултатима утврђеним у поновљеном поступку, то се решење, према конкретним околностима, може **поништити, укинути** или **изменити**.

Као и у вези са покретањем „редовног“ управног поступка, и у вези са покретањем понављања управног поступка заступљене су како официјелна, тако и страначка максима, што значи да се понављање управног поступка може покренути и на иницијативу странке (*ex privato*) и по службеној дужности (*ex officio*). Међутим, за разлику од „редовног“ управног поступка, који се покреће подношењем **захтева** (за покретање управног поступка), понављање управног поступка покреће се подношењем **предлога** (за покретање понављања управног поступка). Када се понављање поступка покреће по службеној дужности, надлежни орган може, али не мора, донети посебан закључак о покретању понављања поступка.

2. Разлози за понављање управног поступка

Према Закону о општем управном поступку, поступак окончан решењем против кога нема редовног правног средства у управном поступку (коначно у управном поступку) поновиће се ако постоје неки од следећих **разлога**:

- 1) ако се сазна за **нове чињенице**, или се нађе или стекне могућност да се употребе **нови докази** који би, сами или у вези са већ изведеним и употребљеним доказима, могли довести до друкчијег решења да су те чињенице, односно докази били изнети или употребљени у ранијем поступку (*beneficium novorum*);
- 2) ако је решење донето на подлози **лажне исправе** и **лажног исказа** сведока или вештака, или ако је дошло као последица каквог дела **кажњивог** по кривичном закону;

1206 Славољуб Поповић, *Управно право – општи део*, Београд 1989, стр. 617.

- 3) ако се решење заснива на пресуди донетој у кривичном поступку или у поступку по привредном преступу, а та **пресуда** је правоснажно **укинута**;
- 4) ако је решење повољно за странку донето на основу **неистинитих** навода странке којима је орган који је водио поступак био доведен у заблуду;
- 5) ако се решење органа који је водио поступак заснива на неком **претходном питању**, а надлежни орган је то питање доцније решио у битним тачкама друкчије;
- 6) ако је у доношењу решења учествовало службено лице које је по закону морало бити **изузето**;
- 7) ако је решење донело **службено лице** надлежног органа које **није било овлашћено** за његово доношење;
- 8) ако **колегијални** орган који је донео решење није решавао у саставу предвиђеном важећим прописима или ако за решење није гласала прописана већина;
- 9) ако лицу које је требало да учествује у својству странке **није била дата могућност** да учествује у поступку;
- 10) ако странку није заступао **законски заступник**, а по закону је требало да је заступа;
- 11) ако лицу које је учествовало у поступку није била дата могућност да се у поступку служи својим **језиком**.

3. Предлог за понављање поступка и рокови

Понављање управног поступка може **предлогом** тражити странка, а орган који је донео решење којим је поступак окончан може покренути понављање поступка по **службеној дужности**. Странка је **дужна** да у **предлогу** за понављање поступка учини **вероватним** околности на којима се заснива предлог, као и околности да је предлог стављен у законском року. Предлог за понављање поступка странка предаје или шаље органу који је о предмету решавао у првом степену или органу који је донео решење којим је поступак окончан. Јавни тужилац може тражити понављање поступка под истим условима као и странка.¹²⁰⁷

У одређеним случајевима, наведеним под 1), 6), 7), 8) и 11), странка може тражити понављање поступка **само** ако **без** своје кривице није била у стању да у ранијем поступку изнесе околности због којих тражи понављање. Из разлога наведених под 6) до 11), странка не може тражити понављање поступка, ако је тај разлог био без успеха изнет у ранијем поступку.

Ако је решење по коме се тражи понављање управног поступка било предмет **управног спора**, понављање се може дозволити само због оних

¹²⁰⁷ Види члан 8. Закона о изменама Закона о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 30/2010.

чињеница које је орган утврдио у ранијем управном поступку, а не и због оних које је утврдио суд у свом поступку.

Странка може тражити понављање поступка у року од **месец** дана (субјективни рок), и то:

- 1) у случају под 1), од дана кад је странка могла изнети нове чињенице, односно употребити нове доказе;
- 2) у случају под 2) и 3), од дана кад је странка сазнала за правоснажну пресуду у кривичном поступку или у поступку по привредном преступу, а ако се поступак не може спровести, од дана кад је сазнала за обуставу тог поступка или за околности због којих се поступак не може покренути, односно за околности због којих нема могућности за кривично гоњење, односно за гоњење за привредни преступ;
- 3) у случају под 5), од дана кад је странка могла употребити нови акт (пресуду, решење);
- 4) у случају под 4), 6), 7) и 8), од дана кад је странка сазнала за разлог понављања;
- 5) у случају под 9), 10) и 11), од дана кад је решење достављено странци.

Међутим, ако би рок почео тећи пре него што је решење постало коначно у управном поступку, тај ће се рок рачунати од дана кад решење постане коначно, односно од достављања коначног решења надлежног органа.

По протеку рока од **пет година** од достављања решења странци понављање се не може тражити нити се може покренути по службеној дужности (објективни рок). Изузетно, **и после** рока од пет година понављање се може тражити, односно покренути, само из разлога наведених под 2) – лажни исказ, лажна пријава итд., под 3) – укидање правоснажне пресуде и под 5) – претходно питање.

Управни поступак може се поновити из разлога наведених под 2) – лажни исказ, лажна исправа итд. и ако се **кривични поступак** не може спровести или ако постоје околности због којих се поступак не може покренути. Пре доношења закључка о понављању управног поступка из разлога наведених под 2), службено лице ће од органа надлежног за кривично гоњење затражити обавештење о томе да ли је кривични поступак обустављен, односно да ли постоје околности због којих се поступак не може покренути. Службено лице не мора затражити такво обавештење ако је наступила застарелост кривичног гоњења или ако је наступила смрт лица на чију се кривичну одговорност указује у захтеву за понављање управног поступка.

4. Одлучивање у вези са понављањем поступка

а) Решавање о понављању поступка (*iudicium rescindens*)

О предлогу за понављање решава онај орган који је донео решење којим је поступак окончан. Кад се понављање тражи по решењу које је донето у другом

степену, првостепени орган који прими предлог за понављање прикључиће списе предмета предлогу и послаће органу који је решавао у другом степену.

Кад орган који је надлежан за решавање о предлогу за понављање **прими предлог**, дужан је да испита да ли је предлог **благовремен** и изјављен од стране **овлашћеног лица**, као и да ли је околност на којој се предлог заснива учињена **вероватном**. Ако ови услови **нису испуњени**, надлежни орган ће својим **закључком одбацити** предлог.

Ако су ови услови члана **испуњени**, надлежни орган ће испитати да ли су околности, односно докази који се износе као разлог за понављање такви да би могли довести до друкчијег решења, па ако утврди да нису, **одбиће** предлог својим **решењем**.

Ако надлежни орган не одбаци нити одбије предлог за понављање, донеће **закључак о дозволи** (*iudicium rescindens*) понављања поступка и одредиће у ком ће обиму поступак поновити. У понављању поступка по службеној дужности, надлежни орган донеће закључак којим се понављање дозвољава, ако претходно утврди да су за понављање испуњени законски услови. Раније радње у поступку на које не утичу разлози понављања неће се понављати. Закључак којим се дозвољава понављање поступка **одлаже извршење решења** против кога је понављање дозвољено.

Кад је то према околностима случаја могуће, а у интересу је убрзања поступка, надлежни орган може, чим утврди постојање услова за понављање, прећи на оне радње поступка које се имају поновити, **не доносећи** посебан закључак којим се понављање дозвољава.

Кад о предлогу за понављање одлучује другостепени орган, он ће **сам** извршити потребне радње у поновљеном поступку, а изузетно, ако нађе да ће те радње брже и економичније извршити првостепени орган, наложиће му да то учини и да му материјал о томе достави у одређеном року.

б) Одлучивање у поновљеном поступку (*iudicium rescissorium*)

На подлози података прибављених у ранијем и у поновљеном поступку, надлежни орган доноси **решење о ствари** која је била предмет поступка и њиме може раније решење које је било предмет понављања **оставити** на снази или га **замени** новим. У овом другом случају, а с обзиром на све околности појединог случаја, орган може раније решење **поништити** или **укинути**.

Против закључка донетог о предлогу за понављање поступка, као и против решења донетог у поновљеном поступку, може се изјавити **жалба** само кад је тај закључак, односно решење донео првостепени орган. Ако је закључак или решење донео другостепени орган, може се непосредно покренути **управни спор**.

Предлог за понављање поступка, по правилу, **не одлаже** извршење решења по коме се понављање тражи, али орган који је надлежан за одлучивање о предлогу, ако сматра да ће предлог за понављање бити уважен, може решити да се извршење одложи док се не одлучи о питању понављања поступка.

Ђ. НАРОЧИТИ СЛУЧАЈЕВИ ПОНИШТАВАЊА, УКИДАЊА И МЕЊАЊА РЕШЕЊА (ВАНРЕДНА ПРАВНА СРЕДСТВА)

Уобичајено се каже да је Законом о општем управном поступку предвиђено седам ванредних правних средстава у управном поступку. То, међутим, није потпуно тачно ако се има у виду да Закон о општем управном поступку уопште **не говори** о *ванредним управним средствима* (као, уосталом, ни о редовним правним средствима), како то чине неки други закони (нпр. о прекршајима). Закон о општем управном поступку само предвиђа **правна средства** и у том смислу наводи: **а)** жалбу, **б)** понављање поступка и **в)** тзв. нарочите случајеве поништавања, укидања и мењања решења. У том смислу, само она правна средства предвиђена под формулацијом *нарочити случајеви поништавања, укидања и мењања решења* могла би се окарактерисати као ванредна правна средства у управном поступку у ужем смислу речи. Као и поступак по жалби, односно у вези са понављањем управног поступка, поступак по ванредним правним средствима у управном поступку није обавезна фаза управног поступка.

Полазећи од тога, може се рећи да је Законом о општем управном поступку предвиђено пет, односно шест ванредних правних средстава (или прецизније, модалитета *поништавања, укидања и мењања решења, односно олашавања ништавим*), и то: 1) мењање и поништавање решења у вези са управним спором, 2) захтев за заштиту законитости, 3) поништавање и укидање по основу службеног надзора, 4) укидање и мењање правоснажног решења уз пристанак или по захтеву странке, 5) ванредно укидање, као и 6) олашавање решења ништавим.

За **ванредна правна средства** у управном поступку карактеристично је то што за примену сваког од њих важе посебни услови, као и да она међусобно немају неке непосредне везе. Осим за *понављање управног процесуала* (које је посебна врста правног средства у смислу да има елемената и редовних и ванредних правних средстава), за ванредна правна средства у управном поступку много више одговара прецизнија (али истовремено и опширнија) формулација *нарочити случајеви* (поништавања, укидања и мењања решења). Пошто је сваки од тих *нарочитих случајева* посебна правна ситуација, сваки се случај мора узети за себе и међу њима не треба тражити неке *заједничке основе*. О каквом је модалитету *нарочитог случаја* конкретно реч (тј. о ком се ванредном правном средству ради), може се релативно лако уочити из самог назива. Тако, *поништавање и мењање* у вези са управним спором подразумева могућност поништавања и мењања, али **не и укидања** решења (у вези са управним спором), затим тзв. ванредно *укидање* решења, подразумева само могућност укидања, али **не и поништавања или мењања** решења итд.

У оваквој законској формулацији, међутим, постоји и одређена непрецизност у томе што ЗУП говори о „нарочитим случајевима поништавања, укидања и мењања решења“ (чл. 251–256), а у оквиру истог поглавља го-

вори и о „оглашавању решења ништавим“ (чл. 257–258), иако не говори о „нарочитом случају“.

*Ванредна йравна средсйва у
уйравном йосйуйку*

Ванредно правно средство	Иницијатива за покретање	Разлози	Рокови	
Понављање поступка има елемената и редовног и ванредног правног средства)	Понављање управног поступка странка може тражити предлогом, а орган који је донео решење којим је поступак окончан може покренути понављање поступка по службеној дужности.	Правно средство против коначних решења, а у одређеним случајевима и против правоснажних. Има 11 разлога за понављање поступка (формалноправни и материјалноправни).	Странка може тражити понављање поступка у року од месец дана (субјективни рок). По протеку рока од пет година од достављања решења странци понављање се не може тражити нити се може покренути по службеној дужности (објективан рок). ЗУП-ом су предвиђени изузеци.	
Нарочити случајеви поништавања, укидања и мењања решења (ванредна правна средства)	Мењање и поништавање решења у вези са управним спором	Орган који је донео акт оспорен у управном поступку	Правно средство примењује орган у својству туженог у управном спору.	Од достављања тужбе на одговор туженом органу до завршетка управног спора.
	Захтев за заштиту законитости	Јавни тужилац	Користи се када нема управног спора.	Од достављања решења јавном тужиоцу месец дана. Ако решење није достављено тужиоцу, 6 месеци од дана достављања странци.
	Поништавање и укидање решења по основу службеног надзора	Надзорни орган (најчешће другостепени)	Коначна решења којима су учињене повреде процесних или материјалних закона	Рок за поништавање: 1 година (месна надлежност); 5 година (надлежност); касније другачије решена управна ствар; решење без сагласности, одобрења или мишљења надлежног органа); без обзира на рок (принуда, изнуда, уцена...). Рок за укидање: 1 година.
	Укидање и мењање правоснажног решења уз пристанак или по захтеву странке	Орган који је донео решење	Усклађивање правоснажног решења са материјалним законима	Рок није одређен.
Ванредно укидање решења	Решење укида: орган који га је донео или другостепени орган или надзорни орган	Против извршних решења, како би се заштитио јавни интерес или јавна добра.	Нема рока (услов је да је решење извршно)	

Ванредно правно средство	Иницијатива за покретање	Разлози	Рокови
Оглашавање решења ништавим	По службеној дужности (оглашава ништавим орган који је донео решење или надзорни – другостепени орган); по предлогу странке или јавног тужиоца	Апсолутна стварна ненадлежност; ако би извршење решења представљало кажњиво дело; немогућност извршења решења; решење донето без захтева или накнадног пристанка странке (када је захтев обавезан); разлози ништавости предвиђени другим законима.	„У свако доба“

1. Мењање и поништавање решења у вези са управним спором

Орган против чијег је решења благовремено покренут управни спор може до окончања спора, ако уважава све захтеве тужбе, **поништити** или **изменити** своје решење из оних разлога из којих би суд могао поништити такво решење, ако се томе не вређа право странке у управном поступку или трећег лица.¹²⁰⁸

Услов за примену ванредног правног средства *њониишћавање или укудање у вези са ујравним сјором* јесте да је **покренут управни спор** према одредбама **Закона о управним споровима**, односно да је спор у току. Ако се правно средство уопште примени, најчешће се примењује у фази управног спора која се зове *одјовор на тјужбу*. То значи да орган који је донео оспорено решење (и које се оспорава тужбом у управном спору као незаконито) може поводом одговора на тужбу **поништити** (ако решење није уопште требало доносити) или **изменити** (ако је требало донети другачије решење) своје решење. Ако орган то учини, управносудски поступак (управни спор) се обуставља. Тим поводом, тужиоцу (странци) оставља се рок од 15 дана да се изјасни да ли је задовољан поступком органа или не. Ако тужилац не одговори, сматра се да је прихватио понуду органа.

Други услов за примену овог правног средства је да се новим решењем морају уважити сви (*in toto*) тужбени захтеви. Разлог томе је процесна економичност јер спор мора да се настави уколико се не прихвате сви захтеви, тако да је, са становишта процесне рационалности, свеједно да ли се нешто уважило или не. Коначно, услов да се може применити ово правно средство је да се поништај, односно да се измена решења у вези са управним спором не може вршити на штету странке, јавног интереса или трећих лица.

1208 Судска пракса: „Решењем донетим у смислу чл. 260. (сада 251) Закона о општем управном поступку накнадно по покретању управног спора, орган не може ићи на штету странке, али није дужан ни да уважи захтеве странке у целисти“ (Извод из решења Савезног врховног суда Уж бр. 2499/59). Извор: Иво Крбек, *Закон о оишћем ујравном њосџуџу*, Београд 1962, стр. 248.

У процесном смислу, да би се поништавање или укидање у вези са управним спором као правно средство могло применити, решење на које се односи, с једне стране, мора бити **коначно** (јер се само против коначних решења може покренути управни спор), с друге стране, не сме да буде **правоснажно** јер би то значило да је управни спор окончан.

2. Захтев за заштиту законитости у управном поступку

Захтев за заштиту законитости је посебно правно средство које искључиво стоји на располагању јавном тужиоцу ради заштите законитости. Јавни тужилац може подићи захтев за заштиту законитости ако **сматра** да је решењем повређен закон.¹²⁰⁹

Захтев за заштиту законитости овлашћени јавни тужилац може поднети против било ког решења донетог у управном поступку, али под условом да је у тој ствари **искључен** управни спор.¹²¹⁰ Међутим, ако је по тужби странке или јавног тужиоца могао да се води управни спор, па је та могућност пропуштена, јавни тужилац не може против таквог решења подићи захтев за заштиту законитости.

Против правоснажног решења донетог у ствари у којој се **не може водити управни спор**, а судска заштита није обезбеђена ни ван управног спора, јавни тужилац има право да подигне захтев за заштиту законитости ако сматра да је решењем повређен закон.

Захтев за заштиту законитости може се подићи у року од **месец** дана од дана кад је решење достављено јавном тужиоцу, а ако му није достављено, у року од **шест** месеци од дана достављања странци.

Поводом захтева за заштиту законитости надлежни орган може захтев: **а) одбацити** (уколико је *неблаговремен* или изјављен од *ненадлежној* јавног тужиоца), затим може **б) укинути** побијано решење (тј. уважити захтев) или **в) може одбити** захтев (чиме решење остаје на снази). Према томе, поводом захтева за заштиту законитости, решење се не може поништити. Против решења донетог по захтеву за заштиту законитости жалба није допуштена.

У процесном смислу, да би се захтев за заштиту законитости као правно средство могло применити, решење на које се односи мора бити **правоснажно**, чиме је испуњен услов да је искључена могућност вођења управног спора.

1209 Види: Бранислав Марковић, *Улога јавног тужиоца у заштити законитости управних аката*, Приштина 1979.

1210 Судска пракса: „Ни против решења које је донето од надлежног органа по уложеном захтеву за заштиту законитости није допуштено вођење управног спора“ (ВСЈ, УЖ. број 2366/63). Извор: Светислав Вуковић, *Закон о ошћем управном процесу и Закон о управним спорима*, Београд 1998, стр. 154.

3. Поништавање и укидање решења по основу службеног надзора

Поништавање и укидање решења по основу службеног надзора је ванредно правно средство које је овлашћен да користи орган који врши надзорна права над органом који је донео решење. Надзорна права најчешће врши другостепени орган, али то може бити и посебно одређен орган.¹²¹¹ Процесни услов за примену овог правног средства је да је решење против којег се користи постало **коначно** у управном поступку. Као што је решавање по жалби (тзв. инстанциона контрола) од стране другостепеног органа врста надзора над првостепеним органом који је донео решење, тако је и могућност поништавања и укидања решења по основу службеног надзора врста контроле другостепеног органа над првостепеним, али по службеној дужности (тзв. службени надзор). Разлика је, међутим, у томе што другостепени орган у жалбеном поступку може решавати само када је изјављена жалба (*condicio sine qua non*), док у овом случају то чини по службеној дужности. Осим тога, разлика је и у томе што је приликом инстанционе контроле поводом жалбе рок знатно краћи (15 дана, а понекад и осам дана), док су рокови у случајевима поништавања и укидања по основу службеног надзора знатно дужи (од једне до пет година, па и без рока), као и то да се поводом жалбе решење може поништити (евентуално изменити), док се поводом поништавања и укидања по основу службеног надзора може или поништити или укинути.¹²¹²

Решење може поништити или укинути по основу службеног надзора **другостепени** орган. Ако нема другостепеног органа, решење може поништити или укинути орган који је законом овлашћен да врши **надзор** над радом органа који је донео решење. Против решења донетог поводом поништавања и укидања по основу службеног надзора **није допуштена жалба**, већ се против њега може непосредно покренути **управни спор**.

У вези са поништавањем и укидањем по основу службеног надзора разликују се **два модалитета**: **а) поништавање** по основу службеног надзора и **б) укидање** по основу службеног надзора.

Надлежан орган доноси решење о **поништавању** решења по основу службеног надзора: **а)** по службеној дужности, **б)** по захтеву странке или **в)** по захтеву јавног тужиоца.

Надлежан орган доноси решење о **укидању** решења по основу службеног надзора: **а)** по службеној дужности или **б)** по захтеву јавног тужиоца (а не и по захтеву странке).

1211 Богдан Мајсторовић, „Поништавање и укидање по праву надзора решења донетих у управном поступку“, *Народни одбор*, бр. 7 и 8, Београд 1957.

1212 Судска пракса: „У поступку по праву надзора одређено решење може се укинути али се при томе не може решавати о самој ствари. Уколико је потребно да се у тој ствари поново одлучује, предмет се враћа органу који је укинуту одлуку донео“ (Правни став седнице Одељења за управне спорове Врховног суда Србије). Извор: Александар Дончић, *Акџуелна судска пракса у области уйравној йрава*, Београд 1996, стр. 34.

а) Тако, решење које је коначно у управном поступку надлежни ће орган **поништити** по основу службеног надзора због повреде процесних правила, и то:

- 1) ако је решење донео **стварно ненадлежан** орган (тзв. релативна стварна ненадлежност, тј. када је решавао један орган управе, а требало је да решава други), што значи да се ово средство не може користити у случају тзв. апсолутне стварне ненадлежности која повлачи ништавост решења (тј. када је за решавање надлежан суд, а не орган управе);
- 2) ако је у **истој** ствари раније донето правоснажно решење којим је та управна ствар друкчије решена (*ne bis in idem, res iudicata*);
- 3) ако је решење донео један орган без сагласности, потврде, одобрења или мишљења другог органа, а то је потребно по закону или другом пропису заснованом на закону, тј. ако нису били испуњени услови за доношење збирних решења;
- 4) ако је решење донео **месно** ненадлежни орган;
- 5) ако је решење донето као последица **принуде**, изнуде, уцене, притиска или друге недозвољене радње.¹²¹³

Решење о поништавању решења по основу службеног надзора може се донети у року од **пет година** од дана коначности решења у случајевима: а) поништавања због стварне ненадлежности, б) ако у истој ствари већ постоји правоснажно решење и в) уколико нису испуњени услови за доношење збирног решења. Решење о поништавању решења по основу службеног надзора може се донети у року од **једне године** од дана коначности решења у случају повреде месне надлежности. Решење о поништавању решења по основу службеног надзора у случају принуде, изнуде, уцене, притиска или друге недозвољене радње може се донети **без обзира на рокове**, што значи да **нема рока**. У случају поништавања, решење надзорног органа делује од момента доношења ранијег решења (*ex tunc*).

б) Решење које је коначно у управном поступку може се **укинути** по основу службеног надзора ако је њиме **очигледно повређен материјални закон** (*повреда материјалној праву*). У стварима у којима учествују две или више странака са супротним интересима решење се може укинути само по **пристанку** заинтересованих странака. Међутим, ни ЗУП-ом ни судском и управном праксом није ближе одређено шта тачно значи **очигледна** повреда материјалног прописа. У том смислу, могло би се рећи да очигледна повреда постоји када је она јасна и недвосмислена (нпр. ако је донето решење о породичком одсуству за оца детета). Решење о укидању решења по основу службеног надзора може се донети у року од **једне године** од дана коначности решења. У случају укидања, решење надзорног органа делује од момента доношења његовог решења (*ex nunc*).

¹²¹³ Славољуб Поповић, „Отклањање штетних последица насталих услед доношења решења у управном поступку под принудом, изнудом, уценом и притиском“, *Ојштина*, бр. 8–9, 1987.

У процесном смислу, поводом поништавања и укидања по основу службеног надзора решење се може или поништити или укинути, али се не може изменити.

4. Укидање и мењање правоснажног решења уз пристанак или по захтеву странке

Укидање и мењање правоснажног решења уз пристанак или по захтеву странке јесте правно средство којим се **усклађује** раније правно стање са новим и истовремено штити начело **стечених** права. Ова ситуација настаје када се донесе нов закон (који је супротан старом) на основу којег су и раније донета решења дошла у ситуацију да постану супротна новом закону. С обзиром на правну претпоставку да се законитост решења цени према моменту доношења, ступање на снагу новог закона који је супротан ранијем закону доводи до тога да су законита решења донета по ранијем закону, стицајем околности, постала *de facto* незаконита доношењем новог закона (техничка незаконитост). Да би се сачувала претпоставка одређивања законитости решења према тренутку њиховог доношења, као и да би се истовремено заштитила стечена права странака, нађено је компромисно решење према којем се решења донета за време важења ранијег закона, а која су доношењем новог закона (*de facto*) постала незаконита, не сматрају незаконитим, већ само **супротним** новом правном стању (односно новом закону). Као последица тога, јавља се и потреба да се постојећа „супротна“ решења ускладе са новонасталом правном ситуацијом која је произведена ступањем на снагу новог закона. Полазећи од тога, укидање и мењање правоснажног решења уз пристанак или по захтеву странке јесте правно средство чији је циљ усклађивање супротних решења са новонасталом правном ситуацијом. Ради заштите стечених права, односно правне сигурности, за примену овог средства као битан услов јавља се **захтев**, односно **пристанак** странке. У практичном смислу, до укидања или мењања по **захтеву** странке долази када је према новом закону нека обавеза странке укинута или може да се смањи (па странка у том смислу подноси захтев да јој се постојеће решење укине или замени новим којим јој се одређује мања обавеза), док до укидања или мењања **уз пристанак** странке долази када је према новом закону нека обавеза странке повећана (па се у том смислу од странке тражи пристанак за доношење новог решења које је за њу неповољније).

Тако, ако је правоснажним решењем странка стекла неко право, а орган који је донео то решење сматра да је у том решењу неправилно примењен материјални закон, може решење укинути или изменити ради његовог **усклађивања** са законом само ако странка која је на основу тог решења стекла право на то пристане и ако се тиме не вређа право трећег лица.¹²¹⁴

1214 Судска пракса: „Ставовима 1 и 2 члана 264 (255) ЗУП-а дата је могућност управном органу да у сваком посебном случају оцени да ли су се стекли услови за мењање или укидање правоснажних решења, што значи да управни орган не мора то и учинити. Стога кад управни орган добије такав захтев странке, не вређа тиме неко њено право“ (УСХ, У-3121/77). Из-

Пристанак странке је обавезан за измену на штету странке правоснажног решења којим је странци одређена обавеза.

Под истим условима, а по захтеву странке, може се укинути или изменити и правоснажно решење које је **неповољно** по странку. Међутим, ако орган нађе да нема потребе да се решење укине или измени, дужан је да о томе **обавести** странку. Решење по овом основу доноси **првостепени** орган који је донео решење, а другостепени орган само кад је својим решењем одлучио о ствари. Ако је тај орган укинут или је престао да буде надлежан у ствари о каквој се ради, решење доноси орган који је за ту ствар надлежан у време доношења решења. Жалба против решења допуштена је само ако је то решење донео првостепени орган. Ако је решење донео другостепени орган, односно ако је решење првостепеног органа коначно, против тог решења може се покренути управни спор.

У процесном смислу, поводом укидања или мењања правоснажног решења по захтеву или уз пристанак странке, решење се може или укинути или изменити, али се не може поништити.

5. Ванредно укидање решења

Ванредно укидање решења постоји када су наступиле тзв. ванредне околности. Ванредно укидање решења је правно средство које се користи против решења која **нису незаконита**, али су због промењених околности (*rebus sic stantibus*) постала **опасна** за правни и јавни поредак. Услов за ванредно укидање решења је да су наступиле неке од ванредних околности због којих је дошао у опасност јавни поредак (а које је изричито прописао ЗУП), као и да нема другог начина, осим укидања постојећег законитог решења, да се ова опасност отклони (*ultima ratio*). Због тога што се ванредним укидањем решења странци одузима законски стечено право (нпр. због ширења неке епидемије мора се спалити објекат у изградњи за који је странка добила грађевинску дозволу), странка може, што је изузетак у управном поступку, због укидања решења по законском основу (*ex lege*) у управном спору тражити **накнаду штете** од органа који јој је решење укинуо (овде се ради о посебном случају тзв. управног спора *йуне јурисдикције*).

Тако, решење које је постало извршно може се укинути ако је то потребно ради отклањања тешке и непосредне опасности по живот и здравље људи, јавну безбедност, јавни мир и поредак или јавни морал, или ради отклањања поремећаја у привреди (тзв. **опасно решење**), ако се то не би могло успешно отклонити другим средствима, којим би се мање дирало у стечена права. Решење се може укинути и само делимично, у обиму који је неопходан да се опасност отклони или заштите наведени општи друштвени интереси.

Ако је решење донео првостепени орган, то решење може укинути другостепени орган, а ако другостепеног органа нема, орган који је законом

овлашћен да врши надзор над радом органа који је донео решење. Против решења којим се раније решење укида допуштена је жалба само кад је то решење донео првостепени орган. У противном, против таквог решења може се непосредно покренути управни спор.¹²¹⁵ Странка која услед укидања решења трпи штету има право на **накнаду** само стварне штете. За решавање о захтеву за накнаду штете надлежан је у првом степену суд који би по Закону о управним споровима био надлежан за решавање управног спора против решења донетог на основу овог члана. О висини накнаде овај суд решава по свом уверењу, узимајући у обзир све околности случаја.

У процесном смислу, поводом ванредног укидања решења, извршно решење (али може и коначно и правоснажно) може се само укинути, али не и изменити или поништити.

6. Оглашавање решења ништавим

Оглашавање решења ништавим је правно средство које се користи само против решења која садрже најтеже облике незаконитости. Под решењима са најтежим облицима незаконитости подразумевају се она решења која су већ у тренутку доношења имала такав недостатак (дефект) који ни касније не може бити отклоњен. Другим речима, ова решења никада **не могу конвалидирати**, тј. стећи правну снагу протеком времена (уз изузетак у случају да је решење донето без захтева странке, а странка је накнадно изричито или прећутно такво решење прихватила). С обзиром на ову околност, решења која имају најтеже недостатке није могуће у правном смислу поништавати, укидати или мењати (јер су то операције конститутивног карактера) већ се из правног поретка морају уклонити на посебан **декларативан** начин, тј. оглашавањем (да су ништава). Према томе, оглашавање решења ништавим резервисано је за решења са најтежим повредама законитости које се никада (посебно протеком времена) не могу исправити. Оглашавање ништавим се врши тако што надлежни орган (најчешће онај који је и донео ништаво решење), када утврди да постоје разлози ништавости, доноси (ново) решење којим ништаво решење проглашава ништавим. Решење о оглашавању ништавим је управни акт декларативног карактера. За оглашавање решења ништавим није предвиђен рок, већ се то може учинити **у свако доба**, тј. чим се утврди да постоји неки разлог који је у Закону о општем управном поступку или неком другом закону из-

1215 Судска пракса: „Надлежни орган за доношење решења о укидању извршног решења у смислу члана 266 (256) став 2 ЗУП-а је орган који је донео извршно решење с тим, ако је извршно решење донео првостепени орган, њега може укинути и другостепени орган, а ако таквог нема, онда надзорни орган. Поступак за ванредно укидање извршног решења покреће се и решење доноси само по службеној дужности. Заинтересовани органи, организације и појединци могу дати иницијативу за доношење решења о укидању извршног решења а ако орган такву иницијативу не прихвати, не доноси решење већ о томе обавештава подносиоца иницијативе“ (Закључак са Саветовања управних одељења Савезног суда, републичких и покрајинских судова и Врховног војног суда одржаног у Београду, 9. децембра 1986). Извор: Славољуб Поповић, Стеван Лилић, Јованка Савиншек, *Коментар Закона о ошштем управном њосџуџку*, Београд 1998, стр. 611–61.

ричито наведен да представља разлог ништавости. Оглашавање ништавим (као и поништавање) делује ретроактивно (*ex tunc*).¹²¹⁶

Тако, према Закону о општем управном поступку ништавим се оглашава решење (**разлози ништавости**):

- 1) које је у управном поступку донето у ствари из **судске надлежности** или у ствари о којој се уопште не може решавати у управном поступку (апсолутна стварна ненадлежност);
- 2) које би својим извршењем могло проузроковати неко дело **кажњиво по кривичном закону** (ово се, међутим, не односи на решење чије извршење представља прекршај или дисциплински преступ);
- 3) чије извршење уопште **није могуће** (нпр. услед смрти лица или пропасти ствари);
- 4) које је донео орган **без претходног захтева** странке, а на које решење странка **није накнадно изрично или прећутно пристала** (нпр. у вези са укидањем или мењањем решења на захтев или по пристанку странке);
- 5) које садржи неправилност која је по некој изричној **законској** одредби (другог закона) предвиђена као разлог ништавости. У том смислу, **Закон о патентима** (2004), рецимо, садржи изричиту одредбу о ништавости, под насловом *Оглашавање ништавим решења о признавању патената* (чл. 87–90), према којој надлежни орган може огласити ништавим решење о признавању патента, односно малог патента за све време трајања ових права, по службеној дужности или на предлог заинтересованог лица ако, између осталог, утврди да у моменту доношења решења предмет заштите није проналазак у смислу овог закона, ако проналазак припада категорији проналазака за које је по овом закону искључена заштита, ако проналазак није нов или ако нема инвентивни ниво итд.

Решење се може у **свако доба** огласити ништавим **по службеној дужности** или по **предлогу** странке или јавног тужиоца. Решење се може огласити ништавим у целини (*in toto*) или делимично (*in parte*). Правило је да решење оглашава ништавим орган **који га је донео** или другостепени орган; ако другостепеног органа нема, орган који је законом овлашћен да врши надзор над радом органа који је донео решење.

Против решења којим се неко решење оглашава ништавим или се одбија предлог странке или јавног тужиоца за оглашавање решења ништавим допуштена је жалба. Ако нема органа који решава по жалби, против таквог решења може се непосредно покренути управни спор.

У вези са правним средствима, ЗУП садржи и изричиту одредбу према којој се поништавањем решења и оглашавањем решења ништавим поништавају и **правне последице** које је то решење произвело (с тим што треба разликовати поништавање решења, односно оглашавање решења

¹²¹⁶ Зоран Томић, „Шта је уистину ништавост управног акта“, *Правни животи*, бр. 10, 2000, стр. 13–24.

ништавим, од поништавања правних последица које су уклоњена решења произвела). Укидањем решења не поништавају се правне последице које је решење већ произвело, али се онемогућава даље произвођење правних последица укинутог решења.¹²¹⁷ Осим тога, ЗУП прописује да је орган који сазна за решење којим је повређен закон, а повреда може бити разлог за понављање поступка, односно за поништавање, укидање или мењање решења, **дужан** да о томе без одлагања обавести орган надлежан за покретање поступка и доношење решења и јавног тужиоца.

Е. ИЗВРШЕЊЕ РЕШЕЊА

1. Опште карактеристике извршног поступка

Да би донето решење могло да производи непосредно правно дејство, оно се мора извршити. Међутим, у вези са извршењем решења треба начелно разликовати две ситуације: а) извршење решења које је донето по захтеву странке (и које, по правилу, значи признавање неког права) и б) извршење решења које је донето по службеној дужности (и које, по правилу, значи наметање неке обавезе странци). У првом случају питање извршења се такорећи и не поставља, будући да извршење решења у смислу остваривања неког права (нпр. да носи оружје) зависи од саме странке. Како остварење права представља привилегију, а не и обавезу странке, то се остварење права не може тражити принудним путем. Напротив, у другом случају се питање извршења непосредно поставља, с обзиром на то да се извршење обавезе странке из решења може тражити и принудним путем. Међутим, у овом другом случају могу се даље разликовати још две ситуације: а) „**добровољно**“ извршење обавезе из решења (али под претњом принудног извршења) и б) **непосредно принудно** извршење обавезе из решења (уколико странка не пристане на „добровољно“ извршење).

Полазећи од тога, под **извршним поступком** у оквиру управног поступка подразумева се поступак принудног извршења решења који је прописан за случајеве када странка не извршава обавезе утврђене решењем. Имајући наведено у виду, може се рећи да извршни поступак не представља обавезну фазу управног поступка.

Извршни поступак у оквиру управног поступка има два модалитета: а) **судско извршење** (управних решења) и б) **административно извршење** (управних решења). Њихово разликовање је последица разликовања **предмета** извршења јер се судско извршење управних решења, по правилу, односи на извршење **новчаних обавеза**, док се административно извршење

1217 Судска пракса: „Новим решењем које је донето на основу решења којим је по праву надзора укинута раније коначно и правоснажно решење, не поништавају се правне последице које је произвело раније решење, јер ново решење производи правно дејство убудуће од дана када је донето решење у вршењу права надзора“ (ВСС, У. бр. 4192/75). Извор: Славољуб Поповић, Стеван Лилић, Јованка Савиншек, *Коментар Закона о ошййтем уйравном йосйуйку*, Београд 1998, стр. 625.

односи на извршење **неновчаних обавеза**. Поступак извршења решења најчешће се назива **извршни поступак**, али исто се тако назива и *йосійу-йак админисџрайивної извршења решења*, односно **административно извршење** решења. Израз административно извршење, међутим, има ужи смисао јер се односи само на поступак принудног извршења који се не остварује судским путем.

Извршни поступак покреће се **предлогом за извршење**, али се може покренути и **по службеној дужности**. Лице које је обавезно да изврши обавезу из решења назива се **извршеник**, док се лице по чијем се предлогу тражи извршење назива **тражилац извршења**. По правилу, решење извршава орган који је решавао у првом степену, али у одређеним случајевима то може бити и неки други орган (нпр. другостепени). Да би се приступило извршењу, решење мора да има својство **извршности**, а непосредном извршењу приступа се тек на основу **посебног закључка** којим се констатује да нема сметњи да се приступи непосредном извршењу (тзв. **закључак о дозволи извршења**).

Међутим, под посебним условима извршењу се може приступити када је решење донето, али још није постало извршно, док се у другим случајевима, такође под посебним условима, може приступити извршењу и пре него што је решење донето (а поступак је покренут), односно чак и пре покретања поступка (нпр. прво се одузме оружје, па се тек онда покрене поступак за одузимање дозволе за ношење оружја).

Уколико извршење не спроводи орган који је решење донео у првом степену, тражилац извршења мора посебно на решењу констатовати да је решење **постало извршно** (*clausula executionis*), па тек онда упутити решење органу надлежном за непосредно принудно извршење.

Извршење решења донетог у управном поступку спроводи се ради остваривања **новчаних потраживања** или **неновчаних обавеза**.

С обзиром на могућност примене принуде ради извршења решења, Закон о општем управном поступку, у посебном одељку, детаљно прописује поступак извршења решења.

2. Извршност

а) Извршност решења

Решење донето у управном поступку извршава се пошто постане извршно. **Првостепено** решење постаје извршно: **а)** истеком **рока** за жалбу, ако жалба није изјављена; **б)** **достављањем** странци, ако жалба није допуштена; **в)** **достављањем** странци, ако жалба не одлаже извршење; **д)** **достављањем** странци решења којим се жалба одбацује или одбија. **Другостепено** решење којим је измењено првостепено решење постаје извршно када се **достави** странци.

Ако је у решењу одређено да се радња која је предмет извршења може извршити у остављеном року (тзв. **парициони рок**), решење постаје из-

вршно истеком тог рока. Ако решењем није одређен рок за извршење радње, решење постаје извршно у року од **петнаест дана** од дана доношења решења. Решењем остављени рок за извршење решења, односно прописани рок од петнаест дана за извршење почиње да тече од дана када решење постане извршно.

Извршење се може спровести и на основу поравнања, али само против лица које је учествовало у поравнању. Ако се решење односи на **две или више странака** које у поступку учествују са истоветним захтевима, жалба ма и једне такве странке спречава извршност решења.

б) Извршност заључка

Закључак донет у управном поступку извршава се пошто постане извршан. Закључак против кога се не може изјавити посебна жалба, као и онај против кога се може изјавити посебна жалба која не одлаже извршење закључка, постаје извршан саопштавањем, односно достављањем странци. Када је законом или самим закључком одређено да жалба одлаже извршење закључка, закључак постаје извршан истеком рока за жалбу ако жалба није изјављена, а ако је изјављена, достављањем странци решења којим се жалба одбацује или одбија. У осталим случајевима закључак постаје извршан под условима прописаним за извршност решења. Одредбе овог закона о извршењу решења важе и за извршење закључка.

3. Спровођење извршења

а) Општи услови

Када постоји могућност да се извршење спроведе на више начина применом разних средстава, извршење ће се спровести на онај начин и применом оног средства које доводи до циља, а које је по извршеника **најблаже**. Недељом, у дане државних празника, као и ноћу, радње извршења могу се спроводити само ако постоји опасност од одлагања и ако је орган који спроводи извршење издао за то **писмени налог**.

Извршење се спроводи против лица које је обавезно да испуни обавезу (**извршеник**). Извршење се спроводи по службеној дужности или по предлогу странке. По службеној дужности извршење се спроводи када то налаже јавни интерес. Извршење које је у интересу странке спроводи се по предлогу странке (**тражилац извршења**).

б) Административно и судско извршење

Извршење решења спроводи се административним путем (**административно извршење**), а у случајевима предвиђеним ЗУП-ом и судским путем (**судско извршење**).

Административно извршење **спроводе** органи управе по одредбама ЗУП-а о извршењу, односно по одредбама посебног закона, а судско извршење спроводи надлежни суд по прописима који важе за судско извршење.

Извршење ради испуњења **неновчаних обавеза** извршеника спроводи се административним путем. Извршење ради испуњења **новчаних обавеза** спроводи се судским путем. Изузетно, извршење ради испуњења новчаних обавеза из примања на основу радног односа може се спровести административним путем по пристанку извршеника (тзв. *административна забрана на лична йримања*, нпр. у случају коришћења потрошачких кредита).

в) Надлежност за спровођење административног извршења

Административно извршење спроводи орган који је о ствари решавао у **првом степену**, ако посебним прописом није за то одређен други орган. Ако је прописано да административно извршење не може спровести орган који је управну ствар решавао у првом степену, а посебним прописом није одређен орган који је за то овлашћен, извршење спроводи надлежан државни орган на чијем се **подручју налази пребивалиште**, односно боравиште или седиште извршеника, ако законом није друкчије одређено.

Органи унутрашњих послова дужни су да органу надлежном за спровођење извршења, на њихов захтев, пруже помоћ у спровођењу извршења.

г) Закључак о дозволи извршења и потврда извршности

Орган надлежан за спровођење административног извршења доноси по службеној дужности или по захтеву тражиоца извршења **закључак о дозволи извршења**. Закључком се утврђује да је решење које се има извршити постало извршно и одређује начин извршења. Против овог закључка допуштена је жалба надлежном другостепеном органу.¹²¹⁸

Орган надлежан за спровођење административног извршења дужан је да донесе без одлагања закључак о дозволи извршења решења који је донет у управној ствари по службеној дужности када је такво решење постало извршно, а најдоцније у року од тридесет дана, рачунајући од дана када је решење постало извршно, ако посебним прописима није друкчије одређено. Недоношење закључка до тог рока не искључује обавезу његовог накнадног доношења.

Када административно извршење **не спроводи** орган који је решавао у првом степену, тражилац извршења подноси **предлог** за извршење органу, односно организацији која је донела решење које се има извршити. Ако је решење постало извршно, овај орган ставља на решење потврду да је постало извршно (потврда извршности, *clausula executionis*) и доставља га ради извршења органу надлежном за извршење. Он ће истовремено предложити и начин извршења. Када се по службеној дужности има спровести извршење решења органа који није овлашћен за спровођење извршења, онда

1218 Судска пракса: „Закључком о дозволи извршења коначног решења донетог у управном поступку не може се налагати више него што је одлучено тим решењем које се извршује. Сходно томе, закључком о дозволи извршења не може се наложити уклањање (рушење) грађевинског објекта, када рушење тог објекта није наложено решењем о изузимању из поседа градског грађевинског земљишта“ (ВСС, У. 3603/81). Извор: Светислав Вуковић, *Закон о оишћем уйравном йосћуйку и Закон о уйравним сйоровима*, Београд 1998, стр. 175.

се ради извршења, након спроведеног поступка стављања потврде извршности, обраћа органу надлежном за извршење.

Административно извршење које спроводи **орган који је о ствари решавао** у првом степену спроводи се на основу **а) решења** које је постало **извршно** и **б) закључка о дозволи извршења**. Административно извршење које се спроводи **од стране другог органа** спроводи се на основу решења на коме је стављена **а) потврда извршности** и **б) закључак о дозволи извршења**.

д) Посебна жалба

У поступку административног извршења може се изјавити жалба која се односи само на извршење, а њоме се не може побијати правилност решења које се извршава. Жалба се изјављује надлежном другостепеном органу. Жалба не одлаже започето извршење. У погледу рока за жалбу и органа надлежног за решавање по жалби примењују се опште одредбе ЗУП-а о жалби.¹²¹⁹

ђ) Обустављање и одлагање извршења

Административно извршење ће се **обуставити** по службеној дужности и спровођење радње поништити ако се утврди да је обавеза извршена, да извршење није било уопште допуштено, да је било спроведено према лицу које није у обавези или ако тражилац извршења одустане од свог захтева, односно ако је извршни наслов поништен или укинут.

Административно извршење ће се **одложити** ако се утврди да је у погледу извршења обавезе дозвољен **почек** или је уместо привременог решења које се извршава донето решење о главној ствари које се разликује од привременог решења. Одлагање извршења одобрава орган који је донео закључак о дозволи извршења.

е) Извршење новчаних казни у управном поступку

Новчане казне изречене по ЗУП-у (нпр. у вези са одржавањем реда на усменој расправи) извршавају органи надлежни за извршење новчаних казни изречених за прекршаје. Новчана казна наплаћује се у корист државног буџета чији је орган изрекао казну.

ж) Спровођење судског извршења

Када се има спровести судско извршење решења донетог у управном поступку, орган чије се решење има извршити ставља на решење **потврду извршности** и **доставља га ради извршења суду** надлежном за извршење. Решење донето у управном поступку које садржи потврду извршности јесте основ за судско извршење. То извршење спроводи се према одредбама закона и других прописа који важе за судско извршење.

¹²¹⁹ Судска пракса: „Против записника сачињеног у поступку извршења допуштена је жалба“ (Закључак са радног састанка председника већа Одељења за управне спорове Врховног суда Србије, 17. октобар 1979). Извор: Александар Дончић, *Актуелна судска пракса у области управној права*, Београд 1996, стр. 39.

4. Извршење неновчаних обавеза (административно извршење)

Извршење ради остваривања неновчаних обавеза извршеника спроводи се: **а) преко других лица** или **б) путем принуде**.

а) Извршење преко других лица

Ако се извршеникова обавеза састоји у извршењу **радње коју може извршити и друго лице**, а извршеник је не изврши уопште или је не изврши у целини, ова радња ће се извршити преко другог лица, **на трошак извршеника**. Извршеник мора бити на то претходно опоменут. У таквом случају орган који спроводи извршење може закључком наложити извршенику да унапред положи износ који је потребан за подмирење трошкова извршења, а да се обрачун накнадно изврши. Закључак о полагању овог износа је извршан.

б) Извршење путем принуде

Извршење путем принуде, односно принудно извршење решења има два модалитета: **а) употреба принудног новчаног средства (глоба)** и **б) употреба непосредне принуде**.

1) Принудно новчано средство (глоба)

Ако је извршеник дужан да нешто допусти или да трпи, па поступи противно тој обавези или ако је предмет извршења извршеникова радња коју **не може уместо њега да изврши друго лице**, орган који спроводи извршење принудиће извршеника на испуњење обавезе **новчаним казнама**.

Орган који спроводи извршење најпре ће запрети извршенику применом новчаног **принудног средства** (глоба) ако своју обавезу не изврши у остављеном року. Ако извршеник у току тог рока предузме коју радњу противно својој обавези или ако остављени рок безуспешно протекне, забрањено принудно средство ће се одмах извршити, а уједно ће се одредити нови рок за извршење радње и запрети новом, строжом принудном мером. Принудна новчана казна која се изриче први пут не може бити већа од одређеног износа, с тим што свака доцнија принудна новчана казна може бити поново изречена у истом износу. Наплаћена новчана казна се не враћа.

2) Непосредна принуда

Ако се извршење неновчане обавезе не може уопште или не може благовремено спровести применом ових средстава, извршење се, према природи обавезе, може спровести и **непосредном принудом** ако прописима није друкчије одређено.

в) Поништавање или укидање решења на основу којег је спроведено принудно извршење

Када је на основу решења спроведено извршење, а решење је доцније поништено или измењено, извршеник има **право да тражи да му се врати оно**

што му је одузето, односно да се ствар врати у стање које произилази из новог решења. О захтеву решава орган који је донео закључак о дозволи извршења.

5. Извршење ради обезбеђења

Ради обезбеђења извршења може се закључком дозволити извршење решења и **пре** него што је оно постало **извршно**, ако би без тога могло бити осујећено или знатно отежано извршење после извршности решења. Ако се ради о обавезама које се принудно извршавају само по предлогу странке, предлагач мора опасност од осујећења или отежавања испуњења учинити вероватним, а орган може извршење условити давањем обезбеђења.

6. Привремени закључак о обезбеђењу

Ако **постоји** или је **бар учињена вероватном** обавеза странке, а постоји **опасност** да ће обавезана странка располагањем имовине, договором с трећим лицима или на други начин **осујетити** или **знатно отежати** извршење односне обавезе, орган надлежан за доношење решења о обавези странке може **пре доношења решења** о тој обавези донети **привремени закључак** са циљем обезбеђења извршења обавезе. Приликом доношења привременог закључка надлежни орган је дужан да води рачуна о томе да ли је извршење могуће спровести на више начина, односно на онај начин који је најповољнији за странку, као и посебно образложити овај закључак. Доношење привременог закључка може се условити давањем обезбеђења.

У погледу привременог закључка примењују се одредбе о извршењу ради обезбеђења административним или судским путем. Ако је правоснажним решењем утврђено да правно **не постоји обавеза** странке за чије је обезбеђење био донет привремени закључак или је на други начин утврђено да је захтев за доношење привременог закључка био неоправдан, предлагач у чију је корист привремени закључак донет **накнадиће** противној странци штету која јој је проузрокована донетим закључком. О накнади ове штете решава орган који је донео привремени закључак. Ако је у овом случају очигледно да је привремени закључак био издејствован из **обести**, предлагач ће бити кажњен новчаном казном. Против закључка о казни допуштена је посебна жалба која одлаже извршење закључка.

Ж. СПРОВОЂЕЊЕ ЗУП-а

Имајући у виду потребу усклађивања новог ЗУП-а са постојећим правним поретком, Законом о општем управном поступку предвиђене су и посебне одредбе у вези са спровођењем закона.¹²²⁰ У том смислу, истиче се да су: „Проблеми спровођења Закона о општем управном поступку су релативно бројни и разноврсни, и углавном још увек недовољно проучени. ЗУП је, заправо, један од ретких прописа системске природе који регулише

¹²²⁰ Упореди: Милан Филиповић, „Примјена Закона о општем управном поступку кроз праксу“, зборник *Актуелна ишјања јујословенској йроцесној законодавства* (Будва), Београд, 1996.

сопствено остваривање, утврђујући стални контакт између законодавца (тачније речено, од њега овлашћеног органа) и адресата, тј. надлежних органа и организација овлашћених за решавање у управним стварима.¹²²¹

Тако, предузеће, односно друга организација којој је законом поверено вршење јавног овлашћења може у поступку који води за повреде процесне дисциплине сама **изрицати казне и примењивати друге мере** предвиђене одговарајућим одредбама ЗУП-а (чл. 63 ст. 3–4; чл. 101; чл. 159 ст. 3; чл. 171 ст. 1–2; чл. 182 ст. 1; чл. 187 ст. 2–3). Износи наплаћени од изречених новчаних казни уплаћују се у буџет.

Овлашћење за предузимање радњи и решавање у поступку може се дати запосленом који има прописану **стручну спрему**. Орган је дужан да на погодан начин објави која су службена лица овлашћена за решавање у управним стварима, а која за предузимање радњи у поступку пре доношења решења.

Службено лице у органу који води поступак **одговорно је** ако његовом кривицом не буду извршене одређене процесне радње. Орган који се стара о спровођењу овог закона може да захтева покретање дисциплинског поступка против службеног, односно одговорног лица које пропусти вршење дужности, као и одговорног лица које, према одредбама овог закона, одреди нестручно лице за предузимање радњи у поступку или за решавање у управној ствари.

Надзор над спровођењем овог закона врши надлежни орган. Надлежни орган дужан је да остварује увид у решавање у управним стварима, нарочито у погледу решавања у прописаним роковима и у погледу стручне спреме запослених који раде на управним стварима код органа, као и да даје објашњења и пружа стручну помоћ у стварима које се односе на примењивање одредаба овог закона. Органи су дужни да надлежном органу омогуће остваривање увида у рад који се односи на решавање управних ствари, а нарочито да му дају, односно достављају одређене податке, односно обавештења. (Упореди: *Уйујсйво о начину и роковима за достйављање извешијаја о йодацима из йосйуйка решавања йојединачних уйравних сйвари*.)

О решавању у управним стварима води се **службена евиденција**. Та евиденција садржи податке о: броју поднетих захтева; броју покренутих поступака по службеној дужности; начину и роковима решавања управних ствари у првостепеном и другостепеном поступку; броју поништених, односно укинутих управних аката и броју одбачених захтева, односно обустављених поступака. Наведени подаци воде се и исказују по управним областима.

Позиви, доставнице, наређења за довођење, записници, записници у виду књига, решења, уверења, као и други акти који се користе у поступку сачињавају се по **прописаним обрасцима**. (Упореди: *Уредба о обавезним обрасцима акаша у уйравном йосйуйку*.)

1221 Зоран Јелић, „Записи о спровођењу Закона о општем управном поступку“, зборник *Акйуелна йишања јујословенској својинској, радној и уйравној законодавсйва* (Будва), Београд, 1997, стр. 203.

ГЛАВА IV
УПРАВНОСУДСКИ ПОСТУПАК
(УПРАВНИ СПОР)

- I. УПРАВНИ СПОР
- II. УПРАВНИ СПОР ПРЕМА ЗАКОНУ О УПРАВНИМ СПОРОВИМА (ЗУС)

ГЛАВА IV УПРАВНОСУДСКИ ПОСТУПАК (УПРАВНИ СПОР)

I. УПРАВНИ СПОР

1. Настанак и развој управног спора

а) Историјски осврт

Строго узевши, према концепцији поделе власти, судска контрола управе не би била у складу са овим принципом. Међутим, као и у многим другим ситуацијама у праву, показало се да је животна стварност супериорна у односу на формалногичке правне конструкције људи. У том смислу је и појава управног спора, као основног облика судске контроле управе, један од најречитијих доказа *тријумфа живога над њравом*. **Управни спор** није институт античке правне мисли већ **велики изум савременог права**. Управни (административни) спор настао је као последица суштинских недостатака разних облика управне контроле управе, посебно оних који се темеље на хијерархијском принципу, с једне, и потребе да се на одговарајући начин обезбеде остваривање и заштита права грађана у односу на управу, с друге стране.

Историјски посматрано, разлоге за увођење управног спора, пре свега, треба тражити у околностима да административна контрола управе као таква није могла у довољној мери да гарантује остваривање начела законитости у раду управе, а још мање остварење и заштиту права грађана од незаконитих поступака и одлука управе. Како се истиче (Н. Стјепановић), ...међу управним органима, ма на којој лествици хијерархије се они налазили, постоји прилично уједначење гледишта, истим су духом задахнути, имају исте руководне мисли и једнако схватају управне циљеве. Нижи управни органи су у крајњој зависности од виших; они раде обично оно што им виши саветују и сугеришу, решавају према њиховим упутствима и циркуларима. Нормално, административна контрола, сама по себи, није задовољавала. Требало је онда тражити заштиту на другом месту, код других органа и код других власти.¹²²²

Контрола управе од других органа (судова), међутим, посебно је отворила питања контроле целисходности, односно законитости аката управних органа. Тако, ...уколико је у питању оцена **целисходности** једног управног акта или управне радње, та заштита није могла бити поверена никаквој власти изван саме управе. Још само парламенти врше посредну и не баш успешну контролу у том правцу. Осим тога, контрола целисходности уп-

¹²²² Никола Стјепановић, *Управно њраво II*, Београд 1973, стр. 241.

равних делатности мора да остане код виших управних органа. Ту се ради о схватању јавног интереса и државног разлога у датом тренутку, а њих су заиста у стању да утврде једино водећи управни органи (нпр. министри у својству чланова владе). Они ће их најчешће схватити једнако као и нижи органи, али понекад и друкчије, што има за последицу да виши органи морају имати начине и средства да у одређеним случајевима измене ставове и одлуке нижих органа. Због тога се, принципијелно гледано, оцена целисходности не може поверити другим, него само вишим управним органима. Међутим, што се тиче оцене **законитости** управних аката, сваки покушај поверавања те функције искључиво вишим управним органима остао је без успеха. Истина је да уколико је управни орган виши, утолико има све већи број функционера са правничким образовањем. Али, ни они не могу никада остати на чистом терену права: правне моменте ће увек узимати у обзир и мешати са моментима целисходности, која је била руководна идеја целог њиховог дотадашњег пословања. Формирани менталитет управног службеника не може се напречац и по потреби мењати. Идеја администратора-судије или министра-судије, како се то уже означава, нигде није с успехом могла бити реализована. Остало је онда да се оцена законитости управних аката повери другим органима, независним од управе. То не могу да буду законодавни органи јер су они још више ангажовани политичким обзирима, дакле разлозима целисходности, него и сама управа. Ни по свом саставу, ни по атмосфери која у њима влада, они нису погодни за ту врсту послова.¹²²³

Ове околности су довеле до становишта да су само **судови** заиста у стању да оцене правну страну управне делатности, да испитају и реше да ли је управа поступила саобразно закону, да ли је и колико повредила неку позитивну правну норму. У том смислу, ...неке су државе повериле тај задатак већ постојећим судовима. У неким су, опет, истакнути крупни разлози против таквог решења. Учињени су приговори и начелне и практичне (правно-политичке) природе. Судска контрола управе пореметила би, ако не и сасвим збрисала, принцип поделе власти, који у прошлом веку нико није хтео да жртвује. Управа не би онда била потчињена само законодавној, него и судској власти. Шта би остало од њене самосталности? Практично би било незгодно поверити редовним судовима ту функцију јер судије мало знају административне прописе, не разумеју дух управе и околности под којима она дела; сувише цивилистички настројени (васпитани у духу цивилноправних теорија), тешко улазе у посебне проблеме управног права и са великим противљењем усвајају посебне јавноправне институције. Ако је било потребно основати нарочите трговачке судове због посебних услова, још пре ће бити потребни нарочити управни судови јер су правни односи у управи сасвим друкчији него у приватној сфери грађана.¹²²⁴

б) Развој управног судства у свету

Упоредо са управним спором, развијају се и посебне судске институције и правни институти, пре свега управни суд и управно судство. Тако,

1223 Никола Стјепановић, *Управно право II*, Београд 1973, стр. 241.

1224 Никола Стјепановић, *Управно право II*, Београд 1973, стр. 241.

...већ само израз **управни суд** (*tribunal administratif, administrative tribunal, Verwaltungsgericht*) казује нам да се не ради о управном органу који суди већ о посебном **судском органу који решава извесне материје управног права**. Судовање путем развијених управних судова је грана судског деловања, обрнуто судској управи која је грана управе која се стара о унутрашњем раду у судовима.¹²²⁵ С друге стране, ...све што је раније на континенту покушавано у пракси контроле управе нема никакве везе са установом управних судова у 19. веку. Многи писци покушавају, у Француској и Немачкој, да у ранијим државним типовима проналазе прецеденте и самог **управног судства**. Али, ниједан од примера које наводе нема генетску везу са модерним управним правосуђем. Оно је творевина 19. века, и то претежно његове друге половине. Управно судство је настало као последица либералистичко-индивидуалистичких схватања која су нарочито дошла до изражаја после Француске буржоаске револуције, а са циљем заштите права појединаца према држави и јавној власти уопште. Управно судство је изграђено у правној држави, као њен кров и завршна фаза њене конструкције. Оно је плод друштвено-економских услова, државноправних теорија и политичког искуства после 1848. године.¹²²⁶

Појава управног спора довела је до идеје установљења посебних **административних судова**, тј. *мајисйрајѝа* и *админисйрајѝивних йтрибунала*, као и других специјализованих управних судова. Како се наводи, ...ти судови не би имали никакву другу функцију осим административносудске, били би организационо у оквиру администрације, али у свом раду потпуно независни од ње. Имајући као **главни и једини задатак правну контролу управних аката**, они би се том питању сасвим посветили и успели би да врше истински утицај на одржавање права у оквиру управе. Пракса и јудикатура тих судова имала би неоспоран утицај на развој управног права сваке поједине земље. Све то редовни судови, преоптерећени другим главним пословима, не би били у стању тако добро да учине. Полако је продирала та идеја, а још спорије је била реализована. Почетак њеног остваривања пада око половине 19. века. Реч је о њеном реализовању на европском копну.

Англосаксонске земље су још раније редовним судовима поверавале испитивање законитости рада управних органа. При томе су, углавном, оне остале још и данас. Отуда се разликују два система судске контроле управних аката: англосаксонски и континентални. На континенту се установљавају засебни управни судови који се постепено развијају и шире своју надлежност и утврђују своју праксу. И оне земље које су на почетку подржавале англосаксонски систем (Италија и Белгија) током времена су га напустиле.¹²²⁷ Осим **општих управних судова**, поједине земље су установиле и **специјалне управне судове** за решавање управних предмета само једне врсте (социјално осигурање, порези, патенти и тако даље). Ти засебни управни судови установљавају се последњих неколико деценија у приличном броју и у Великој Британији и САД, чиме се наведене разлике система управног судства смањују.

1225 Ivo Krbek, *Pravo javne uprave III*, Zagreb 1962, стр. 269.

1226 Никола Стјепановић, *Ујравно йраво II*, Београд 1973, стр. 242.

1227 Никола Стјепановић, *Ујравно йраво II*, Београд 1973, стр. 242.

У појединим европским земљама развој управног судства, осим опш-тих, имао је и одређена специфична обележја.¹²²⁸ Посебне институције за судску заштиту јавних права грађана и контролу управе прва је у Европи створила **Француска**, још 1801. године, у виду обласних (префектурских) савета и **Државног савета**. Њима је поверено решавање спорова између јавне управе и грађана. То су административни спорови (*le contentieux administratif*). Та установа се у Француској развијала без поремећаја и дала је добре резултате. Било је, истина, покушаја њеног укидања 1849. и 1865. године, али су ти покушаји осујећени. Реформе од 1872. године само су учврстиле и подигле углед административног правосуђа Француске. Оно је служило као модел организације управних судова у свим осталим земљама Европе. Административно право у Француској за свој развој има највише да захвали богатој, разноврсној и теоријски врло солидно фундираној пракси француског Државног савета, највишег управног суда.

У **Немачкој** се још од прве половине прошлог века разликују *чисти административни предмети* и *административноправни предмети*. Само су ови други, као тзв. *спорни управни предмети* (тј. као *административно-конвенциозни предмети*), могли бити објект правног разматрања неке више управне инстанце, односно касније судова. Спорни управни предмети први пут се предају суђењу власти ван активне администрације у Бадену 1863. године. Ускоро затим и остале немачке земље уводе једна за другом посебан поступак за решавање тих предмета и оснивају засебне управне судове. Али, све до свршетка Првог светског рата конвенциозни предмети су били таксативно набројани, тако да ван њих није било управносудске заштите. Претежно су то били предмети финансијске природе (пореске и слично).

в) Настанак и развој управног спора у Србији (и бившој Југославији)

Управни спор у Србији има дугу традицију, чији се почеци везују за положај и улогу **Државног савета**.¹²²⁹ Како се истиче, ...историја српског административног судства, у ствари је историја развитка Државног савета. Као што је познато, Државни савет има свој зачетак још за време Карађорђе-ве владе. То је био највиши орган ондашње државне управе у коме је била усредсређена целокупна државна власт: законодавство, управа и судство били су у његовим рукама. (...) Са појавом Устава (из 1888), којим Србија постаје уставна монархија, ударени су темељи административном режиму, па према томе и основ правној држави. Управна власт долази сада под законодавну и судску контролу. Судску контролу над управном влашћу врши Државни савет, који се сада први пут јавља као административни суд.¹²³⁰

С тим у вези, ...пошто су Државном савету током времена биле одузете законодавне функције, јер су прешле на Народну скупштину, али како је

1228 Никола Стјепановић, *Управно право II*, Београд 1973, стр. 243–247.

1229 Упореди: Драгаш Денковић, „Државни савет у Србији и Југославији“, *Југословенска ревија за међународно право*, бр. 1–3, Београд 1973.

1230 Данило Данић, *Развијак административног судства у Србији*, Београд 1926, стр. 5, 28.

ку, касније премештен у Подгорицу, а затим је био основан управни суд у Новом Саду). Државни савет је решавао у одељењима састављеним од по пет чланова. Због сразмерно великог броја одељења (шест), постојала је могућност неједнаког тумачења истих прописа у разним одељењима. Да би се то избегло, било је прописано да се правна питања која би у одељењима била различито решена изнесу пред **општу седницу Државног савета**. Решења опште седнице о таквим питањима била су обавезна за одељења и објављивана су у „службеним новинама“. Практично, она су била обавезна за управне судове и за органе управе јер су сви знали да ће им пресуде или решења, ако су противна решењима опште седнице, бити поништена од стране Државног савета. Осим тога, та су решења деловала убедљиво и инструктивно јер су сва углавном била довољно образложена.¹²³⁵

У **послератној Југославији**, створеној 1945. године након Другог светског рата, Државни савет и управни судови не само да нису преузети већ су били изричито укинати. У том периоду, није постојала судска контрола управе, а контрола рада управе у основи се сводила на поједине облике политичке и административне контроле карактеристичне за системе административног социјализма (нпр. контрола од стране виших управних органа, надзор представничких органа државне власти, надзор контролних комисија, спорадичан надзор судова и сл.).¹²³⁶

Ипак, с обзиром на ову традицију, Југославија је, доношењем **Закона о управним споровима** 1952. године, прва од тзв. социјалистичких земаља увела судску контролу управе и управни спор као редован и систематски вид контроле законитости управних аката, што је, између осталог, и у свету тада веома добро примљено.¹²³⁷ Други **Закон о управним споровима** донет је 1977. године. Након престанка (распада) социјалистичке Југославије (1991) и стварања нове Савезне Републике Југославије (1992), октобра 1996. године, донет је и нов југословенски **Закон о управним споровима (1996)** који је објављен у *Службеном листу СРЈ*, бр. 46/96.¹²³⁸

1) Разлози за доношење новог Закона о управним споровима (2009)

Значај реформе државне управе истакнут је у документу Владе Србије под називом *Стратегија реформе државне управе Србије*,¹²³⁹ у којој се, између осталог, истиче да је реформа државне управе сложен и дугорочан процес, посебно у земљама у транзицији, у којима је управа, како на цен-

1235 Упореди: Михаило Илић, Љубомир Радовановић, *Одлуке Државног савета 1924–1928. са коментаром*, Београд 1930; Љубомир Радовановић, Божидар Протић, *Из уйравно-судској йосйуйка*, Београд 1928. и др.

1236 Никола Стјепановић, *Уйравно йраво II*, Београд 1973, стр. 245–246.

1237 Упореди: Никола Стјепановић, „Judicial Review of Administrative Acts in Yugoslavia“, *The American Journal of Comparative Law*, no. 1, 1957.

1238 Упореди: Стеван Лилић, „Управно судство и нови Закон о управним споровима“, зборник *Акйуелна йишйања јујословенској судској, радној и уйравној законодавствива* (Будва), Београд 1998, стр. 261–276.

1239 Влада Републике Србије, *Стратегија реформе државне управе Србије* (октобар 2004). Доступно на: <http://www.prsp.sr.gov.rs/dokumenta.jsp>.

тралном, тако и на локалном нивоу, по правилу слаба, оптерећена низом проблема нагомиланих током више деценија. Према Стратегији, реформа државне управе укључује и реформу управног законодавства. Са своје стране то укључује и реформу законодавства о управном спору. Као што је познато, Србија је дужна да одмах након потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању започне поступак усклађивања домаћих прописа са комунитарним прописима, у областима одређеним овим споразумом.

Занимљива је околност да је у *Акционом плану за спровођење реформе државне управе за период 2004. до 2008. године* било предвиђено да се Закон о управним споровима (као и Закон о општем управном поступку) усвоји у последњем кварталу 2004. године. То је, међутим, делимично учињено тек недавно. Нови **Закон о управним споровима**¹²⁴⁰ усвојен је крајем децембра 2009. године (док то није случај са Законом о општем управном поступку, осим недавних мањих „техничких“ измена и допуна у вези са стављањем ван снаге одредаба које се односе на непостојеће савезне институције).¹²⁴¹

У **Образложењу** предлога Закона о управним споровима тадашњег Министарства за државну управу и локалну самоуправу, као основни разлози за доношење ЗУС-а наведени су:

- Потреба да се ЗУС усклади са Уставом Републике Србије и међународним стандардима, посебно са начелима и правилима Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (Рим, 1950. година, са додатним протоколима) коју је тадашња државна заједница Србија и Црна Гора – чији је сукцесор садашња Република Србија, као самостална и независна држава – ратификовала 2003. године.
- Уважавање препоруке Комитета министара Савета Европе – Рец (2004) 20, о судској контроли управних аката од 15. децембра 2004. године.
- Хитно и нарочито важно је усклађивање ЗУС-а са Законом о уређењу судова Србије (2008), посебно у погледу судске надлежности и система правних средстава у управном спору.
- Неопходност промене систематике ЗУС-а, посебно у погледу доследног и јасног одвајања садржинских и организационих од процесних питања управног спора.¹²⁴²

2) Основни недостаци новог Закона о управним споровима (2009)

У јавној расправи поводом Нацрта новог ЗУС-а дошле су до изражаја неке околности које су указивале на озбиљне недостатке у квалитету текста понуђеног Нацрта. Између осталог, то се односило на непостојање образ-

1240 Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 111/2009.

1241 Упореди: Стеван Лилић, „Правна средства и нови Закон о управним споровима Србије“, *Зборник радова у част ју професора Наума Гриза*, Правни факултет „Јустинијан Први“, Скопље 2011, стр. 51–70.

1242 Образложење предлога Закона о управним споровима. Доступно на: <http://www.drzavnauprava.gov.rs/pages/documents.php?id=16>

ложења Нацрта, на низ противречности у многим одредбама Нацрта, а посебно на непостојање жалбе као правног средства против судских одлука у управном спору. Као противаргумент изнето је становиште да је усвајање новог ЗУС-а „хитно“, с обзиром на то да је од 1. јануара 2010. године требало да почне са радом нови Управни суд и да, уколико нема новог ЗУС-а, неће моћи да ради и успешно обавља своју функцију.

У коначном исходу, првобитни Нацрт ЗУС-а је у последњем тренутку великим делом успешно „коригован“, тако да је коначна верзија усвојеног ЗУС-а била знатно боља и квалитетнија од Нацрта.

Ипак, на примеру правних средстава у управном спору¹²⁴³ уочавамо да је „хитност“ имала своју цену, па су у усвојеном тексту новог ЗУС-а остали озбиљни недостаци, како суштинског карактера (нпр. непостојање жалбе), тако и у погледу правнотехничког квалитета појединих института и језичких формулација које су могле бити отклоњене у коначној редакцији и експертској рецензији (нпр. употреба релативно неодређеног израза „посебан поднесак“, уместо прецизних термина као што су „опомена“ или „захтев за доношење управног акта од стране Управног суда“).

Један од циљева доношења новог Закона о управним споровима јесте трансформација традиционалне државне администрације у сервис грађана.¹²⁴⁴ У члану 5 ЗУС-а наводи се: „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.“ Управна ствар представља правну ситуацију у којој се, на основу правних прописа, решава о: а) признавању неког права или б) утврђивању неке обавезе или в) остваривању правног интереса неког лица у појединачном случају. Тако, тешко се може рећи да ауторитативност постоји у ситуацији када орган управе доноси тзв. декларативни управни акт о признавању (нпр. бирачког) права. Ово из разлога што, по природи ствари, није могуће некога принудити да реализује своје право (нпр. да гласа) јер би се у том случају „право“ претворило у обавезу, а чим се ради о обавези не може бити речи о праву. Осим тога, сама чињеница да орган „решава“ о нечијем захтеву не значи да је реч о ауторитативном одлучивању. У већ наведеном примеру о признавању (бирачког) права, орган нема избора у смислу да ли да (бирачко) право призна или не већ само да

1243 Нови Закон о управним споровима Србије из 2009. године као правна средства предвиђа: приговор против решења судије појединца у управном спору; ванредна правна средства у управном спору (захтев за преиспитивање судске одлуке; тужба за понављања поступка); правна средства у вези са неизвршењем пресуде у управном спору („нова тужба“, „посебан поднесак – опомена“, „посебан поднесак – захтев за доношење управног акта од стране суда“); *тужбу за накнаду штете због неизвршења судске одлуке у управном спору*; захтев за повраћај ствари и накнаду штете у управном спору. Компаративна анализа одредаба ранијег и новог Закон о управним споровима Србије показује да нов закон уводи нека правна средства која ранији закон не познаје (нпр. приговор, *тужба за накнаду штете због неизвршења судске одлуке у управном спору*), али да је његов значајан недостак у томе што не предвиђа жалбу као правно средство у управном спору.

1244 Упореди: Зоран Р. Томић, „Управни спор и управно судовање у савременој Србији – Неки реформски проблеми и правци новелирања“, *Зборник радова Правног факултета у Силбију*, бр. 1, 2010, стр. 2–35.

донесе декларативни управни акт о признавању (бирачког) права. У овом случају орган не може да „одлучи“ да (бирачко) право не призна (уколико су испуњени законом предвиђени услови) јер ће таква одлука бити незаконита. Осим тога, ако орган одлучи да „ћути“, тј. да уопште не донесе акт који је по закону обавезан да донесе, активираће се одговарајући заштитни механизам против управне самовоље (нпр. институт „ћутања управе“). Према томе, навођење ауторитативности као обележја управне ствари, како је то наведено у члану 5 ЗУС-а, вршење управне делатности своди на вршење управне власти, чиме се не постиже трансформација традиционалне државне администрације у сервис грађана као циљ доношења новог Закона о управним споровима.

Међу прелазним и завршним одредбама новог Закона о управним споровима је члан 77 став 1, у коме је наведено: „Поступци по тужбама, захтевима за ванредно преиспитивање судске одлуке и тужбама за понављање поступка поднетим до дана ступања на снагу овог закона, окончаће се пред Управним судом, по правилима поступка која су важила до дана ступања на снагу овог закона.“ Тиме је потврђено да новоформирани Управни суд може одлучивати по правилима поступка раније важећег Закона о управним споровима и да за успостављање Управног суда специјализованог за суђење у управним споровима није неопходно донети нови закон којим ће се уредити поступак за решавање у тим споровима.

г) Управно судство у свету данас

Управно судство у свету данас познаје више различитих система судске контроле управе, посебно судске контроле управних аката. Традиционално се сматра да **европскоконтинентални** (француски) и **англосаксонски** (енглески) систем представљају два супротна система решавања управних спорова, због тога што према француском моделу управне спорове решавају посебни управни судови, док према енглеском моделу управне спорове решавају редовни судови. Међутим, како се истиче, ...не узимајући овом приликом у обзир чињеницу да и у Француској данас у све већем опсегу поједине управне спорове решавају редовни судови (нпр. поводом накнаде штете у вези са вршењем управе), у Енглеској се гомилају специјални управни судови. Али, разлика је и данас у томе што у Енглеској нема управног суда опште надлежности, а нарочито нема врховног управног суда као што је то француски Државни савет, који под својим окриљем уједињава јудикатуру свих управних судова.¹²⁴⁵

Као карактеристични савремени системи управног судства могу се узети аустријски, енглески, француски, италијански, немачки и амерички.¹²⁴⁶

Контролу законитости управних аката у **Аустрији** врше два суда: Управни суд и Уставни суд. Управни суд решава као суд првог и последњег

1245 Ivo Krbek, *Upravno pravo FNRJ I*, Zagreb 1958, стр. 235.

1246 Упореди: Михаило Стојановић, *Судска контрола аката управе (Аустрија, Енглеска, Француска, Италија, Савезна Република Немачка, Сједињене Америчке Државе)*, Београд 1963, посебно „Предговор“ (Н. Стјепановић), стр. 7–13.

степен о управним актима којима је повређено нечије законско право, док је Уставни суд надлежан да решава о управним актима којима је повређено нечије уставно право, с тим што Уставни суд испитује и уставност управног акта и уставност прописа на основу којег је тај управни акт донет.

Систем судске контроле управних аката у **Великој Британији** развио се из енглеског система *common law*, према којем управне спорове решавају редовни судови опште надлежности, примењујући иста начела која примењују приликом решавања спорова између приватних лица. За разлику од европског континенталног система судске контроле управе, у Британији не постоји општи управни спор јер не постоји ни опште право тужбе против незаконитих управних аката. Међутим, спорови поводом одређених аката издвојени су из надлежности редовних судова и стављени су у надлежност посебних административних трибунала који их решавају по посебном поступку. Организација и надлежност административних трибунала у Великој Британији веома су различити. Док једни имају сличан статус и овлашћења као посебни управни судови у другим земљама континенталне Европе, дотле су други у мањој или већој мери подређени управним органима. За ове административне трибунале карактеристично је да хијерархијски нису подређени редовним судовима, с тим што је у одређеним ситуацијама могуће изјавити жалбу Врховном суду правде.

Систем управног судства у **Француској** почива, пре свега, на контроли аката управе коју врше управни судови и Државни савет, али у одређеној мери и редовни судови. Управни судови су образовани као управни судови опште надлежности и као специјализовани управни судови за поједине врсте управних спорова. Државни савет је апелациони суд који решава о жалбама против одлука управних судова донетих у првом степену и касациони суд који решава о законитости одлука управних судова донетих у последњем степену. Одређене спорове Државни суд решава у првом и последњем степену. У формалном погледу, Државни савет и управни судови саставни су део управне, а не судске власти. Тиме је у Француској уведена судска контрола управе на начин који не вређа начело поделе власти. Француски систем управног судства познаје више врста правних средстава којима се покреће управни спор, посебно: тужбу за поништај, тужбу пуне јурисдикције, приговор незаконитости и захтев за кажњавање службеног лица.

У **Италији** судску контролу аката управе врше регионални управни савети, специјализовани управни судови, Државни савет и редовни судови, а на посредан начин укључен је и Уставни суд. Регионални управни савети, као првостепени управни судови, и Државни савет саставни су део управне власти. Међутим, по свом статусу, Државни савет је у потпуности изједначен са осталим највишим судовима. Регионални савети су углавном састављени од управних службеника, спорове решавају по поступку који је сличан судском, с тим што се против њихових одлука може изјавити жалба Државном савету. За италијански систем управног судства карактеристично је то што управни судови решавају у споровима о повреди нечијег законског *интереса*, док редовни судови решавају у споровима о повреди нечијег *права*.

У **Немачкој**, судску контролу аката управе врше управни судови, Савезни уставни суд и редовни судови. У Немачкој је управно судство реформисано најпре 1952. године, кад је основан Савезни управни суд (*Bundesgerichtshof*), а потом 1960. године, кад је управно судство организовано јединствено у три степена. У том смислу, у земљама (као федералним јединицама) Савезне Републике Немачке постоје управни судови и Виши управни суд, а на савезном нивоу постоји Савезни управни суд са седиштем у Берлину. Управни судови су судови првог степена, мада нека питања решавају у првом и последњем степену. Над управним судовима у федералним јединицама стоје врховни управни судови, који решавају у другом степену о одлукама управних судова. Највиши управни суд је Савезни управни суд, који врши ревизију пресуда врховних управних судова у федералним јединицама и неких пресуда осталих управних судова, а о неким стварима може да решава у првом и последњем степену. Редовни судови могу, када су за то уставом овлашћени, да решавају спорове који нису стављени у надлежност других судова, као и о одређеним споровима јавноправног карактера. Савезни уставни суд пружа допунску заштиту у случају повреде основних уставних права, уколико лице не нађе задовољење код других судова.

У **Сједињеним Америчким Државама**, контролу аката управе врше редовни судови и административни трибунали. Редовни судови врше судску контролу управе на основу правила *common law*, уз изузетак управних аката савезних власти и неких других ситуација. Административни трибунали имају врло различит састав и овлашћења и решавају спорове према правилима посебних поступака. Постојање различитих административних трибунала понекад ствара и различите односе између њих и редовних судова. Тако, у неким је законима искључена тужба против одлука административних трибунала редовним судовима, али су, с друге стране, редовни судови овлашћени да контролишу одлуке административних трибунала уколико поступак пред њима не пружа гаранције које иначе пружа судски поступак (тзв. *due process*).

2. Појам и врсте управног спора

а) Појам управног спора

Полазећи од различитих концепција и појединих правних система, различито се одређује и појам управног спора. Сва та гледишта, међутим, могу се свести на два основна. С једне стране, појам управног спора може се одредити у формалном смислу, а с друге стране, појам управног спора може се одредити у материјалном смислу.¹²⁴⁷

Схватања која одређују **управни спор у формалном смислу** полазе од карактеристичних формалноправних обележја управног спора, пре свега прописаности у закону, а затим и од других формалних обележја, као што

1247 Славољуб Поповић, *Уйравни сйор у йеорији и йракси*, Београд 1968, стр. 16.

су надлежност органа за његово решавање, поступак у којем се решава, карактеристике учесника, односно страна у спору, и природа правних прописа о којима се у спору одлучује. Тако, према гледишту које полази од **надлежности** органа који га решава, управни спор је такав спор за чије су решавање надлежни посебни (управни) судови. Према гледишту које полази од **поступка** у којем се решава, управни спор је такав спор који се решава у посебном (управносудском) поступку. Према гледишту које полази од карактеристичних својстава **учесника**, управни спор је такав спор у којем се као обавезан учесник, тј. као једна странка (било као тужилац, било као тужени) јавља управа. Коначно, према гледишту које полази од **природе правних прописа** о којима се одлучује, управни спор је такав спор који настаје из неког управноправног односа или поводом њега.

Схватања која одређују **управни спор у материјалном смислу** полазе од карактеристичних материјалноправних обележја управног спора. Та схватања, по правилу, долазе до веома компликованих правних и логичких конструкција, посебно због тога што ...да би се могао одредити појам управног спора у материјалном смислу, потребно је најпре одредити појам самог спора у материјалном смислу. Према једном гледишту, спор постоји само онда када постоје две странке које се споре око *два суиرويџна захтјева* (овај приступ је карактеристичан за Енглеску), док према другом гледишту, спор представља такву ситуацију у којој постоји *суиرويџнавање једном захтјева* (овај приступ је карактеристичан за Француску). Полазећи од тога, и појам управног спора у материјалном смислу може се одредити на два начина. Према једном гледишту, које води рачуна о странкама, управни спор у материјалном смислу постоји увек када се *као странка јавља управа* (било када га она покреће, било када се он покреће против ње), док према другом гледишту, које води рачуна о правним правилима која су предмет спора, управни спор у материјалном смислу постоји када је правно питање на којем се заснива спор *ијиџање управној права*, а оно постоји онда када се примењују прописи јавног (а не приватног) права.¹²⁴⁸

Међутим, како се истиче, ...о наведеним дефиницијама управног спора непотребно је даље расправљати, јер свака од њих одговара неком од позитивних права (углавном, позитивном праву земље писца који је даје), па је са тог гледишта правилна.¹²⁴⁹

б) Врсте управних спорова

Полазећи од различитих мерила (нпр. према циљу са којим се води, према овлашћењима суда, према општости и сл.), могуће је разликовати поједине врсте управних спорова. У том смислу, могу се разликовати: а) субјективни и објективни управни спорови; б) управни спорови за поништај управног акта и управни спорови пуне јурисдикције и в) општи и посебни управни спорови итд.

1248 Славољуб Поповић, *Управни спор у теорији и пракси*, Београд 1968, стр. 117–118.

1249 Никола Стјепановић, *Управно право II*, Београд 1973, стр. 252.

1) Објективан и субјективан управни спор

Разликовање субјективних и објективних управних спорова могуће је вршити према два **критеријума**: а) према *циљу* са којим се управни спор води и б) према *врсти аката* против којих се управни спор води.¹²⁵⁰ Међутим, подела на субјективан и објективан управни спор у нашем праву нема онај практичан значај као што, рецимо, има у француском.

Управни спорови се деле на **субјективне и објективне** полазећи од **циља** са којим се спор води. У том смислу, субјективан управни спор покреће се са циљем заштите конкретног **субјективног права**, док се објективан управни спор покреће са циљем опште **заштите законитости** (објективног права).¹²⁵¹ У нашем праву, субјективан управни спор увек покреће индивидуална странка (нпр. појединац или правно лице) када сматра да јој је управним актом повређено какво субјективно право (нпр. одбијен јој је захтев за издавање грађевинске дозволе), док објективан управни спор постоји у случају да га покреће надлежни државни орган (нпр. јавни тужилац) када сматра да је управним актом повређен закон у корист странке, а на штету остваривања општих интереса (нпр. неком је издата грађевинска дозвола иако за то не испуњава законске услове). У француском праву, међутим, објективан управни спор може покренути и индивидуална странка када сматра да су повређени неки, на закону засновани, интереси.¹²⁵²

Полазећи од **врсте аката** управе против којих се спор води могућа је подела управних спорова на **субјективне и објективне**. У том смислу, субјективан управни спор покреће се против **појединачних аката** управе (нпр. управних аката), док се објективан управни спор покреће против **општих аката** управе (нпр. управних прописа). Према овој подели, наше право познаје само субјективан управни спор јер се према нашим важећим прописима управни спор може водити само против појединачних (и то коначних) управних аката, а не и против општих аката органа управе – на пример, правилника или наредбе министра (против којих се, међутим, може, рецимо, покренути поступак за утврђивање уставности).

2) Спор за поништај управног акта и спор пуне јурисдикције

Према **овлашћењима** суда, управни спорови се деле на **управне спорове за поништај управног акта** и **управне спорове пуне јурисдикције**. Спор за поништај управног акта назива се још и **спор о законитости** управног акта. У том смислу, искључиви циљ **управног спора за поништај управног акта** (односно **спор о законитости управног акта**) јесте **поништај** управног акта у случају његове незаконитости (и, по правилу, враћање предмета органу који је донео управни акт на поновно решавање), док се у **управном спору пуне јурисдикције**, након поништаја управног акта због

1250 Славољуб Поповић, *Уйравни сйор у йеорији и йракси*, Београд 1968, стр. 27.

1251 Ђорђе Тасић, *Разлика између субјективној јавној йрава и инйереса (субјективан и објективан сйор)*, Архив за правне науке, Београд 1932.

1252 Ђорђе Тасић, *О личном и нейосредном инйересу заснованом на закону*, Економист, 1924.

незаконитости, предмет не враћа органу који је донео акт на поновно одлучивање већ о том управном предмету **одлучује суд** који је поништио управни акт. Док у спору за поништај управног акта суд само врши контролу законитости управног акта, у спору пуне јурисдикције суд, осим контроле законитости, врши и контролу садржине тог управног акта. Другим речима, у спору за поништај управног акта суд расправља само о тзв. **судској ствари** (тј. о законитости управног акта), док у спору пуне јурисдикције суд, осим о питањима законитости управног акта (као **судској ствари**), одлучује и о самој садржини управног акта, тј. **и о управној ствари**.

Према нашим прописима, предмет управног спора за поништај управног акта може бити само законитост конкретног и појединачног управног акта. С друге стране, то истовремено значи да, према нашим прописима, предмет управног спора за поништај управног акта **не може** бити целисходност управног акта, као и то да предмет овог спора **не могу** бити општи акти управе (управни прописи) и материјални акти управе (управне радње).

Иако подела управних спорова на спорове за поништај управног акта и спорове пуне јурисдикције има посебног значаја у француском праву (нпр. у вези са тужбама против неизвршења административних уговора),¹²⁵³ ова подела има одређеног значаја и у нашем праву. Међутим, како је у нашем праву управни спор за поништај управног акта правило, а управни спор пуне јурисдикције изузетак, то код нас ова подела има **више принципијелан него практичан** значај. Разлог је у околности да, иако је под одређеним условима спор пуне јурисдикције могућ и према нашим важећим прописима, наши га судови у својој пракси избегавају и практично не примењују. Као последица тога, у нашој управној пракси среће се углавном управни спор за поништај управног акта, а не и спор пуне јурисдикције.

Према важећим прописима, у **спору за поништај управног акта** суд само испитује законитости управног акта и, уколико нађе да је акт незаконит, он га својом пресудом поништава. По својој природи спор за поништај управног акта је спор **касационог** карактера јер се у њему одлучује само о законитости управног акта, који се, у случају да је незаконит, поништава и предмет враћа на поновно одлучивање. У том случају, према конкретним околностима, након поништавања управног акта могуће су две ситуације: или се на основу судске пресуде предмет **враћа** органу који је донео поништени управни акт, са обавезом да донесе нови управни акт у складу са пресудом суда (нпр. првим актом одредио је већи износ пореза него што је требало, а новим треба да одреди мањи) или ће на основу судске пресуде за управни орган који је донео поништени управни акт настати **обавеза да се уздржи** од доношења новог акта (нпр. уопште није ни требало доносити решење о порезу јер пореска обавеза и не постоји).

Спор о законитости управног акта **није и спор о целисходности** управног акта. Из тих разлога, у спору о законитости управног акта суд **не може испитивати целисходност** управног акта. Међутим, с обзиром на то да и управни акти донети на основу дискреционих овлашћења нису апсо-

1253 Славољуб Поповић, *Управни спор у теорији и пракси*, Београд 1968, стр. 36.

лутно слободни јер имају и неке обавезне законске елементе, то је могуће испитивати законитост тзв. везаних делова дискреционих аката. Док код дискреционих управних аката сама одлука донета на основу дискреционих овлашћења (дискрециона оцена) никада **не може** бити предмет оцене законитости од стране суда у управном спору, дотле тзв. везани делови слободног управног акта (нпр. овлашћење, односно надлежност за његово доношење, поштовање правила поступка, форма акта и циљ са којим је дискреционо овлашћење коришћено) **могу бити** предмет управног спора о законитости управног акта. Другим речима, предмет управног спора о законитости управног акта **не може бити целисходност управног акта**, с тим што у одређеним случајевима предмет овог спора могу бити везани делови дискреционог управног акта јер је реч о питањима законитости.

За **спор пуне јурисдикције** карактеристично је да суд у управном спору, осим о законитости управног акта као судској ствари, одлучује и о управној ствари, која иначе спада у надлежност органа управе, а не суда. По својој природи, управни спор пуне јурисдикције је спор **мериторног** карактера јер се у њему не одлучује само о законитости управног акта (тзв. судска ствар) већ и о самој садржини спорног управноправног односа (тзв. управна ствар). У управном спору пуне јурисдикције **одлучују се две ствари**. С једне стране, увек се одлучује о законитости управног акта (као и у спору за поништај управног акта), а с друге стране, у спору пуне јурисдикције одлучује се и о самој управној ствари из надлежности органа управе који је донео акт због којег се води управни спор.

Према ЗУС-у, спор пуне јурисдикције је искључен када је предмет управног спора управни акт донет по дискреционој оцени (чл. 43 ст. 2).

Према важећим прописима, спор пуне јурисдикције начелно је могуће водити у случају када суд оцени да *природа ствари* то дозвољава и када *појаци иружају поуздан основ*. Ако су испуњени ови услови, закон прописује да суд **својом пресудом може решити управну ствар**, као и да пресуда у **свему замењује поништени управни акт**. У нашој управносудској пракси, међутим, судови ово веома избегавају (између осталог, са неформалним образложењем да би се тиме *de facto* увео трећи управни степен, чиме би се терет управног одлучивања масовно пребацио на суд).

3) Општи и посебни управни спорови

Подела управних спорова **на опште и посебне** практичног је карактера и произилази из принципа *lex specialis derogat legi generali*. То значи да се у случају када постоје посебни прописи који регулишу неки специјални модалитет управног спора (нпр. управно-рачунски спор) имају прво применити ти специјални прописи који искључују примену општих, а тек у случају да тих специјалних прописа нема, примењиваће се општи закон (у овом случају Закон о управним споровима).

Тако је као посебан модалитет управног спора у нашем праву једно време постојао **управно-рачунски спор**.¹²⁵⁴ Код нас је управно-рачунски

1254 Упореди: Славољуб Поповић, Живко Ђорђевић, *Управно-рачунски спор и друштвено књиоводство*, Београд 1960; Душан Вујић, Момчило Томић, *Приручник о примени Закона о Служби*

спор уведен крајем 1959. године, а касније и регулисан посебним савезним Законом о друштвеном књиговодству (1972, 1977, 1983), као облик судске контроле над радом **Службе друштвеног књиговодства (СДК)**. Судска контрола уведена је у односу на решења које је СДК доносила у вези са финансијско-материјалним надзором над пословањем корисника друштвених средстава. Од 1997. године, управно-рачунски спор више није постојао као један посебан, издвојен и специјализован систем посебног управног спора, већ само као форма коју је предвиђао **Закон о својинској трансформацији Србије** (1997).¹²⁵⁵ Међутим, у одредби члана 78 **Закона о приватизацији Србије** (*Службени гласник РС*, бр. 38/2001, 18/2003) изричито је наведено да „даном ступања на снагу овог Закона престаје да важи Закон о својинској трансформацији, као и прописи донети на основу тог закона“, чиме је управно-рачунски спор и формално укинут у Србији. Тиме је у нашим условима подела на управи спор као општи и управно-рачунски спор као посебан остала само у домену теорије.¹²⁵⁶

3. Системи одређивања предмета управног спора

Уопштено говорећи, предмет управног спора је управни акт (мада у појединим правима то могу бити и други акти управе, нпр. у Француској то могу бити и управни прописи). Конкретније речено, предмет управног спора је **законитост** управног акта. Због тога се предмет управног спора, у крајњој линији, увек одређује полазећи од конкретног правног система неке земље. Ипак, у вези са одређивањем предмета управног спора могу се уопштено разликовати два основна и трећи, комбиновани систем: а) систем генералне клаузуле, б) систем позитивне енумерације и в) комбиновани систем генералне клаузуле са негативном енумерацијом.

Систем **генералне клаузуле** (систем опште клаузуле) јесте систем одређивања предмета управног спора који почива на концепцији опште допуштености вођења управног спора против свих управних аката. Систем генералне (опште) клаузуле представља најшири вид судске контроле законитости аката управе. Према систему генералне клаузуле, вођење управног спора допуштено је поводом свих управних аката. Ипак, у свом чистом облику, систем генералне клаузуле нигде као такав није прихваћен.

Систем **позитивне енумерације** је систем одређивања предмета управног спора који почива на концепцији изричитог набрајања (тзв. *позитивна енумерација*) управних аката против којих је допуштено вођење управног спора. Историјски посматрано, систем позитивне енумерације или, краће, *систем енумерације*, први је систем одређивања предмета управног спора. Суштина

друштвеног књиговодства (савезни, републички, покрајински), Београд 1973; Душан Вујић, *Закон о Служби друштвеног књиговодства са коментаром*, Београд 1979. и др.

1255 Закон о својинској трансформацији, *Службени гласник РС*, бр. 32/1997.

1256 Упореди: Мирослав Врховшек, „Управно-рачунски спор у правном систему државне заједнице Србија и Црна Гора“, *Радни односи и управљање*, бр. 4/2003, стр. 11.

тог система одређивања предмета управног спора је у томе што се акти управе који могу бити предмет судске контроле изричито законом набрајају, тако да изван набројаних случајева вођење управног спора није допуштено.

Систем **генералне клаузуле комбинован са системом негативне енумерације** јесте систем одређивања предмета управног спора који почива на концепцији да је у начелу вођење управног спора допуштено против свих управних аката (*генерална клаузула*), са изузетком оних који су законом изричито набројани да против њих вођење управног спора **није** допуштено (*негативна енумерација*). Како се одмах може уочити, систем негативне енумерације **не може постојати као самосталан систем** одређивања предмета управног спора. Разлог је у томе што за постојање случајева у којима није допуштено вођење управног спора морају постојати случајеви у којима је вођење управног спора допуштено. Због тога се систем негативне енумерације увек мора комбиновати са неким другим системом одређивања предмета управног спора, односно конкретно са системом генералне клаузуле (јер комбинација са системом позитивне енумерације нема практичне сврхе). Полазећи од тога, а за разлику од (чистог) система генералне клаузуле и система позитивне енумерације, који су самостални системи одређивања предмета управног спора, систем негативне енумерације, као систем одређивања предмета управног спора, не представља самостални него **комбиновани** систем одређивања предмета управног спора. Другим речима, систем генералне клаузуле комбинован са системом негативне енумерације је такав систем одређивања предмета управног спора према којем је вођење управног спора могуће против свих управних аката **изузев** оних управних аката за које је законом изричито наведено (набројано) да се против њих не може водити управни спор.

Наши прописи којима се регулише управни спор полазе од система генералне клаузуле који је комбинован са системом негативне енумерације у одређивању предмета управног спора.

II. УПРАВНИ СПОР ПРЕМА ЗАКОНУ О УПРАВНИМ СПОРОВИМА (ЗУС)

1. Циљ управног спора

Према **Закону о управним споровима – ЗУС (2009)**, управни спор се води са двоструким циљем: а) ради заштите субјективних права грађана и правних лица и б) ради заштите законитости. Тако, ...у управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита. У управном спору суд одлучује и о законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у

одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита. Суд у управном спору одлучује и о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено. Одредбе ЗУС-а које се односе на управни акт, примењују се и на друге акте против којих се може водити управни спор. (чл. 3)¹²⁵⁷

Према ЗУС-у, циљ управног спора је судска контрола законитости свих управних аката, и то како оних којима је повређен закон у смислу повреде субјективног права или правног интереса појединца или правног лица, тако и оних којима је повређена објективна законитост, у смислу да је управним актом повређен закон у корист појединца или правног лица, а на штету општег интереса. Законом о управним споровима обезбеђује се судска заштита појединачних права и правних интереса и законитост решавања у управним и другим Уставом и законом предвиђеним појединачним стварима (чл. 1). Дакле, управни спор код нас је спор о законитости управног акта уопште, тј. спор за поништај управног акта у случају његове незаконитости било да је незаконитим управним актом повређено неко субјективно право или интерес (субјективан управни спор), било да је незаконитим управним актом повређена општа законитост (објективан управни спор).

Новим ЗУС-ом уведен је принцип правичности суђења у управном спору („Право на правично суђење“), у складу са чланом 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и чланом 32 Устава Републике Србије. Тако, у управном спору суд одлучује на основу закона и у разумном року, на подлози чињеница утврђених на усменој јавној расправи (чл. 2).

2. Право покретања управног спора

Као услов за остваривање контроле законитости управних аката, ЗУС прописује да управни спор могу покренути појединци или правна лица (као и други субјекти који могу бити носиоци права и обавеза из управног акта иако формално немају статус правног лица, нпр. насеље, група грађана и сл.) када **сматрају** да им је управним актом повређено право или на закону заснован интерес. Полазећи од тога, у овим ситуацијама судској контроли би били подвргнути само они управни акти за које појединци или правна лица на које се ти акти односе сматрају да им је повређено право или правни интерес, а не и они управни акти којима је повређен закон у њихову корист (нпр. издата је дозвола за изградњу неког објекта иако нису испуњени законски услови).

¹²⁵⁷ Упореди: Стеван Лилић, ЗУП & ЗУС са компаративним законодавством и рејистром појмова, Београд 1999; Светислав Вуковић, Закон о ошћем управном процесу и Закон о управним споровима, Београд 1998; Зоран Томић, Вера Бачић, Коментар Закона о управним споровима са судском праксом и рејистром појмова, Београд 1997; Славољуб Поповић, Јованка Савишчек, Коментар Закона о управним споровима, Београд 1997; Александар Дончић, Актуелна судска пракса у области управног права, Београд 1996; Зоран Р. Томић, Коментар Закона о управним споровима са судском праксом, Београд 2010. и др.

Због тога, полазећи од околности да је, осим заштите субјективног права, према ЗУС-у, циљ управног спора такође и заштита опште законитости, то се судска контрола управних аката односи и на оне управне акте који садрже повреду закона у корист појединца или правног лица. У тим случајевима се предвиђа да управне спорове могу покренути и овлашћени државни органи који су надлежни да воде рачуна о заштити законитости, односно објективног права (пре свега јавни тужилац).

Према ЗУС-у, право покретања управног спора има **физичко, правно или друго лице** ако сматра да му је управним актом повређено неко право или на закону засновани интерес.¹²⁵⁸ Државни орган, орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, организација, део привредног друштва са овлашћењима у правном промету, насеље, група лица и други који немају својство правног лица могу покренути управни спор ако могу да буду носиоци права и обавеза о којима се решавало у управном поступку. Ако је управним актом повређен закон у корист појединца или правног лица, управни спор може покренути надлежни **јавни тужилац**. Управни спор може покренути и **јавни правобранилац** ако су управним актом повређена имовинска права и интереси Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе.

3. Надлежност за вођење управних спорова

Орган надлежан за одлучивање у управним споровима је суд.

Док је важио као савезни закон, Закон о управним споровима (1996) изричито је одређивао надлежност Савезног суда и Врховног суда, док је за управне спорове у републикама предвиђао да се та надлежност одређује републичким законом.¹²⁵⁹ Међутим, усвајањем Уставне повеље укинута су Савезни суд и Врховни војни суд. Иако до скоро, и за разлику од већине европских земаља, нашим прописима није било предвиђено образовање посебних управних судова,¹²⁶⁰ најновијим изменама закона уведени су управни судови и у Србију.

У одељку „Законитост управе“, **Устав Србије** предвиђа да законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању **пред судом у управном спору** ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија

1258 Осим тога, из постојећег текста ЗУС-а могло би се рећи да, с обзиром на садашње стање, постоји и могућност вођења управног спора и у случају када је орган или организација територијалне аутономије или локалне самоуправе у првом степену у одређеној ствари, а по жалби против таквог акта је решавао државни орган; управни спор против другостепеног акта може покренути и аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе чији је орган решавао у првом степену, ако сматра да је другостепеним актом повређено њено *самоуправно право*, односно право територијалне аутономије и право локалне самоуправе.

1259 Георге Шорђан, „Нека спорна питања судске надлежности у управном спору“, *Правни информатор*, бр. 4, април 2003.

1260 Славољуб Поповић, „Увођење посебних управних судова у следству управне реформе (са освртом на европски систем решавања управних спорова)“, Зборник радова (Будва), Београд 1997, стр. 135–150.

судска заштита (чл. 198 ст. 2). Према **Закону о уређењу судова**¹²⁶¹ (2008), **Управни суд** суди у управним споровима и врши друге послове одређене Законом (чл. 29). У управним споровима судови одлучују у већима састављеним од тројице судија, осим ако законом није одређено да о неком правном средству против одлука донетих у управном спору одлучује суд у ширем саставу.

Према **Закону о управним споровима (2009)** управни спор решава **Управни суд**. Управни суд одлучује у већу од три судије, осим ако овим законом није другачије одређено (чл. 8). У поступку по захтеву за преиспитивање судске одлуке против одлуке Управног суда одлучује Врховни касациони суд. **Врховни касациони суд** одлучује у већу од три судије (чл. 9).

4. Предмет управног спора

а) Управни (и други појединачни) акт као предмет управног спора

Предмет спора је спорно питање поводом којег се води спор. У управном спору спорна је законитост управног акта. Истовремено, то значи да питање целисходности управног акта не може бити предмет управног спора. Према томе, предмет управног спора увек је **законитост**, а никада целисходност управног акта.

Управни акт за који једно лице тврди да је незаконит и против којег је покренут управни спор назива се **оспорени** управни акт.

Према Закону о управним споровима: а) суд одлучује о законитости коначних управних аката; б) о законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита; в) о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено.

Управни акт у смислу ЗУС-а је 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. Управни спор се може водити само против **коначног** правног акта.¹²⁶² То значи да се управни спор може покренути само против правног акта који је донет у другом степену, као и против првостепеног правног акта против кога нема места жалби у управном поступку.

Новим ЗУС-ом избрисана је одредба Закона о управним споровима (1996) према којој је било могуће да постоје појединачне управне/правне ствари у погледу којих је унапред искључена свака судска заштита.¹²⁶³ Тиме

1261 Закону о уређењу судова, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008.

1262 Судска пракса: „Решења ректора универзитета и декана факултета донесена у управном поступку представљају коначне управне акте те се против њих може водити управни спор“ (СВС, Уж-5247/57). Извор: Зоран Томић, Вера Бачић, *Коментар Закона о управним споровима*, Београд 1997, стр. 91.

1263 Упореди члан 9 став 1 тачка 2 Закона о управним споровима, *Службени лист СРЈ*, бр. 46/1996.

је нови ЗУС усклађен са чланом 32 – „право на правично суђење“, чланом 198 став 2 Устава и члановима 6 и 13 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

б) Предмет управног спора у случају „ћутања управе“

Под одређеним условима, управни спор може се покренути и кад надлежни орган о захтеву, односно о жалби странке није донео одговарајући управни акт, тј. у случају тзв. **ћутања управе**.¹²⁶⁴

Према ЗУС-у, ситуација „ћутања управе“ постоји када другостепени орган није у року од **60 дана** или у посебном, прописом одређеном, краћем року донео решење по жалби странке против првостепеног решења, а не доноси га ни у даљем року од **седам дана** по поновљеном тражењу. Тада странка може покренути управни спор као да јој је жалба одбијена. На овај начин може поступити странка и кад по њеном захтеву није донео решење првостепени орган против чијег акта нема места жалби. Ако првостепени орган, против чијег акта има места жалби, у року од 60 дана или у посебном, прописом одређеном, краћем року није донео никакво решење по захтеву, странка има право да се обрати својим захтевом другостепеном органу. Против решења другостепеног органа странка може покренути управни спор, а може га под наведеним условима покренути и ако овај орган не донесе решење.¹²⁶⁵

Строго формално посматрано, у ситуацији „ћутања управе“ управни спор се не би могао водити из простог разлога што не постоји управни акт. Како се истиче, ...према општеусвојеном начелу, управни спор о законитости може се покренути само против управних аката. Постојање управног акта представља, дакле, претпоставку за покретање управног спора.¹²⁶⁶ У том смислу, како је предмет управног спора управни акт, то је и вођење управног спора у случају када управни акт не постоји фактички немогуће јер предмет спора физички не постоји. Другим речима, постојање управног акта представља битан услов (*conditio sine qua non*) за вођење управног спора.

Међутим, првенствено ради заштите права и интереса грађана и правних лица, Законом о управним споровима уведена је једна **правна конструкција**, која се колоквијално назива „ћутање управе“, која омогућава да се ова ситуација превазиђе. Наиме, у случају „ћутања управе“, с једне стране, има се узети **као** да управни акт **постоји**, а с друге, има се истовремено узети да је тај управни акт по својој природи **негативан управни акт** (тј. акт којим је одбијен захтев, односно жалба странке). Правна конструкција

1264 Судска пракса: „Управни спор не може се водити у прекршајним стварима па ни због ‘ћутања администрације’, (Пресуда Савезног суда Ус бр. 730/96). Извор: *Билтен судске йраксе Савезној суда*, бр. 41, Београд 1997, стр. 56.

1265 Судска пракса: „Кад постоји законска претпоставка да је надлежни орган донео позитивно решење по захтеву странке, управни спор се не може покренути због недоношења решења“ (Решење Савезног суда, Ус бр. 33/94). Извор: *Билтен судске йраксе Савезној суда*, бр. 39, Београд 1994, стр. 49.

1266 Славољуб Поповић, *Уйравни сйор у йеорији и йракси*, Београд 1968, стр. 153.

института „ћутања управе“ почива на два правна института: на **фикцији** (*fictio*) да управни акт постоји (иако он у стварности не постоји) и на законској **претпоставци** (*presumptio legis*) да је тим управним актом одбијена жалба, односно захтев странке (негативан управни акт). На тај начин, уз помоћ законске конструкције о *ћушању управе*, могуће је **попунити** правну празнину створену недоношењем управног акта од стране органа управе који је био дужан да управни акт донесе. Истовремено, на овај начин *правно* је конструисан и предмет управног спора, тј. управни акт, у ситуацији када он *фактички* не постоји.

5. Разлози за вођење управног спора

У Закону о управним споровима посебно се наводе и разлози за вођење управног спора. Тако, управни акт може се побијати:

- 1) зато што у акту није **примењен закон**, пропис заснован на закону или други законито донет пропис или општи акт, односно:
 - зато што у акту **није никако**, тј. није уопште примењен закон, пропис заснован на закону или други законито донет пропис или општи акт или
 - зато што у акту **није правилно**, тј. јесте примењен, али не како треба, закон, пропис заснован на закону или други законито донет пропис или општи акт;
- 2) зато што је акт донео **ненадлежни орган** и
- 3) зато што се у поступку који је акту претходио **није поступило по правилима поступка**, а нарочито: а) зато што **чињенично стање** није правилно утврђено, односно б) зато што је из утврђених чињеница **изведен неправилан закључак** у погледу чињеничног стања.¹²⁶⁷

Тужба се може поднети и да би се утврдило да је тужени поновио свој ранији акт који је већ поништен пресудом, као и да би се утврдила незаконитост донетог акта који је без правног дејства.

У случају да се ради о ситуацији да у акту није **никако** или **није правилно** примењен закон, пропис заснован на закону или други законито донет пропис или општи акт, постоје тзв. **материјалноправни разлози** за вођење управног спора. Уколико се ради о ситуацији када је акт донео ненадлежан орган, односно о ситуацији када нису поштована правила поступка (посебно у погледу утврђивања чињеница и извођења правилног закључка на основу утврђених чињеница) постоје тзв. **формалноправни разлози** за вођење управног спора.

¹²⁶⁷ Судска пракса: „Оцена законитости решења у управном спору обухвата и оцену да ли су изнети разлози којима се орган руководи при доношењу решења по слободној оцени у складу са циљем у коме му је дато овлашћење за решавање по слободној оцени“ (ВСС, У – 2030/65). Извор: Славољуб Поповић, Јованка Савиншек, *Коментар Закона о управним споровима*, Београд 1997, стр. 63.

6. Тужилац и тужени (странке у управном спору)

Странке су учесници у управном спору. Под **учесницима** у управном спору подразумевају се сви који по било ком основу учествују у управном спору, а посебно надлежни суд који решава управни спор и странке у управном спору. Странке у управном спору су лица која непосредно учествују у правном спору у смислу да између њих постоји **спорно питање поводом законитости** управног акта. Странке у управном спору су, дакле, она лица од којих једно тврди да је управни акт незаконит, а друго да је акт законит. Странке у управном спору су **тужилац** и **тужени** (тужена страна). Међутим, као учесник у управном спору са статусом странке може се јавити и тзв. **треће заинтересовано лице**.

Тужилац у управном спору је лице које **сматра** да је управни акт незаконит. Тужилац може бити **физичко лице (појединац)**, **правно лице** (односно, организација, група лица, насеље и сл.) или друго лице које сматра да му је управним актом повређено неко право или на закону заснован интерес.¹²⁶⁸

Тужилац у управном спору може бити и **синдикална организација** ако сматра да је управним актом повређено право или непосредан, на закону заснован интерес запослених.

Државни орган, орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, организација, део привредног друштва са овлашћењима у правном промету, насеље, група лица и други који **немају својство правног лица**, могу покренути управни спор ако могу да буду носиоци права и обавеза о којима се решавало у управном поступку.

Према ЗУС-у, ако је управним актом повређен закон на штету јавног интереса, управни спор може да покрене надлежни **јавни тужилац** (чл. 11 ст. 3). Ако су управним актом повређена имовинска права и интереси Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, управни спор може да покрене и надлежно **јавно правобранилаштво** (чл. 11 ст. 3).

Тужени (тужена страна) у управном спору је **доносилац** управног акта, односно **орган** чији се акт оспорава. Под органом се подразумевају државни органи, као и организације, кад у вршењу јавних овлашћења решавају у управним стварима. У случају „ћутања управе“, тужена страна је орган који је био **дужан да донесе** управни акт, а није га у предвиђеним роковима донео.

Тзв. **треће заинтересовано лице** је лице **коме би поништај** оспореног управног акта **непосредно био на штету**.¹²⁶⁹ За разлику од тужиоца и туженог, који обавезно морају учествовати у спору, заинтересовано лице, као тзв. **шреће** лице, није обавезан учесник у спору.¹²⁷⁰ Заинтересовано лице у

1268 Судска пракса: „Лице или установа које је било странка у управном поступку легитимисано је за покретање управног спора“ (СВС Уж. 604/57). Извор: Лука Драгојловић, Милован Михаиловић, *Коментар Закона о уйравним сйоровима*, Београд 1979, стр. 49.

1269 Судска пракса: „Заинтересовано лице јесте само оно лице коме би поништај управног акта био на штету, тј. то је лице које има интерес да оспорени акт брани а не да га напада“ (СВС, Уж – 6030/58). Извор: Славољуб Поповић, Јованка Савиншек, *Коментар Закона о уйравним сйоровима*, Београд 1997, стр. 76.

1270 Славољуб Поповић, *Уйравни сйор у йеорији и йракси*, Београд 1968, стр. 178.

управном спору има статус (положај) странке.¹²⁷¹ То значи да заинтересовано лице иако није странка у управном спору (тј. није ни тужилац, а ни тужени) може у њему учествовати **као да је странка**. С обзиром на статус странке, који за заинтересовано лице извире из околности да је оно заинтересовано да оспоравани управни акт остане на снази (јер би поништавање акта њему непосредно било на штету), то заинтересовано лице **објективно** стоји на страни туженог, односно доносиоца управног акта. Разлог је у томе што је, за разлику од тужиоца у управном спору (који је увек заинтересован да се оспорени управни акт поништи), тужени у управном спору увек заинтересован да акт који је донео остане на снази, тј. да не буде поништен. Због овог статуса суд је дужан да заинтересованом лицу доставља преписе тужбе и других аката (нпр. ради давања евентуалног одговора), да га позива на усмену расправу (ако се уопште одржава), да му доставља пресуду, односно решење, против којег може употребити правна средства итд.

7. Тужба у управном спору

а) Дејство тужбе

Управни спор покреће се тужбом. Основно правно дејство тужбе у управном спору је покретање управног спора. У процесноправном смислу, тужба (*actio*) је правно средство којим се покрећу судски поступци (спорови). Тужба у управном спору је **процесноправно средство** којим се покреће **управносудски поступак**. Управносудски поступак је поступак судске контроле законитости управних аката. У вези са покретањем управног спора важи традиционална правна максима *ne procedat iudex ex officio*. То значи да се управни спор не може покренути по службеној дужности (нпр. као што се може покренути управни поступак) већ само поводом поднете тужбе.

Тужба, по правилу, не одлаже извршење управног акта против кога је поднета.

По захтеву тужиоца, суд може одложити извршење коначног управног акта којим је мериторно одлучено у управној ствари, до доношења судске одлуке, ако би извршење нанело тужиоцу штету која би се тешко могла надокнадити, а одлагање није противно јавном интересу нити би се одлагањем нанела већа или ненадокнадива штета противној странци, односно заинтересованом лицу.

Изузетно, странка из управног поступка може тражити од суда одлагање извршења управног акта и пре подношења тужбе:

1. у случају хитности;
2. када је изјављена жалба која по закону нема одложно дејство, а поступак по жалби није окончан.

¹²⁷¹ Судска пракса: „Заинтересовано лице може имати положај странке само у спору који се пред судом води. Треће лице не може покренути ни водити управни спор“ (СВС Уж-122/53). Извор: Зоран Томић, Вера Бачић, *Коментаријар Закона о управним споровима*, Београд 1997, стр. 91.

По захтеву за одлагање извршења суд одлучује решењем, најкасније у року од пет дана од дана пријема захтева.

б) Рок и предаја тужбе

Тужба се подноси у року од **30 дана** од дана достављања управног акта странци која тужбу подноси или у законом прописаном краћем року. Тај рок важи и за орган овлашћен за подношење тужбе (нпр. за надлежно тужилаштво) ако му је управни акт достављен.¹²⁷² Ако органу овлашћеном за подношење тужбе, односно заинтересованом лицу није достављен управни акт, орган, односно заинтересовано лице може поднети тужбу, у року од 60 дана од дана достављања управног акта странци. Уколико је тужба поднета после истека ових рокова, она је **неблаговремена**.

Тужба се предаје надлежном суду непосредно или преко поште. Предаја тужбе у облику електронског документа сматра се непосредном предајом суду. Тужба се може изјавити и на записник код суда. Дан предаје тужбе пошти препоручено, односно дан изјављивања тужбе на записник сматра се као дан предаје суду. Ако тужба није предата надлежном суду у законом прописаном року, него другом суду или другом органу, а стигне надлежном суду после истека рока за подношење тужбе, сматраће се као да је благовремено поднета, ако се њено подношење другом суду или другом органу може приписати незнању или очигледној омашци подносиоца.

За војна лица која се налазе у Војсци Србије, дан предаје тужбе војној јединици или војној установи сматра се даном предаје суду. Исто важи и за цивилна лица запослена у Војсци Србије која су на служби у војним јединицама, односно војним установама у местима у којима не постоји редовна пошта.

Према ЗУС-у, странка суду може предати тужбу и други поднесак и у облику електронског документа, у складу са законом. Суд може доставити акте странци у облику електронског документа, уз претходни изричит пристанак странке. Поступање са електронским документима обавља се у складу са законом којим се уређује електронски документ. Ако електронски документ који је предат суду не може бити прочитан или не испуњава техничке услове, суд ће о томе без одлагања обавестити подносиоца, позвати га да поднесак уреди у остављеном року и указати му на последице таквог пропуштања. Начин, техничке услове предаје и утврђивање времена предаје поднесака и доставе аката у облику електронског документа, као и друга питања везана за поступање са електронским документом, ближе се уређују Судским пословником. Ако је законом прописано да акт треба да буде потписан од стране одређеног лица, сматра се да је тај услов испуњен за акт у облику електронског документа, када је на крају електронског документа наведено име и презиме одговарајућег лица и електронски документ је потписан квалификованим електронским потписом тог лица (чл. 21).

¹²⁷² Судска пракса: „Ако је једној странци у два маха достављено исто решење, рок за подношење тужбе у управном спору има се рачунати према датуму прве доставе“ (СВС, Уж-90001/61). Извор: Зоран Томић, Вера Бачић, *Коментар Закона о уравним споровима*, Београд 1997, стр. 163.

Посебна правила поступања у вези са предајом тужбе постоје у случају тзв. **ћутања управе**.

- а) Ако **другостепени** орган није у року од 60 дана или у року који је одређен посебним прописом донео решење по жалби странке против првостепеног решења, а не донесе га ни у даљем року од **седам дана по поновљеном тражењу**, странка може покренути управни спор, као да јој је жалба одбијена.
- б) На исти начин може поступити странка и кад по њеном захтеву није донео решење **првостепени** орган против чијег акта **нема места жалби**.
- в) Међутим, ако **првостепени** орган против чијег акта **има места жалби** није у року од 60 дана или у посебном, прописом одређеном, краћем року донео никакво решење по захтеву, странка има право да се **обрати** својим захтевом **другостепеном** органу. Против решења другостепеног органа странка може покренути управни спор, а може га под поменутиим условима покренути и ако тај орган не донесе решење.

За разлику од редовне ситуације, тужба због „ћутања управе“ не може бити неблагоприятна, већ само **превремена**, ако је предата пре истека накнадног рока од седам дана (тзв. *рок милости*) за доношење решења који почиње тећи од дана када је орган „опоменут“ да донесе управни акт. Међутим, уколико орган по опомену донесе решење у предвиђеном року од седам дана, почиње да тече редовни рок за подношење тужбе од 30 (односно 60) дана. Ако се тужба поднесе после истека овог рока, биће неблагоприятна.¹²⁷³

в) Садржај тужбе (тужбени захтев)

Да би се могло поступати по тужби, тужба мора имати **прописани садржај**. Формално посматрано, у тужби се мора навести **име и презиме**, занимање и место становања, односно назив и седиште тужиоца, **управни акт** против кога је тужба управљена, **кратко излагање због чега се тужи**, као и у ком **правцу и обиму се предлаже поништај** управног акта. Уз тужбу се мора поднети акт у оригиналу или препису.¹²⁷⁴ Ако се тужбом тражи повраћај ствари или накнада штете, мора се ставити и одређен **захтев** у погледу ствари или висине претрпљене штете. Уз тужбу се подноси и по један препис тужбе и прилога за тужени орган и за свако заинтересовано лице, ако таквих има.

1273 Судска пракса: „Тек ако другостепени орган у даљем року од 7 дана по поновљеном тражењу не донесе другостепено решење, странка може покренути управни спор као да је жалба одбијена“ (Савезни суд, Ус. 67/85). Извор: Александар Дончић, *Актуелна судска йракса у обласіи уйравној йрава*, Београд 1996, стр. 57.

1274 Судска пракса: „Када оспорени управни акт није приложен уз тужбу, нити је достављен по налогу суда, не може се сматрати да тужба садржи недостатак који спречава рад суда, ако је у тужби означен назив органа који је донео оспорени управни акт и број и датум тог акта“ (Правни став седнице Одељења за управне спорове ВСС). Извор: Светислав Вуковић, *Закон о оийишем уйравном йосіууку и Закон о уйравним сіоровима*, Београд 1998, стр. 220.

Садржински посматрано, тужба у управном спору мора садржати **тужбени захтев**. Док је **тужба** правно средство којим се у процесном (формалном) смислу покреће управни спор као управносудски поступак, **тужбени захтев** је у материјалноправном смислу захтев да се **поништи** оспорени управни акт. **Легитимација** (овлашћење) тужиоца да поднесе тужбу, односно истакне тужбени захтев садржан у њој, проистиче из околности да тужилац **тврди** да је управни акт незаконит јер **сматра** да му је управним актом повређено неко право (интерес), због чега тужбом и **покреће** управни спор и од надлежног суда **захтева** да оспорени управни акт, као незаконит, **поништи**. Из тога произилази да свака тужба у управном спору у основи има **исти** тужбени захтев, у смислу да се оспорени управни акт поништи као незаконит.

Међутим, ако се тужбом тражи **повраћај ствари** или **накнада штете**, мора се, осим тужбеног захтева у ужем смислу (тј. захтев да се управни акт поништи), истаћи и одговарајући захтев у погледу повраћаја ствари, односно висине претрпљене штете. У овим ситуацијама у нашем праву постоје посебни случајеви спора пуне јурисдикције.

Пошто се управни спор покреће искључиво по тужби (а не и по службеној дужности), важи правило да тужилац може одустати од тужбе у свако доба, односно све док суд не донесе одлуку по његовој тужби. Ако тужилац **одустане од тужбе**, то истовремено значи да више нема ни предмета спора, односно да управни спор више не постоји.¹²⁷⁵ Ипак, с обзиром на то да је у формалном смислу управносудски поступак покренут, мора се на одговарајући формалан начин и обуставити. Пошто у том случају суд не може окончати управни спор својом пресудом (јер спора више и нема), суд ће донети посебно решење о обустави управносудског поступка. **Решење** о обустави управносудског поступка (као и друга евентуална решења која суд може донети у управном спору) представља посебан **судски акт**, који не треба мешати са решењем које представља управни акт и које доноси орган управе у управном поступку. Обустављањем управносудског поступка управна ствар се враћа у стање у коме је била пре покретања управног спора, тј. оспорени управни акт остаје на снази, а престаје важност евентуалног решења о одлагању извршења па се и оспорени управни акт може извршити. И овлашћени државни орган (нпр. јавни тужилац) може одустати од тужбе, ако после подношења тужбе дође до уверења да оспореним актом није повређен закон.

г) Поступак по тужби

Поступак по тужби у управном спору може бити двојак: а) претходни поступак по тужби и б) редовни поступак по тужби.

1) Претходни поступак по тужби

У претходном поступку по тужби не одлучује се мериторно о тужбеном захтеву и суштини ствари, тј. о законитости управног акта, већ о томе

¹²⁷⁵ Судска пракса: „Кад странка изјави да одустаје од тужбе којом је покренула управни спор, не може повући такву изјаву“ (СС, Ус-1218/85). Извор: Славољуб Поповић, Јованка Савиншек, *Коментар Закона о уравним споровима*, Београд 1997, стр. 113.

да ли су испуњене тзв. **процесне претпоставке**, односно формални услови за вођење управног спора. Међутим, осим испитивања формалних услова за вођење управног спора, у претходном поступку може, изузетно, доћи и до поништаја управног акта. Карактеристика претходног поступка је у томе што ће, ако нису испуњени формални услови за вођење управног спора, тужба бити **одбачена решењем** надлежног суда без улажења у суштинско (*мериџорно*) одлучивање о тужбеном захтеву. У француској правној теорији, одбацивање тужбе из формалних разлога у претходном поступку назива се одбацивање тужбе *á limité*, тј. „с прага“ (суда). У претходном поступку постоји више разлога због којих се тужба може одбацивати. Сваки од таксативно наведених разлога, уколико није испуњен одговарајући услов, за себе је довољан да се тужба у претходном поступку одбаци из формалних разлога. То значи да разлози за одбацивање тужбе у претходном поступку делују **алтернативно** (тј. сваки за себе је довољан), а не *кумулативно* (тј. сви морају бити испуњени истовремено). Међутим, иако суд, по правилу, испитује постојање процесних претпоставки у претходном поступку, он је дужан да у сваком стадијуму поступка својим решењем одбаци тужбу уколико накнадно установи да постоје формални недостаци.

Пре свега, тужба се у претходном поступку може одбацивати због **неуредности**. Неуредност тужбе подразумева или да је тужба **непотпуна** или да је тужба **неразумљива**. Тако, према правилима поступка по тужби, ако је тужба непотпуна или неразумљива, судија појединац ће позвати тужиоца да у остављеном року отклони недостатке тужбе и указаће му на последице ако не поступи по захтеву суда. Ако тужилац у остављеном року не отклони недостатке у тужби који спречавају рад суда, судија појединац ће решењем одбацивати тужбу као неуредну, ако не нађе да је оспорени управни акт ништав. Ако судија појединац пропусти да одбаци тужбу као неуредну, то ће учинити веће суда.¹²⁷⁶

Осим тога, судија појединац ће у претходном поступку својим **решењем** одбацивати тужбу ако утврди:

- 1) да је тужба поднета **неблаговремено** или да је тужба поднета **пре времена**. У првом случају судија појединац ће својим решењем одбацивати тужбу као неблагоприятну (због неблагоприятности), а у другом као превремену (због превремености);
- 2) да акт који се тужбом оспорава не представља акт о чијој законитости се одлучује у управном спору;
- 3) да уз тужбу поднету због ћутања управе нису приложени сви докази;
- 4) да се управним актом који се тужбом оспорава **не дира очигледно у право** тужиоца или у његов на закону засновани интерес. У овом случају суд ће тужбу одбацивати због тога што подносилац тужбе очигледно нема легитимацију за вођење управног спора;

1276 Судска пракса: „Недостављање оспореног акта од стране туженог органа по налогу суда у управном спору није недостатак који спречава рад суда, па се тужба због тога не може одбацивати на основу члана 29. став 2. (сада чл. 27. ст. 2 – С. Л.) Закона о управним споровима“ (Пресуда Савезног суда, Уисс 46/95). Извор: *Билџен судске праксе Савезној суда*, бр. 40, Београд 1995, стр. 53–54.

- 5) да је после подношења тужбе оспорени акт поништен по тужби друге странке;
- 6) да се против управног акта који се тужбом оспорава **могла изјавити жалба**, па није уопште или није благовремено изјављена, или је жалилац одустао од жалбе у току другостепеног поступка. У овом случају, суд ће решењем одбацити тужбу јер није испуњен посебан услов коначности управног акта у управном поступку (будући да је у овој ситуацији коначност негативан услов, тј. **препрека** за вођење управног спора);
- 7) да **већ постоји правоснажна одлука** донета у управном спору у истој ствари. Ово је ситуација која проистиче из начела да се у истој ствари не може два пута одлучивати (*ne bis in idem*), односно да се не може поново судити ако је ствар већ пресуђена (*res iudicata*). Ако до овога дође, суд ће својим решењем одбацити тужбу позивајући се на начело пресуђене ствари.¹²⁷⁷

Ако судија појединац пропусти да одбаци тужбу из наведених разлога, то ће учинити веће суда.

Против решења судије појединца којим се одбацује тужба подносилац тужбе има право на приговор у року од осам дана од достављања решења. О приговору одлучује посебно веће суда састављено од троје судија, после одржане усмене јавне расправе, ако је подносилац приговора захтевао одржавање расправе. Посебно веће суда о приговору одлучује решењем. Решењем се приговор одбацује ако је изјављен неблаговремено или од неовлашћеног лица. Ако веће одбије приговор, решење о одбацивању тужбе постаје правоснажно. Ако веће уважи приговор, поништиће решење о одбацивању тужбе, а поступак пред судом ће се наставити.

Ако суд не одбаци тужбу, а нађе да оспорени управни акт садржи такве недостатке у облику и саставним деловима који акт чине очигледно незаконитим, може пресудом поништити акт и без достављања тужбе на одговор, уз позивање туженог да се претходно изјасни. Ако тужени сам поништи или измени оспорени акт, судија појединац ће по прибављеној изјави тужиоца да је задовољан накнадно донетим решењем, донети решење о обустављању поступка.

Међутим, осим испитивања формалних услова за вођење управног спора, у претходном поступку може доћи и до једне посебне ситуације која се назива **поништај управног акта у претходном поступку**. Ова ситуација постоји када суд не одбаци тужбу у претходном поступку, али ипак нађе да оспорени управни акт садржи **такве битне недостатке** (нпр. управни акт нема диспозитив, не зна се који га је орган донео и сл.) који спречавају оце-

1277 Судска пракса: „Када против истог акта посебне тужбе поднесе тужилац и заинтересовано лице, па суд није истовремено одлучивао о таквим тужбама, уколико је једна тужба уважена и поништен оспорен акт, суд ће другу тужбу одбацити позивањем на одредбу члана 28. став 1. тачка 6. ЗУС“ (Правно схватање Одељења за управне спорове ВСС). Извор: Славољуб Поповић, Јованка Савиншек, *Коментар Закона о уравним споровима*, Београд 1997, стр. 127.

ну законитости акта, тј. вођење редовног поступка по тужби. У том случају суд ће, дакле, без улажења у редовни поступак по тужби, својом **пресудом** (дакле, не решењем) **поништити** акт и без достављања тужбе на одговор.

У претходном поступку, као и током редовног поступка, суд је обавезан да по службеној дужности води рачуна о **ништавости управног акта**. Уколико суд, у току управног спора, наиђе на управни акт који је ништав, он ће о томе обавестити надлежни орган који је према Закону о општем управном поступку дужан да га огласи ништавим. У судској пракси поводом управног спора, међутим, постоје случајеви доношења пресуда о *йонишићавању* ништавих управних аката у управном спору. Очигледно, овде се није правила разлика између поништавања (рушљивих) управних аката и *оилашавања* ништавих управних аката ништавим. Како је суд у управном спору овлашћен само да *йонишићава* управне акте (уколико утврди да су незаконити), а не и да их оглашава ништавим, то је у случају поништавања ништавих управних аката у управном спору очигледно дошло до конфузије у погледу овлашћења суда поводом уклањања ништавих управних аката.

У току претходног поступка у управном спору, као и у току редовног поступка, може доћи до ситуације да **доносилац** оспореног управног акта **поништи** или **измени** свој управни акт, чиме практично показује да прихвата тужбу. У том смислу, ако доносилац оспореног акта за време судског поступка донесе други акт којим се мења или ставља ван снаге управни акт против кога је управни спор покренут, као и кад у случају „ћутања управе“ накнадно донесе управни акт, тај орган ће, осим тужиоца, известити и суд пред којим је спор покренут. Суд ће тада позвати тужиоца да се у року од 15 дана изјасни да ли је накнадно донетим актом задовољан или остаје при тужби, и у ком обиму, односно да ли тужбу проширује и на нови акт. Ако тужилац изјави да је накнадно донетим актом **задовољан** или ако не да никакву изјаву у одређеном року, суд ће донети **решење** о обустави поступка. Ако тужилац изјави да новим актом **није задовољан**, суд ће наставити поступак.

Ако тужбу не одбаци нити поништи акт, односно не огласи ништавим, суд ће по један примерак тужбе са прилозима доставити на одговор туженом и заинтересованим лицима, ако их има. Одговор се даје у року који суд одреди у сваком поједином случају, с тим што суд не може одредити рок дужи од 30 дана од дана достављања тужбе на одговор. У остављеном року тужени је дужан да достави суду све списе који се односе на предмет управног спора и изјасни се о наводима тужбе. Ако тужени и после другог захтева не достави списе предмета у року од осам дана или ако изјави да их не може доставити, суд може решити спор и без списка, при чему ће сам утврдити чињенично стање на расправи.

2) Редовни поступак по тужби

У редовном поступку по тужби **решава се управни спор** и доноси одлука о законитости управног акта. Садржински посматрано, редовни поступак по тужби подразумева **разматрање тужбеног захтева** и **доношење мериторне судске одлуке**. У процесном смислу, редовни поступак по

тужби подразумева доношење **пресуде** којом се тужбени захтев усваја (и оспорени акт поништава) или доношење пресуде којом се тужбени захтев одбија (чиме оспорени акт остаје на снази). Редовни поступак по тужби спроводи се ако суд својим решењем не одбаци тужбу нити поништи акт због тога што садржи битне недостатке који спречавају вођење спора у претходном поступку.

Достављање тужбе на одговор. Прва процесна радња у редовном поступку је **достављање тужбе на одговор** туженој страни и заинтересованим лицима ако их има. Одговор на тужбу даје тужени у року који одреди суд у сваком поједином случају, с тим што тај рок не може бити краћи од осам дана, нити дужи од 30 дана. У остављеном року тужена страна је дужна да пошаље суду све списе који се односе на предмет. Ако тужена страна и после другог тражења не пошаље списе предмета или изјави да их не може послати, суд може решити ствар и без списка.

Умена расправа. У управном спору суд решава на основу утврђених чињеница на одржаној усменој јавној расправи. Суд решава без одржавања усмене расправе, само ако је предмет спора такав да очигледно не изискује непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања или ако странке на то изричито пристану. Суд је обавезан да посебно наведе разлоге због којих није одржао усмену расправу. Осим тога, суд је дужан да одржи усмену расправу у следећим случајевима: а) због сложености предмета спора; б) ради бољег разјашњења ствари; в) увек када су у управном поступку учествовале две или више странака са супротним интересима; г) када сам суд утврђује чињенично стање ради решавања у пуној јурисдикцији; д) код решавања спора без списка (чл. 34).

Расправа је јавна. Веће суда може искључити јавност за целу расправу или за одређени део расправе ако то захтевају разлози заштите интереса националне безбедности, јавног реда и морала, као и ради заштите интереса малолетника или приватности учесника у поступку. О искључењу јавности суд одлучује решењем које мора бити образложено и јавно објављено.

Испитивање тужбеног захтева. У редовном поступку по тужби, суд испитује законитост оспореног управног акта у **границама** тужбеног захтева, али при томе није везан разлозима тужбе. То значи да суд може поништити оспорени управни акт из других разлога, а не из оних које је тужилац навео.

8. Управни спор пуне јурисдикције

Када нађе да оспорени управни акт треба поништити, суд ће пресудом решити управну ствар, ако природа ствари то дозвољава и ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то. Таква пресуда у свему замењује поништени акт (спор пуне јурисдикције). Спор пуне јурисдикције је искључен када је предмет управног спора управни акт донет по дискреционој оцени. Ако тужилац тражи да суд својом пресудом реши управну

ствар, суд је обавезан да посебно наведе разлоге због којих тај захтев није прихватио. У случајевима када би поништење оспореног акта и поновно вођење поступка пред надлежним органом изазвало за тужиоца штету која би се тешко могла надокнадити а суд је сам утврђивао чињенично стање, обавезан је да одлучи у спору пуне јурисдикције, осим ако је такав спор законом искључен (чл. 43).

Када је тужба поднета због „ћутања управе“, а суд нађе да је основана, пресудом ће уважити тужбу и наложити да надлежни орган донесе решење. Ако суд располаже потребним чињеницама, а природа ствари то дозвољава, он може својом пресудом непосредно решити управну ствар.¹²⁷⁸

Новим ЗУС-ом се у члану 43 став 3 наводи: „Изузетно, у појединим материјама спор пуне јурисдикције може да буде изричито искључен посебним законом.“ Чињеница је да наше законодавство већ познаје случајеве у којима је спор пуне јурисдикције искључен. Тако, према члану 9 став 6 Закона о банкама (*Службени гласник РС*, бр. 107/05, 91/2010), „у управном спору против решења из става 3 овог члана суд не може решити управну ствар за чије је решавање овим законом утврђена надлежност Народне банке Србије“. Према томе, није потребно нормирати правну могућност искључења спора пуне јурисдикције Законом о управним споровима, па члан 43 став 3 новог Закона о управним споровима треба избрисати. Осим тога, у члану 43 ставу 1, као и у члану 41 ставу 3 ранијег Закона о управним споровима (*Службени лист СРЈ*, бр. 46/96), наведено је: „Када нађе да оспорени управни акт треба поништити, суд ће пресудом решити управну ствар, ако природа ствари то дозвољава и ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то. Таква пресуда у свему замењује поништени акт (спор пуне јурисдикције).“ Нови ЗУС не доноси новине у правном уређењу института спора пуне јурисдикције јер осим захтева да природа ствари дозвољава спор пуне јурисдикције садржи и захтев да подаци поступка пруже поуздан основ за то. Према Закону о управном спору Црне Горе, за спор пуне јурисдикције довољно је да природа ствари то дозвољава, с тим што се даље таксативно одређују ситуације када суд може мериторно одлучити о управној ствари (члан 35). Сличну формулацију садржи и Закон о управним споровима Хрватске из 2010. године (члан 58 став 1): „Ако суд утврди да је појединачна одлука јавноправног тијела незаконита, пресудом ће усвојити тужбени захтев, поништити побијану одлуку и сам ријешити ствар, осим када то не може учинити с обзиром на природу ствари или је туженик рјешавао по слободној оцјени.“¹²⁷⁹

1278 Судска пракса: „Нису испуњени услови за доношење пресуде којом се решава сама управна ствар (члан 41 став 3 Закона о управним споровима) када је суд пресуду засновао на чињеничном стању утврђеном у управном поступку, а оно не пружа поуздан основ за решавање спорног односа (није извршено суочење сведока које је, према стању списка, било неопходно. У таквом случају суд је морао претходно те недостатке отклонити на расправи.“ (Врховни суд Србије, Увп. I 435/84). Извор: Александар Дончић, *Актуелна судска пракса у области управног права*, Београд 1996, стр. 65.

1279 Упореди: З. Пичуљан, Б. Бритвић Ветма, „Примјена и еволуција управног спора пуне јурисдикције“, *Зборник радова Правног факултета у Сједињу*, год. 47, 1/2010, стр. 53–64. Доступно на: http://www.pravst.hr/dokumenti/zbornik/201095/zb201001_053.pdf

9. Пресуда и решење у управном спору

Суд решава спор **пресудом**. **Пресудом** се тужба **уважава као основана** или се **одбија као неоснована**. Ако се тужба уважава, суд пресудом поништава оспорени управни акт у целини или делимично и враћа предмет надлежном органу на поновно одлучивање, осим ако у тој ствари нови акт није потребан. Ако се тужба уважава а тужбени захтев је да се утврди незаконитост акта без правних дејстава или се тужбени захтев састоји само у томе да се утврди да је тужени поновио свој ранији акт који је већ поништен пред судом – суд се у пресуди ограничава на тражено утврђење. Ако суд нађе да је оспорени акт ништав, донеће пресуду којом тај акт оглашава ништавим. **Решењем** суд одбацује тужбу или обуставља поступак.

Суд доноси пресуду (односно решење) **већином гласова**. О већању и гласању води се посебан записник који потписују сви чланови већа и записничар. Већање и гласање врши се без присуства странака. Суд ће, по завршеној расправи, одмах донети и објавити пресуду заједно са најважнијим разлозима. У сложеним случајевима суд може најкасније у року од петнаест дана од дана закључења расправе да донесе пресуду. Ако по завршеној усменој расправи не може да донесе пресуду, односно решење због тога што претходно треба да утврди неку чињеницу за чије расправљање није потребна нова усмена расправа, суд ће пресуду донети без расправе, најкасније у року од осам дана од дана када ту чињеницу утврди. Пресуда (односно решење) мора имати прописане **саставне делове**, и то: означање суда, име и презиме председника и чланова већа као и записничара, означање странака и њихових заступника, кратко излагање предмета спора и дан кад је пресуда (односно решење) изречена и објављена, диспозитив, образложење и поуку о жалби, ако је жалба дозвољена.¹²⁸⁰ Диспозитив мора бити одвојен од образложења. Оригиналу пресуду (односно решење) потписују председник и записничар. Пресуда (односно решење) издаје се странкама у овереном препису.

10. Правна средства у управном спору

а) Уставно право на правно средство

Устав Србије изричито предвиђа „право на правно средство“ (чл. 36). Тако: „Јемчи се једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе. Свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону

¹²⁸⁰ Судска пракса: „Одлуке републичких врховних судова и Врховног војног суда донете у управним стварима треба да садрже поуке о жалби само ако је жалба дозвољена. Ако жалба није дозвољена, у те одлуке не ставља се никакава поука о правним средствима. Ни у ком случају одлуке донете у управним спорвима не треба да садрже поуке о ванредним правним средствима, па ни о захтеву по члану 20 (19) ЗУС“ (Начелно мишљење проширене Опште седнице ВСЈ, број 4/66). Извор: Славољуб Поповић, Јованка Савиншек, *Коментйар Закона о уйравним сйоровима*, Београд 1997, стр. 162.

заснованом интересу.“ У односу на одлуке судова, укључујући и оне донете у управним споровима, Устав Србије предвиђа да судску одлуку може преиспитивати само надлежни суд, у законом прописаном поступку (чл. 145 ст. 4).

Уобичајено је да се прави разлика између редовних и ванредних правних средстава. По правилу, редовна правна средства су она која се увек могу користити (изузев када је њихово коришћење изричито законом искључено), док су ванредна правна средства она која се могу користити само када је то изричито предвиђено, односно под условима који се посебно наводе. Тако и нови *Закон о парничном поступку* (2011)¹²⁸¹ по угледу на стари *Закон о парничном поступку* (2004)¹²⁸² изричито разликује жалбу као редовни правни лек (чл. 367–402) од ванредних правних лекова као што су ревизија (чл. 402–420), захтев за преиспитивање правоснажне пресуде (чл. 421–425) и понављање поступка (чл. 426–433). Слично и *Закон о ошћем управном поступку* прави разлику између жалбе (чл. 213–238) као редовног правног средства од понављања поступка (чл. 239–250) и осталих ванредних правних средстава, тзв. „нарочити случајеви поништавања, укидања и мењања“ решења (чл. 251–260).¹²⁸³

б) Правна средства у управном спору према Закону о управним споровима из 1996. године

Закон о управним споровима из 1996. године¹²⁸⁴ није правио разлику између редовних и ванредних правних средстава. Међутим, у поглављу које је носило наслов „Надлежност и правни лекови“ (чл. 17–20), ЗУС/96 говори о жалби (чл. 18 ст. 1), захтеву за ванредно преиспитивање правоснажне судске одлуке (чл. 18–19), као и о захтеву за заштиту законитости (чл. 20). У поглављу „Поступак“ под тачком 2 ЗУС/96 говори о „Поступку по правним лековима“ (чл. 44–50). У оквиру тог поглавља у оквиру тачке 3 посебно се говори о „Понављању поступка“, односно о тужби за понављања поступка (чл. 51–58).

Треба, међутим, истаћи да је ЗУС/96, осим правних средстава која су била изричито назначена, познавао и један број „скривених“ правних средстава као што је правно средство из Закона о општем управном поступку „у вези са управним спором“, као и неколико правних средстава у вези са извршењем судске одлуке донете у управном спору („нова тужба“, „посебан поднесак (опомена)“ и „захтев за доношење управног акта од стране суда“ у вези са неизвршењем судске одлуке у управним споровима).

1) Жалба против одлуке суда у управном спору

Иако је уобичајено да жалба представља редовно правно средство, у управном спору према Закону о управним споровима из 1996. године жал-

1281 Закон о парничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011. Ступа на снагу 1. фебруара 2012. године.

1282 Закон о парничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 125/2004, 111/2009.

1283 Закон о општем управном поступку, *Службени лист СРЈ*, бр. 33/1997, 31/2001, *Службени гласник РС*, бр. 30/2010.

1284 Закон о управним споровима, *Службени лист СРЈ*, бр. 46/1996.

ба је *de facto* била ванредно правно средство. То значи да се жалба у управном спору није могла користити увек, већ само када је то изричито било прописано. Тако, против одлуке донете у управном спору жалба се могла изјавити само ако је то предвиђено законом у одређеним стварима (чл. 18 ст. 1). Жалба се могла поднети у року од 15 дана од дана достављања одлуке странци која подноси жалбу, а предавала се суду чија се одлука побија жалбом.¹²⁸⁵ Недозвољену или неблаговремену жалбу или жалбу коју је изјавило неовлашћено лице суд против чије је одлуке изјављена жалба одбацивао је решењем. Против тог решења била је дозвољена посебна жалба. Ако је суд који је примио жалбу пропустио да поступи, односно ако није одбацио жалбу у складу са прописаним условима, жалбу је одбацивао решењем суд који је одлучивао о жалби. У свему осталом, у поступку по жалби сходно су примењиване одредбе које регулишу поступак по захтеву за ванредно преиспитивање судске одлуке, односно по захтеву за заштиту законитости.

2) Захтев за ванредно преиспитивање правоснажне судске одлуке у управном спору

Иако назив „Захтев за ванредно преиспитивање правоснажне судске одлуке“ наводи на закључак да овај правни лек представља ванредно правно средство, према Закону о управним споровима из 1996. године, *de facto* је имао улогу редовног правног средства у управном спору.

Закон о управним споровима из 1996. године предвиђао је два модалитета захтева за ванредно преиспитивање правоснажне судске одлуке, и то:

1) *Захтев за ванредно преиспитивање правоснажне судске одлуке чија надлежност у управном спору није одређена за целу територију републике чланице, који се подноси врховном суду у републици* (чл. 18 ст. 2). На пример, овај захтев се у Србији могао поднети против одлуке окружног суда у управном спору Врховном суду Србије. Захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке могао се поднети због: а) повреде *материјалног права* или због б) повреде *правила йосйуйка* која је могла бити од утицаја на решење ствари. Овај захтев се није се могао поднети у стварима у којима је дозвољена жалба.

2) *Захтев за ванредно преиспитивање правоснажне судске одлуке судова у републикама чланицама и Врховној војној суду*, који се подносио Савезном суду (чл. 19 ст. 1). У Србији је овај модалитет захтева „деактивиран“ укидањем Савезног суда, односно Врховног војног суда.

У погледу поступка у вези са захтевом за ванредно преиспитивање судске одлуке била су прописана посебна правила. Тако, захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке предавао се суду надлежном за одлучивање

1285 Судска пракса: „Пресуда мора да садржи и поуку о жалби ако је жалба дозвољена, па ако таква правна поука није дата и странка поднесе против пресуде захтев сматраће се да је жалба благовремена ако је поднета у року од 30 дана од дана достављања одлуке која се поднеском странке оспорава“ (Врховни суд Србије, Уж. 45/93). Извор: Светислав Вуковић, *Закон о ојшйијем уйравном йосйуйку и Закон о уйравним сйоровима*, Београд 1998, стр. 210.

о захтеву на начин који важи за тужбу. Захтев се подносио надлежном суду у року од 30 дана од дана достављања одлуке против које странка подноси захтев. Захтев је морао да садржи означавање судске одлуке чије се преиспитивање предлаже, као и разлоге и обим у коме се предлаже преиспитивање. Ако је захтев био непотпун или неразумљив, надлежни суд је поступао сходно правилима која важе за тужбу. Недозвољен или неблаговремен захтев или захтев који је поднело неовлашћено лице надлежни суд је одбацивао решењем. Ако надлежни суд није одбацио захтев, достављао га је противној странци која је могла, у року који одреди надлежни суд, поднети одговор на захтев. Надлежни суд је решавао о захтеву на нејавној седници, а добијана одлука се испитивала само у границама захтева. Надлежни суд је пресудом одбијао или уважавао захтев. Пресудом којом захтев уважава, надлежни суд је могао укинути или преиначити судску одлуку против које је поднет захтев и предмет враћао суду чија је одлука укинута.

3) Захтев за заштиту законитости против судске одлуке у управном спору

Законом о управним споровима из 1996. године било је предвиђено пет модалитета захтева за заштиту законитости, и то:

1) *Захтев за заштитиу законитости против правоснажне одлуке суда који у управном спору није највиши суд у републици чланици највишем суду у републици чланици* могао је поднети државни, односно јавни тужилац у републици чланици (чл. 20 ст. 1). Овај захтев за заштиту законитости могао се поднети због повреде закона, другог прописа или општег акта.

2) *Захтев за заштитиу законитости против одлуке већа врховног суда у републици чланици врховном суду у републици чланици* могао је поднети надлежни државни, односно јавни тужилац ако је том одлуком повређен републички закон, други пропис или општи акт (чл. 20 ст. 2).

3) *Захтев за заштитиу законитости против одлуке суда у републици чланици Савезном суду* могао је поднети савезни државни тужилац ако је том одлуком повређен савезни закон, други савезни пропис или општи акт или због повреде савезних прописа о поступку која је могла бити од утицаја на решење ствари, а у питању је примена савезних прописа (чл. 20 ст. 3). Овај модалитет захтева за заштиту законитости „деактивиран“ је укидањем Савезног суда.

4) *Захтев за заштитиу законитости против одлуке већа Савезног суда Савезном суду* могао је поднети савезни државни тужилац ако је том одлуком повређен савезни закон, други савезни пропис или општи акт или због повреде савезних прописа о поступку која је могла бити од утицаја на решење ствари, а у питању је примена савезних прописа (чл. 20 ст. 3). О захтеву за заштиту законитости против одлуке већа Савезног суда одлучивао је Савезни суд у општој седници. Овај модалитет захтева за заштиту законитости „деактивиран“ је укидањем Савезног суда.

5) *Захтев за заштитиу законитости против одлуке Врховног војног суда Савезном суду* могао је поднети врховни војни тужилац ако је том од-

луком повређен савезни закон, други савезни пропис или општи акт или због повреде савезних прописа о поступку која је могла бити од утицаја на решење ствари, а у питању је примена савезних прописа. Овај захтев за заштиту законитости војни тужилац могао је поднети ако је том одлуком повређен савезни закон, други савезни пропис или општи акт, или због повреде савезних прописа о поступку која је могла бити од утицаја на решење ствари, а у питању је примена савезних прописа (чл. 20 ст. 3). Овај модалитет захтева за заштиту законитости „деактивиран“ је укидањем Савезног суда.

У погледу поступка у вези са захтевом за заштиту законитости прописана супосебна правила, која су великим делом истоветна са правилима поступка поводом захтева за ванредно преиспитивање правоснажне судске одлуке.

4) Понављање поступка у управном спору

За понављање поступка уопште може се рећи да представља „редовно, ванредно правно средство“ које познају сви процесни закони. Тако, нови Закон о парничном поступку (2011) понављање поступка (чл. 426–433) изричито смешта у категорију „ванредних правних лекова“, док Закон о општем управном поступку понављање поступка (чл. 239–250) смешта „између“ жалбе као редовног правног лека и осталих ванредних правних лекова из категорије „нарочити случајеви поништавања, укидања и мењања решења“.

У Закону о управним споровима из 1996. године било је предвиђено понављање поступка као правно средство у управном спору (чл. 51–58) и таксативно су наведени разлози због којих се могло тражити понављање управносудског поступка. Тако, поступак окончан пресудом или решењем могао се поновити на захтев странке: 1) ако странка сазна за нове чињенице или нађе или стекне могућност да употреби нове доказе на основу којих би спор био повољније решен за њу да су те чињенице, односно докази били изнети или употребљени у ранијем судском поступку (*beneficium novorum*); 2) ако је до одлуке суда дошло услед кривичног дела судије или радника у суду или је одлука издејствована преварном радњом заступника или пуномоћника странке, његовог противника или противниковог заступника или пуномоћника, а таква радња представља кривично дело; 3) ако је одлука заснована на пресуди донетој у кривичној или грађанској ствари, а та пресуда је касније укинута другом правоснажном судском одлуком; 4) ако је исправа на којој се заснива одлука лажна или лажно преиначена или ако је сведок, вештак или странка приликом саслушања пред судом дао лажан исказ а одлука суда се заснива на том исказу; 5) ако странка нађе или стекне могућност да употреби ранију одлуку донету у истом управном спору (*res iudicata*); 6) ако заинтересованом лицу није дата могућност да учествује у управном спору. Због околности под 1) и 5) понављање се дозвољавало само ако странка без своје кривице није била у стању да те околности изнесе у ранијем поступку.

Понављање поступка могло се тражити тужбом за понављање поступка. О тужби је решавао суд који је донео одлуку на коју се односи разлог за понављање. Тужба за понављање поступка подносила се суду који је надлежан за решавање. О тужби за понављање надлежни суд је решавао у нејавној седници. Суд је могао одбацити тужбу решењем ако би утврдио да је тужбу поднело неовлашћено лице, или да тужба није благовремена, или да странка није учинила бар вероватним постојање законског основа за понављање. У случају да суд није одбацио тужбу, достављао је противној странци и заинтересованим лицима и позивао их да у року од 15 дана одговоре на тужбу. По истеку рока за одговор на тужбу, суд је пресудом решавао о тужби за понављање поступка. Ако се понављање дозволило, стављала се ван снаге ранија одлука у целини или делимично. Пресудом којом се понављање дозвољавало, решавало се и о главној ствари. Против одлуке суда донете по тужби за понављање поступка могла су се поднети правна средства која су била дозвољена у главној ствари.

У поступку за понављање сходно су се примењивале одредбе ЗУС-а о поступку по тужби и правним средствима уколико није друкчије одређено (чл. 58 ЗУС/96). Против одлуке суда донесене по тужби за понављање поступка могла су се поднети правна средства која су била дозвољена у главној ствари (чл. 57 ЗУС/96), тј. жалба, захтев за ванредно преиспитивање правоснажне судске одлуке, захтев за заштиту законитости.

5) Мењање и поништавање решења у вези са управним спором (ЗУП/97)

Једно од „скривених“ правних средстава у управном спору према Закону о управним споровима из 1996. године јесте правно средство означено као „поништавање или укидање у вези са управним спором“ из члана 255 Закона о општим управном поступку (у вези са чланом 30. ЗУС/96), које предвиђа да орган против чијег је решења благовремено покренут управни спор може до окончања спора, ако уважава све захтеве тужбе, поништити или изменити своје решење из оних разлога из којих би суд могао поништити такво решење, ако се тиме не вређа право странке у управном поступку или трећег лица.

Услов за примену ванредног правног средства *поништавање или укидање у вези са управним спором* био је да је покренут управни спор и да је спор у току. Ако се правно средство уопште примени, најчешће се примењивало у фази управног спора која се зове *одговор на тужбу*. То значи да је орган који је донео оспорено решење (и које се оспорава тужбом у управном спору као незаконито) могао поводом одговора на тужбу поништити (ако решење није уопште требало доносити) или изменити (ако је требало донети другачије решење) своје решење. У случају да је орган то и учинио, управносудски поступак (управни спор) се обустављао. Тим поводом, тужиоцу (странци) остављао се рок од 15 дана да се изјасни да ли је задовољан поступком органа или не. Ако тужилац не одговори, сматра се да је прихватио понуду органа.

Други услов за примену овог правног средства био је да се новим решењем морају уважити сви (*in toto*) тужбени захтеви. Разлог је у процесној економичности јер уколико се не прихвате сви захтеви, спор мора да се настави, тако да је, са становишта процесне рационалности, свеједно да ли се нешто уважило или не. Коначно, услов за примену овог правног средства био је да се поништај, односно измена решења у вези са управним спором не може вршити на штету странке, јавног интереса или трећих лица.

**б) „Нова тужба“, „посебан поднесак (опомена)“ и
„захтев за доношење управног акта од стране суда“
у вези са неизвршењем пресуде у управном спору**

Закон о управним споровима из 1996. године познаје и посебну групу од три „скривена“ правна средства у вези са (не)извршењем пресуда у управном спору (чл. 61–64), и то: „нову тужбу“, „посебан поднесак (опомену)“ и „захтев за доношење управног акта од стране суда“.

Правоснажне пресуде судова донете у управним споровима правно су обавезне. Обавезност пресуде донете у управном спору, пре свега, односи се на туженог, тј. на орган који је донео решење чија је законитост била предмет одлучивања у управносудском поступку. Према Закону о управним споровима из 1996. године, када суд у управном спору поништи акт против кога је био покренут управни спор, предмет се враћа у стање у коме се налазио пре него што је поништени акт донет (*restitutio in integrum*). Ако је, према природи ствари која је била предмет спора, уместо поништеног управног акта било потребно донети други, односно садржински другачији управни акт, надлежни орган је био дужан да га донесе без одлагања, а најдаље у року од 30 дана од дана доставе пресуде (чл. 61 ЗУС/96). Он је при томе био везан правним схватањем суда, као и примедбама суда у погледу поступка. С друге стране, као последица управног спора, за орган је могла настати обавеза да се уздржи од доношења новог управног акта. Обавезност правоснажне судске пресуде донете у управном спору у односу на орган чији је акт због незаконитости у управносудском поступку поништен у основи је била двојака. У једном случају орган је био дужан да донесе нов управни акт у складу са мишљењем и примедбама суда, а у другом орган је био обавезан да се уздржи од доношења новог акта.

1) *Нова тужба* (чл. 62 ЗУС/96). Ако је орган на основу пресуде суда био дужан да донесе нов управни акт, па је такав акт и донео, али противно правном схватању суда или примедбама у погледу поступка, наступала је посебна ситуација. У том случају, тужилац је морао поднети „нову тужбу“ суду којом захтева да се и тај нови акт поништи (јер је противан одлуци суда). На основу те (нове) тужбе, суд је могао поништити нов управни акт и, по правилу, сам решити управну ствар пресудом. У том случају, суд је био обавезан да о њој извести орган који врши надзор над органом који није поступио у складу са пресудом суда.

2) *Посебан поднесак (опомена)* (чл. 63 ст. 1 ЗУС/96). Ако је орган на основу пресуде суда био дужан да донесе нов управни акт, па такав акт уопште није донео, и то одмах, а најдаље у року од 30 дана, наступала је посебна си-

туација „ћутања управе“ у вези са неизвршењем судске пресуде од надлежног органа управе. За разлику од претходне ситуације, у овом случају, тужилац се није могао одмах обратити „новом тужбом“ суду да донесе пресуду (која би заменила управни акт који је орган требало да донесе), већ се прво морао обратити органу управе „посебним поднеском“ (опоменом) да у року од седам дана поступи у складу са пресудом суда (тј. да донесе нов управни акт како је то у пресуди наложено). Поводом тога, биле су могуће следеће ситуације. Ако је орган у року од седам дана по опомени тужиоца донео нов управни акт у складу са пресудом суда, сматрало се да је орган у потпуности извршио своју обавезу. Међутим, у случају да је орган у року од седам дана по опомени тужиоца донео нов управни акт, али који није у складу са пресудом суда, тужилац је могао да поступи као и у случају доношења новог управног акта противно судској пресуди (тј. да поднесе нову тужбу за захтевом да се нов управни акт који није у складу са пресудом суда поништи).

3) *Захтев за доношење уйравној акџа од сџране суда* (чл. 63 ст. 2 ЗУС/96). Ако орган није донео нов управни акт који је био обавезан да донесе у складу са пресудом суда нити је донео у посебном року од седам дана по опомени тужиоца, наступала је ситуација „ћутање управе“ у вези са неизвршењем судске пресуде у управном спору, па је тужилац могао да тражи непосредно од суда који је донео пресуду доношење управног акта. По пријему оваквог захтева од странке, суд је прво од надлежног органа тражио обавештење о разлозима због којих управни акт није донет. Надлежни орган је био дужан да то обавештење да одмах, а најдаље у року од седам дана. Ако он то није учинио или ако дато обавештење, по нахођењу суда, није оправдавало неизвршавање судске пресуде, суд је доносио (судско) решење које у свему замењује управни акт органа који је требало да донесе ново решење (у извршењу судске пресуде). Суд је своје решење достављао органу надлежном за извршење и о томе истовремено обавештавао орган који врши надзор. Орган надлежан за извршење био је дужан да без одлагања изврши овакво решење.

7) *Захтев за повраћај ствари и накнаду штете у управном спору*

У правна средства у управном спору може се уврстити и посебан *захтев за повраћај ствари и накнаду штете*. Тако, ако се тужбом тражи повраћај ствари или накнада штете, мора се ставити и одређен захтев у погледу ствари или висине претрпљене штете (чл. 25 ст. 2 ЗУС/96). Пресудом којом се оспорени управни акт поништава суд ће одлучити и о захтеву тужиоца за повраћај ствари, односно за накнаду штете, ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то. У противном, суд ће упутити тужиоца да свој захтев остварује у парници (чл. 41 ст. 4 ЗУС/96).

в) *Правна средства у управном спору према Закону о управним споровима из 2009. године*

Нови Закон о управним споровима Србије усвојен је крајем децембра 2009. године (ЗУС/09).¹²⁸⁶ У стручној расправи која је претходила усвајању новог ЗУС-а указано је на незадовољавајући квалитет текста Нацрта у це-

¹²⁸⁶ Закон о уйравним сџоровима, Службени гласник РС, бр. 111/2009, од 29. децембра 2009.

лини, као и на бројне недостатке појединих конкретних решења, између осталог и у вези са правним средствима у управном спору, посебно жалбом. Приликом усвајања коначног текста Предлога овог закона, велики део првобитних недостатака је отклоњен, али су неке дилеме, посебно у вези са правним средствима, и даље остале.¹²⁸⁷

У односу на Закон о управним споровима из 1996. године, нови Закон о управним споровима из 2009. године (ЗУС/09) нека правна средства укида (нпр. жалба), нека правна средства уводи (нпр. приговор), док нека правна средства задржава у истом (нпр. понављање поступка) или измењеном (нпр. захтев за преиспитивање судске одлуке) облику. Уопште узев, у односу на правна средства, две су основне карактеристике новог ЗУС-а из 2009. године: а) укинута је жалба као правно средство у управном спору и б) пропуштена је прилика да се логички и језички отклоне недостаци у конструкцијама и формулацијама које се односе на правна средства.

Законом о управним споровима из 2009. године укинута је жалба против одлука суда у управном спору. За разлику од ЗУС-а из 1996. године који је имао поглавље са насловом „правни лекови“ (чл. 18–20 ЗУС/96), ЗУС из 2009. године има поглавље које носи наслов „Ванредна правна средства“ у коме говори о „захтеву за преиспитивање судске одлуке“ (чл. 49–55 ЗУС/09) и „повнављању поступка“ (чл. 56–64 ЗУС/09). Одмах се примећује нелогичност да нови ЗУС из 2009. године говори о „ванредним правним средствима“, а да се нигде не спомињу „редовна правна средства“. Са концептуалног и језичког становишта логичније би било да је у овом случају употребљена формулација „правна средства“.

Закон о управним споровима из 2009. уводи „приговор против одбацивања тужбе“ (чл. 27).

Као и Закон о управним споровима из 1996. године, и нови ЗУС из 2009. године познаје „скривена“ правна средства у вези са неизвршењем судске одлуке донете у управном спору („нова тужба“, „посебан поднесак (опомена)“, „посебан поднесак (захтев за доношење управног акта од стране суда)“, али са новим формулацијама у наслову: „Правне последице активног поступања по пресуди“ (чл. 70 ЗУС/09) и „Правне последице пасивног поступања по пресуди“ (чл. 71 ЗУС/09). Такође, у групу скривених правних средстава у управном спору, може се уврстити и „тужба за накнаду штете због неизвршења судске одлуке у управном спору“ (чл. 72 ЗУС/09).

1) Приговор против решења судије појединца у управном спору (ЗУС/09)

Закон о управним споровима из 2009. године уводи „приговор против одбацивања тужбе“ (чл. 27) као ново правно средство у управном спору. У оквиру поступања у тзв. претходном поступку (чл. 25–32) нови ЗУС

1287 Више о недостацима Нацрта ЗУС-а види: Стеван Лилић, „Нацрт закона о управним споровима Србије у контексту европских интеграција“, *Зборник радова Правни каиациџет Србије за евројске инџеграције*, Правни факултет у Београду, Београд 2009, стр. 24–36.

из 2009. године уводи надлежност судије појединца. У вези са тим, нови ЗУС предвиђа „приговор“ против решења судије појединца о одбацивању тужбе у претходном поступку. Тако у члану 27 ЗУС/09 који носи наслов „Право на приговор против одбацивања тужбе“, предвиђено је да против решења судије појединца којим се одбацује тужба (чл. 25–26) подносилац тужбе има право на приговор у року од осам дана од достављања решења. О овом приговору одлучује посебно веће суда састављено од троје судија, после одржане усмене јавне расправе, ако је подносилац приговора захтевао одржавање расправе. Посебно веће суда о приговору одлучује решењем. Решењем се приговор одбацује ако је изјављен неблаговремено или од неовлашћеног лица. Ако веће одбије приговор, решење о одбацивању тужбе постаје правноснажно. Ако веће члана уважи приговор, поништиће решење о одбацивању тужбе, а поступак пред судом ће се наставити.

По својим карактеристикама „приговор“ против одлуке судије појединца о одбацивању тужбе у управном спору (чл. 27 ЗУС/09) има сва обележја редовног правног средства у управном спору, иако као такво није означено. Имајући то у виду, можда је било целисходније да се приликом израде текста новог ЗУС-а ово правно средство назове „жалба“, посебно из разлога што израз „приговор“ више асоцира на правно средство из административне процедуре (нпр. у инспекцијском поступку), него на правно средство у судском поступку.

2) Ванредна правна средства у управном спору (ЗУС/09)

Нови Закон о управним споровима из 2009. године садржи поглавље које носи назив „Ванредна правна средства“ (чл. 49–64), у оквиру којег се могу идентификовати три посебна правна средства: 1) захтев за преиспитивање судске одлуке; 2) понављање поступка и 3) правна заштита против одлуке суда у вези са понављањем поступка. Међутим, како је већ речено, ово поглавље као да „лебди у ваздуху“ јер се нигде у закону не говори о редовним правним средствима. Из тих разлога логичније би било да поглавље носи назив „правна средства“. С друге стране, сва три наведена правна средства могу се, уколико су испуњени услови, практично „редовно“ користити, па није у потпуности јасно у чему је (осим у називу поглавља) њихов „ванредни“ карактер.

1) *Захтев за преиспитивање судске одлуке* (чл. 49–55). Тако, против правноснажне одлуке Управног суда, странка и надлежни јавни тужилац могу Врховном касационом суду да поднесу захтев за преиспитивање судске одлуке („захтев“). Захтев може да се поднесе: 1) када је то законом предвиђено; 2) у случајевима када је суд одлучивао у пуној јурисдикцији; 3) у стварима у којима је у управном поступку била искључена жалба.

Захтев може да се поднесе због повреде закона, другог прописа или општег акта или повреде правила поступка која је могла бити од утицаја на решење ствари. Захтев се подноси Врховном касационом суду у року од 30 дана од дана достављања странци, односно надлежном јавном тужиоцу одлуке суда против које се захтев подноси. Захтев садржи значење судске

одлуке чије се преиспитивање предлаже, означење подносиоца захтева, као и разлоге и обим у коме се предлаже преиспитивање. Ако је захтев непотпун или неразумљив, Врховни касациони суд ће га одбацили решењем против кога није дозвољена жалба.¹²⁸⁸

Врховни касациони суд решава о захтеву за преиспитивање судске одлуке, без одржавања усмене расправе, а побијану одлуку испитује само у границама захтева. Врховни касациони суд пресудом одбија или уважава захтев као основан. Пресудом којом захтев уважава, Врховни касациони суд може укинути или преиначити судску одлуку против које је поднет захтев. Ако Врховни касациони суд укине судску одлуку, предмет враћа суду чија је одлука укинута, а тај суд је дужан да изведе све процесне радње и да расправи питања на која му је указао надлежни суд.

Захтев за преиспитивање судске одлуке према ЗУС-у из 2009. године у великој мери прати логику и формулације захтева за преиспитивање судске одлуке према ЗУС-у из 1996. године, уз напомену да би исправна језичка формулација била „захтев за преиспитивање њравоснажне судске одлуке“ у управном спору.

2) Понављање њосџуџка – џужба за њонављање њосџуџка (чл. 56–63 ЗУС/09). Слично ранијем ЗУС-у из 1996. године, и ЗУС из 2009. године прописује да ће се поступак завршен правоснажном пресудом или решењем суда поновити по тужби странке ако: 1) странка сазна за нове чињенице или нађе или стекне могућност да употреби нове доказе на основу којих би спор био повољније решен за њу да су те чињенице, односно докази били изнети или употребљени у ранијем судском поступку (*beneficium novorum*); 2) ако је до судске одлуке дошло услед кривичног дела судије или запосленог у суду или је одлука издејствована преварном радњом заступника или пуномоћника странке, његовог противника или противниковог заступника или пуномоћника а таква радња представља кривично дело; 3) ако је судска одлука заснована на пресуди донетој у казненој или грађанској ствари, а та пресуда је касније укинута другом правоснажном судском одлуком; 4) ако је исправа на којој се заснива судска одлука лажна или лажно преиначена или ако је сведок, вештак или странка, приликом саслушања пред судом, дао лажан исказ а одлука суда се заснива на том исказу; 5) ако странка нађе или стекне могућност да употреби ранију судску одлуку донету у истом управном спору (*res iudicata*); 6) ако заинтересованом лицу није омогућено да учествује у управном спору; 7) ако став из накнадно донете одлуке Европског суда за људска права у истој ствари може да буде од утицаја на законитост правоснажно окончаног судског поступка. Због околности из тачака 1 и 5, понављање ће се дозволити само ако странка без своје кривице није била у стању да те околности изнесе у ранијем поступку.

1288 ЗУС из 2009. године на овом месту говори о „жалби која није дозвољена“ (чл. 52 ст. 2), против одлуке Касационог суда о одбацивању захтева. Није јасно зашто ЗУС/09 искључује жалбу као правно средство пред Касационим судом, посебно ако се има у виду да ова (искључена) жалба против решења Касационог суда о одбацивању захтева садржински веома подсећа на „приговор против решења судије појединца“ о одбацивању тужбе (чл. 27 ст. 1 ЗУС/09).

Понављање поступка може се тражити најкасније у року од 30 дана од дана кад је странка сазнала за разлог понављања, осим због околности из тачке 7, када се понављање може тражити у року од шест месеци од дана објављивања одлуке Европског суда за људска права у *Службеном иласнику Републике Србије*. Ако је странка сазнала за разлог понављања поступка пре него што је поступак пред судом завршен, а тај разлог није могла употребити у току поступка, понављање се може тражити у року од 30 дана од дана достављања одлуке суда. По протеку пет година од правноснажности судске одлуке понављање поступка се не може тражити.¹²⁸⁹

О тужби за понављање поступка решава суд који је донео одлуку на коју се односи разлог за понављање поступка. У тужби за понављање поступка мора се нарочито навести: судска одлука донета у поступку чије се понављање тражи; законски разлог понављања (члан 56) и докази, односно околности које чине вероватним постојање тог основа; околности из којих произлази да је тужба поднета у законском року и чиме се то доказује; у ком правцу и у ком обиму се предлаже измена судске одлуке донете у поступку чије се понављање тражи.

Суд ће решењем одбацили тужбу за понављање поступка ако утврди да је тужбу поднело неовлашћено лице, или да тужба није благовремена, или да странка није учинила бар вероватним постојање законског основа за понављање поступка. Ако суд не одбаци тужбу, доставиће је противној странци из управног спора и заинтересованим лицима и позваће их да у року од 15 дана одговоре на тужбу. По истеку рока за одговор на тужбу, суд решењем одлучује да ли ће дозволити понављање поступка. Ако суд нађе да има законског основа за понављање поступка, поновиће се оне процесне радње на које утичу разлози понављања.

После поновљеног поступка суд доноси пресуду. Пресудом се ранија пресуда може оставити на снази, укинути или преиначити. Против решења суда о одбацивању тужбе за понављање поступка, против решења којим се не дозвољава понављање поступка и против пресуде суда донете по тужби за понављање поступка може се поднети захтев за преиспитивање (чл. 49 ЗУС/09).

3) *Правна заштитија против одлука суда у вези са понављањем поступка* (чл. 64 ЗУС/09). Против решења суда о одбацивању тужбе за понављање поступка, против решења којим се не дозвољава понављање поступка и против пресуде суда донете по тужби за понављање поступка може се поднети захтев за преиспитивање судске одлуке (чл. 49 ЗУС/09).

У вези са формулацијама које су коришћене у новом ЗУС-а из 2009. године, које се односе на обредбе о понављању поступка у управном спору, може се ставити примедба правнотехничког карактера. Имајући у виду

1289 Ограничавање рока у вези са понављањем поступка када је у питању одлука Европског суда за људска права крије потенцијалну опасност. Разлог је у томе што од правноснажности судске одлуке до „накнадно донете“ одлуке Европског суда за људска права у истој ствари чији став може да буде од утицаја на законитост правноснажно окончаног судског поступка (чл. 56 ст. 1; тач. 7 ЗУС/09) може проћи више од пет година. Из формулације члана 57 ЗУС-а из 2009. године није јасно да ли се овај рок од пет година односи и на ситуацију када је одлука Европског суда за људска права већ донета (чл. 57 ст. 1; чл. 57 ст. 3 ЗУС/09).

логичку конзистенцију поглавља „Ванредна правна средства“, сигурно је било целисходније да је приликом израде текста новог ЗУС-а отклоњена асиметрија у називима ванредних правних средстава у управном спору, па би „захтев“ за преиспитивање судске одлуке имао свој логичан корелатив у „захтеву“ (а не „тужби“) за понављање поступка. У новом ЗУС-у овај „раскорак“ није отклоњен, иако су већ више година била на располагању компаративна искуства у најближем региону.¹²⁹⁰

3) Удовољавање тужбеном захтеву од стране туженог (ЗУС/09)

Удовољавање тужбеном захтеву од стране туженог (чл. 29 ЗУС/09) јесте „отворена“ верзија раније „скривеног“ правног средства „поништавање или укидање у вези са управним спором“ из члана 255. Закона о општим управном поступку (ЗУП/97).

У овој верзији (чл. 29 ЗУС/09), ако тужени у току судског поступка донесе други акт којим се мења или поништава управни акт против којег је управни спор покренут, као и ако накнадно донесе првостепени, односно другостепени управни акт, тај орган ће, осим тужиоца, истовремено извести и суд. У овом случају суд ће позвати тужиоца да у року од 15 дана од дана пријема позива достави суду писмену изјаву о томе да ли је накнадно донетим актом задовољан или остаје при тужби и у ком обиму, односно да ли тужбу проширује и на нови акт. Ако тужилац благовремено достави суду писану изјаву да је накнадно донетим актом задовољан или ако не да изјаву у року, суд ће донети решење о обустављању поступка. Ако тужилац изјави да новим актом није задовољан, суд ће наставити поступак.

4) Правна средства у вези са неизвршењем пресуде у управном спору (ЗУС/09)

Као и Закон о управним споровима из 1996. године, и нови ЗУС из 2009. године познаје „скривена“ правна средства у вези са неизвршењем судске одлуке донете у управном спору („нова тужба“, „посебан поднесак (опомена)“, „посебан поднесак (захтев за доношење управног акта од стране суда)“, али са новим формулацијама у наслову: „Правне последице активног непоступања по пресуди“ (чл. 70 ЗУС/09) и „Правне последице пасивног непоступања по пресуди“ (чл. 71 ЗУС/09). Такође, у групу „скривених“ правних средстава у управном спору може се уврстити и једно ново правно средство – „тужба за накнаду штете због неизвршења судске одлуке у управном спору“ (чл. 72 ЗУС/09).

У новој верзији, ова правна средства налазе се у члановима који носе назив „Правне последице активног непоступања по пресуди“ и „Правне последице пасивног непоступања по пресуди“.

1) *Правне последице активног непоступања по пресуди* – „нова тужба“ (чл. 70 ЗУС/09). Ако надлежни орган после поништења управног акта

¹²⁹⁰ Законом о управним споровима (*Службени лист Републике Црне Горе*, бр. 60/2003) предвиђен је захтев за понављање искуства као правно средство у управном спору (чл. 47–54).

донесе управни акт противно правном схватању суда или противно примедбама суда у погледу поступка, па тужилац поднесе нову тужбу, суд ће поништити оспорени акт и сам решити управну ствар пресудом, осим ако то није могуће због природе те ствари или је иначе пуна јурисдикција законом искључена.

2) *Правне последице пасивној нејоспудујућа по пресуди* – „*посебан поднесак*“ (ојомена) ради доношења управног акта од стране надлежног органа (чл. 71. ст. 1 ЗУС/09). Ако надлежни орган после поништења управног акта не донесе одмах, а најкасније у року од 30 дана, нови управни акт или акт о извршењу пресуде, странка може посебним поднеском да тражи доношење таквог акта.

3) *Правне последице пасивној нејоспудујућа по пресуди* – „*посебан поднесак*“ (захтев) ради доношења управног акта од стране суда (чл. 71 ст. 2 ЗУС/09). Ако надлежни орган не донесе акт ни у року од седам дана од тражења странке, странка може посебним поднеском да захтева од суда који је донео пресуду доношење таквог акта. По захтеву странке, суд ће затражити од надлежног органа обавештење о разлозима због којих управни акт није донео. Надлежни орган је дужан да ово обавештење да одмах, а најкасније у року од седам дана. Ако он то не учини, или ако дато обавештење, по нахођењу суда, не оправдава неизвршење судске пресуде, суд ће донети решење које у свему замењује акт надлежног органа, уколико природа ствари то дозвољава.

4) *Право на накнаду штете због неизвршења пресуде у управном спору* – „*тужба за накнаду штете због неизвршења судске одлуке у управном спору*“ (чл. 72 ЗУС/09). Новим ЗУС-ом из 2009. године предвиђено је и једно „скривено“ правно средство које је у вези са одлуком суда у управним споровима (чл. 72 ЗУС/09). Тако, због штете настале неизвршењем, односно неблаговременим извршењем пресуде донете у управном спору, тужилац има право на накнаду која се остварује у спору пред надлежним судом, у складу са законом. Практично посматрано, то правно средство је парнична тужба за накнаду штете.

5) **Захтев за повраћај ствари и накнаду штете у управном спору (ЗУС/09)**

Као и ранији ЗУС из 1996. године, и нови ЗУС из 2009. године предвиђа „захтев за повраћај ствари и накнаду штете у управном спору“ као посебно правно средство, али у новој формулацији као „одлучивање у парничним стварима у управном спору“ (чл. 45 ЗУС/09). Тако, пресудом којом се оспорени управни акт поништава, односно оглашава ништавим, суд може одлучити и о захтеву тужиоца за повраћај ствари, односно за накнаду штете, ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то. У противном ће упутити тужиоца да свој захтев остварује у парничном поступку пред надлежним судом.

11. Обавезност и извршење пресуда у управном спору

Правоснажне пресуде судова донете у управним споровима правно су обавезне. Обавезност пресуда у управном спору значи да се оне морају на одговарајући начин и извршити. Међутим, обавезност правоснажних судских пресуда у управном спору није ограничена само на органе управе чији је акт био предмет управног спора, већ се она непосредно односи и на тужиоца и заинтересовано лице који су евентуално учествовали у спору (*inter partes*), али исто тако и у односу на сва остала трећа лица (*erga omnes*).¹²⁹¹

Обавезност пресуде донете у управном спору, пре свега, односи се на **туженог**, тј. на орган који је донео решење чија је законитост била предмет разматрања у управносудском поступку. Тако, када суд **поништи** акт против кога је био покренут управни спор, **предмет се враћа у стање** у коме се налазио пре него што је поништени акт донет (*restitutio in integrum*). Ако је, према природи ствари која је била предмет спора, уместо поништеног управног акта потребно **донети други**, надлежни орган је дужан да га донесе без одлагања, а најдаље у року од 30 дана од дана доставе пресуде. Он је при томе **везан љравним схваџањем суда**, као и **примедбама** суда у погледу поступка (нпр. орган мора донети нов управни акт којим се одређује мања пореска обавеза). С друге стране, орган **није увек дужан** да донесе нов управни акт наместо оног који је поништен у управном спору, већ само ако је то према природи ствари потребно (нпр. орган није требало да доноси акт о пореској обавези јер је лице на које се акт односи ослобођено пореских плаћања). Према томе, обавезност правоснажне судске пресуде донете у управном спору у односу на орган чији је акт због незаконитости у управносудском поступку поништен у основи је двојака. У једном случају орган је **дужан** да донесе нов управни акт у складу са мишљењем и примедбама суда, а у другом, орган је обавезан да се **уздржи** од доношења новог акта.

Међутим, ако је орган на основу пресуде суда дужан да донесе нов управни акт, па такав акт **донесе**, али **противно** правном схватању суда или примедбама у погледу поступка (нпр. орган је био дужан да донесе решење о порезу на мањи износ од онога који је био назначен у поништеном акту, што је и учинио, али не у оној мери у којој је то било утврђено у пресуди) наступа посебна ситуација. У том случају, тужилац мора **поднети нову тужбу** суду којом захтева да се и тај нови акт поништи (јер је противан одлуци суда). На основу те (нове) тужбе, суд ће поништити нов управни акт и, по правилу, **сам** решити управну ствар пресудом. Како у овој ситуацији судска пресуда у свему замењује поништени (нов) управни акт, ради се о случају управног спора пуне јурисдикције. Ако до ове ситуације дође, суд је обавезан да о њој извести орган који врши надзор над органом који није поступио у складу са пресудом суда.¹²⁹²

1291 Славољуб Поповић, *Уџравни сџор у љеорији и љракси*, Београд 1968, стр. 342.

1292 Судска пракса: „Сама чињеница да је оспорено решење донето противно правном схватању у правоснажној пресуди овог суда представља по закону разлог да се оно поништи,

Међутим, ако је орган на основу пресуде суда дужан да донесе нов управни акт, па такав акт уопште **не донесе**, и то одмах, а најдаље у **року од 30 дана**, наступиће посебна ситуација *ћушања управе* у вези са неизвршењем судске пресуде од надлежног органа управе. За разлику од претходне ситуације, у овом случају, тужилац се не може одмах обратити суду да донесе пресуду (која ће заменити управни акт који је орган требало да донесе), већ се прво мора обратити органу управе **посебним поднеском** и захтевом (*ојмоеном*) да у року од седам дана поступи у складу са пресудом суда (тј. да донесе нов управни акт како је то у пресуди наложено). Поводом тога, могуће су три ситуације.

Пре свега, ако орган у року од седам дана по опомену тужиоца **донесе** нов управни акт у **складу** са пресудом суда, сматраће се да је орган у потпуности извршио своју обавезу.

Друго, ако орган у року од седам дана по опомену тужиоца **донесе** нов управни акт, али који **није** у складу са пресудом суда, тужилац ће поступити као и у случају доношења новог управног акта **противно** судској пресуди (тј. поднеће нову тужбу за захтевом да се нов управни акт који није у складу са пресудом суда поништи, што ће суд и учинити: и у овом случају ова пресуда ће у свему заменити поништени управни акт).

Коначно, ако орган не донесе нов управни акт који је био обавезан да донесе у складу са пресудом суда **нити** га донесе у посебном року од седам дана по опомену тужиоца (тзв. рок милости), наступа ситуација која се назива *ћушање управе у вези са извршењем судске пресуде у управном спору*, па тужилац може непосредно од суда који је донео пресуду тражити доношење управног акта. Када суд прими такав захтев од странке, суд ће прво од надлежног органа тражити обавештење о разлозима због којих управни акт није донет. Надлежни орган је дужан да то обавештење да одмах, а најдаље у року од седам дана. Ако он то не учини или ако дато обавештење, по нахођењу суда, не оправдава неизвршавање судске пресуде, суд ће донети (**судско**) **решење** које у свему **замењује** управни акт органа који је требало да донесе ново решење (у извршењу судске пресуде). Суд ће своје решење доставити органу надлежном за извршење и о томе истовремено обавестити орган који врши надзор. Орган надлежан за извршење дужан је да без одлагања изврши овакво решење.¹²⁹³ Као што се може уочити, у ситуацији ћутања управе у вези са обавезом извршења судске пресуде ради се о посебном облику спора пуне јурисдикције. Спор пуне јурисдикције постоји због тога што се одлуком суда решава и сама управна ствар.

Због штете настале неизвршењем, односно неблагоприятним извршењем пресуде донете у управном спору тужилац има право на накнаду која се остварује у спору пред надлежним судом, у складу са законом.

јер је пресуда суда донета у управном спору обавезна како за суд тако и за органе управе“ (СВС Уж. 1263/56). Извор: Лука Драгојловић, Милован Михаиловић, *Коменитар закона о управним споровима*, Београд, 1979, стр. 180.

1293 Судска пракса: „Против решења суда, донетог применом члана 64, став 2. (сада чл. 63, ст. 2) Закона о управним споровима, може се поднети захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке“ (Врховни суд Србије, Увп. И. 153/93). Извор: Збирка судских одлука, Савезни суд (књ. 19, св. I, 1994), Београд, 1995, стр. 228.

Пресуда донета у управном спору обавезује и **тужиоца**. Обавезност пресуде у односу на тужиоца наступа, пре свега, у ситуацији када је у управном спору његова тужба **одбијена** као неоснована. Одбијање тужбе значи да је акт законит, тј. да остаје на снази и стиче пуну правну снагу, односно да пресуда постаје правоснажна. У случају одбијања тужбе, дакле, за тужиоца у ствари не настаје обавеза да поступа по пресуди суда, већ по диспозитиву управног акта који је остао на снази. Другим речима, у случају одбијања тужбе у управном спору, за **тужиоца у управном спору настају све обавезе из управног акта**, али не у односу на њега као тужиоца, већ у односу на њега као странку у управном поступку. Уколико тужилац изгуби управни спор, активира се његов статус странке у управном поступку (која је обавезна да изврши управно решење чије оспоравање није успело).

Обавезност пресуде донете у управном спору наступа и у односу на **заинтересовано лице** у управном спору (ако га је било). Како је заинтересовано лице заинтересовано да се оспорени управни акт не поништи, тј. да остане на снази, то практично значи да заинтересовано лице нема никаквих обавеза уколико тужба буде одбијена (а акт остане на снази). Међутим, ако се управни акт за који је заинтересовано лице заинтересовано да остане на снази ипак поништи, заинтересовано лице је обавезно да трпи штету која на основу тога за њега настане (нпр. изгубио је неко право које је имао на основу поништеног акта).

Пресуде донете у управном спору **обавезне су** и морају их поштовати сви остали субјекти који нису учествовали у спору. То значи да пресуда, осим обавезног дејства *inter partes*, тј. у односу на непосредне странке у спору, има и обавезно дејство према свим осталим, тзв. трећим лицима (*erga omnes*). Међутим, са становишта осталих субјеката у правном саобраћају може се рећи да пресуда о одбијању тужбе није за њих од неког посебног значаја. За разлику од тога, много је значајнија обавезност пресуда којим се управни акт поништава. Разлог је у томе што поништење акта сада представља једну нову (правну) чињеницу о којој се мора водити рачуна. Другим речима, ниједан други субјект (нпр. орган или приватно лице) не може се више по било ком основу позивати на поништени управни акт и има обавезу да се понаша у складу са чињеницом да поништени управни акт више правно не постоји.

12. Допунска правила поступка у управном спору

Закон о управним споровима прописује **супсидијарну примену Закона о парничном поступку** (2004).¹²⁹⁴ На питања поступка решавања управних спорова која нису уређена ЗУС-ом сходно ће се примењивати одредбе зако-

1294 Судска пракса: „Одредбом члана 201. Закона о парничном поступку на чију примену упућује члан 61 (сада 59 – С. Л.) ЗУС-а, предвиђено је да ће суд увек прекинути поступак кад странка изгуби парничну способност, а нема пуномоћника у тој парници, као што је конкретан случај. Стога је суд одлучио у смислу наведеног прописа“ (ВСС Уж 500/59). Извор: Лука Драгојловић, Милован Михаиловић, *Коментар закона о управним споровима*, Београд 1979, стр. 170.

на којим се уређује парнични поступак. ЗУС је, наиме, у погледу поступка у управном спору прописао само основне радње тога поступка, по правилу оне у којима се одступа од редовних правила општег судског (парничног) поступка.¹²⁹⁵ Због тога постоји низ питања поступка у управном спору која ЗУС није решавао јер и није имао непосредне потребе да их решава (нпр. рачунање рокова, испитивање веродостојности пуномоћја и сл.). Тиме што је употребљен израз *сходна примена* Закона о парничном поступку у управном спору желело се указати на то да није реч о буквалној и непосредној примени правила парничног поступка, већ да она морају бити прилагођена (*mutatis mutandis*) управносудском поступку (нпр. правила поступања на рочишту у парничном поступку примењиваће се као правила поступања на евентуалној усменој расправи у управносудском поступку итд.).

13. Новчано кажњавање

На захтев суда, сви државни органи, органи аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе и други носиоци јавних овлашћења дужни су да доставе исправе којима располажу у року који суд одреди. Ако се руководилац органа не одазове позиву суда или не наведе по оцени суда оправдане разлоге за недостављање тражених исправа, суд ће му решењем изрећи новчану казну у износу од 10.000 до 50.000 динара.

Ако надлежни орган после поништења управног акта донесе управни акт противно правном схватању суда или противно примедбама суда у погледу поступка, па тужилац поднесе нову тужбу, суд ће поништити оспорени акт и сам решити управну ствар пресудом, осим ако то није могуће због природе те ствари или је иначе пуна јурисдикција законом искључена. Суд ће руководиоцу органа који није поступио по пресуди решењем изрећи новчану казну у износу од 30.000 до 100.000 динара.

У случају да руководилац органа и поред изречене новчане казне не изврши обавезу због које му је казна изречена, суд може поново изрећи новчану казну.

Новчана казна изречена по овом закону извршава се по службеној дужности.

14. Трошкови и таксе у управном спору

У управном спору о трошковима поступка одлучује суд.¹²⁹⁶ У пракси, трошкови управног спора најчешће се исказују као судске таксе за разне поднеске (нпр. тужбе). У управном спору могу се евентуално јавити и трошкови адвокатских услуга или, ређе, трошкови доласка у суд.

1295 Миомир Баровић, „Сходна примена Закона о парничном поступку у управном спору“, *Правни живоић*, бр. 9, 2003, стр. 1177–1190.

1296 Судска пракса: „Када се ради о захтеву за ослобођење од плаћања таксе у управном спору, онда се у суштини ради о захтеву за ослобађање од плаћања трошкова поступка, па долази до примене одредбе члана 161 и 162 Закона о парничном поступку у вези члана 59 ЗУС-а, а не одговарајући прописи о таксама“ (СВС Уж 8512/59). Извор: Лука Драгојловић, Милован Михаиловић, *Коментар Закона о управним спорима*, Београд 1979, стр. 171.

ГЛАВА V
ПОСТУПАК ЗАКЉУЧИВАЊА
УПРАВНИХ УГОВОРА
(УГОВОР О КОНЦЕСИЈИ)

ГЛАВА V

ПОСТУПАК ЗАКЉУЧИВАЊА УПРАВНИХ УГОВОРА (УГОВОР О КОНЦЕСИЈИ)

Анализа управних уговора у нашем законодавству упућује на закључак да и наше позитивно законодавство познаје неку врсту управног уговора која се латентно крије у појединим законским формулацијама. (Упућујемо на ранија излагања о управним уговорима и нашем праву.) Један од закона у коме се може препознати фактичко постојање управних уговора јесте и Закон о концесији Србије. Тај закон, између осталог, уређује и уговор о концесији. Иако је реч о сложеној правној материји, елемент који уговор о концесији сврстава у категорију управног уговора јесте околност да у тим уговорима на одређени начин постоји мотив задовољења јавног интереса. Стога, као пример поступка закључивања управних уговора износимо поступак закључивања уговора о концесији.

Према **Закону о концесијама** (2003),¹²⁹⁷ концесија је право коришћења природног богатства, добара у општој употреби или обављања делатности од општег интереса које надлежни државни орган (концедент) уступа домаћем или страном лицу (концесионар) на одређено време, под условима прописаним Законом о концесијама и уз плаћање концесионе накнаде. Уговор о концесији закључују Влада у име и за рачун Републике Србије и концесионар. Ако је концесија дата већем броју лица, уговор о концесији закључује сваки од концесионара или лице овлашћено од тих концесионара, по специјалном пуномоћју. Предмет концесије може бити и изградња комуналних објеката ради обављања комуналних делатности.¹²⁹⁸ У том случају уговор закључују концесионар и надлежни орган јединице локалне самоуправе у име и за рачун јединице локалне самоуправе, уз претходну писмену сагласност Владе.

Уговор о концесији садржи следеће одредбе: 1) о уговорним странама, предмету концесије, укључујући опис објеката, уређаја, постројења; 2) о року трајања концесије и условима под којим се тај рок може продужити, као и дужини трајања припремних радњи; 3) о начину и роковима обезбеђивања средстава за финансирање концесионе делатности (финансијски план) и динамици њиховог улагања, висини и начину обезбеђења гаранција за извршавање концесионе обавезе; 4) о условима обављања концесионе делатности; 5) о стандардима производа и услуга и трансферу технологије; 6) о критеријумима за одређивање цена-тарифа производа и услуга

¹²⁹⁷ Закон о концесијама, *Службени гласник РС*, бр. 55/03.

¹²⁹⁸ О предмету концесије видети члан 5. Закона о концесијама.

за крајње кориснике; 7) о концесионој накнади (висина, рокови, услови и начин плаћања); 8) о правима и обавезама у погледу предузимања мера обезбеђивања опште сигурности, заштите здравља и заштите животне средине, као и одговорности за накнаду штете проузроковане угрожавањем опште сигурности и заштите животне средине; 9) о праву на пренос концесије; 10) о времену и начину предаје непокретности, објекта, уређаја или постројења и стању у коме се они морају предати; 11) о условима измена или раскида уговора и њиховим последицама, промењеним околностима и вишој сили; 12) о начину решавања спорова и примени меродавног права, као и 13) друге одредбе о којима се споразумно договоре уговорне стране. Уговорне стране овим уговором одређују и начин међусобног обавештавања о извршењу уговора, начину вршења контроле тог извршења и остваривања права и обавеза.

Уговор о концесији закључује се у писменој форми, у складу са условима утврђеним концесионим актом и Законом о концесијама у року од 60 дана од дана правоснажности одлуке о одређивању концесионара. Концесионар се одређује на основу јавног тендера. При томе, преговарачку комисију која ће са концесионаром утврђивати садржину уговора и која ће у име концедента са концесионаром утврдити текст нацрта уговора о концесији именује Влада. Преговарачка комисија броји три члана и за свој рад одговара Влади.

Министарство надлежно за послове финансија води јединствени регистар концесија у који се евидентира сваки закључени уговор о концесији.

ГЛАВА VI
ПОСТУПАК ВРШЕЊА
ПРИНУДНИХ РАДЊИ

ГЛАВА VI

ПОСТУПАК ВРШЕЊА ПРИНУДНИХ РАДЊИ

Као што је речено, у вршењу управне делатности може доћи до изражаја и примена принуде. Принудне радње представљају посебну врсту управних радњи код којих долазе до изражаја ауторитативни елементи (нпр. наређивање) и репресивни инструменти (нпр. физичка сила). Како се принудне радње управе могу обављати само када за то постоји уставом и законом изричито предвиђен основ и само у строго прописаном поступку, неопходно је детаљније размотрити питање поступка вршења принудних радњи.

У оквиру тога, посебно се могу разликовати принудне радње управе које врше оружани органи управе. Оружани органи управе су они органи управе којима је законом поверена могућност ношења и употребе оружја и других средстава силе и принуде у обављању делатности. Оружани органи воде рачуна о спољашњој (војска) и унутрашњој безбедности земље (полиција). У цивилном сектору то је поверено полицији, која, према нашим прописима, предузима мере из надлежности Министарства унутрашњих послова ради остваривања јавне безбедности. Полиција се стара и о спровођењу одлука које доносе државни органи.¹²⁹⁹

Могућност употребе оружја и законом утврђених средстава принуде јасно је утврђена законима и ближе одређена правилницима. Према Закону о државној управи, за предузимање управних радњи којима се посеже у личну слободу и безбедност, физички и психички интегритет, имовину и остала људска права и слободе органи државне управе морају имати непосредни основ у закону (чл. 14). Полазећи од тога, **Закон о полицији** (2005) прописује да се у обављању полицијских послова могу примењивати само мере принуде, односно употребљавати само средства принуде која су предвиђена законом и којима се најпрофесионалнији резултат постиже без непотребних штетних последица или губљења времена. Приликом примене полицијских овлашћења, овлашћено службено лице поступа у складу са законом и другим прописом и поштује стандарде постављене Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, Основним принципима УН о употреби силе и ватреног оружја од стране службених лица која спроводе закон, Европским кодексом полицијске етике и другим међународним актима који се односе на полицију.

Правилник о условима и начину употребе средстава принуде (2004)¹³⁰⁰ прописује услове и начин на који овлашћено службено лице Министарства унутрашњих послова има право да употреби законом утврђена

1299 Видети члан 3. Закона о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05, 63/2009 – одлука УС.

1300 Правилник о условима и начину употребе средстава принуде, *Службени гласник РС*, бр. 133/04.

средства принуде према лицу које је затечено у вршењу кривичног дела, ради савладавања отпора лица које нарушава јавни ред и мир или које треба привести, ради задржавања или лишења слободе у законом утврђеним случајевима, ради одбијања напада од себе, другог лица или објекта који обезбеђује, као и ради спречавања бекства лица лишеног слободе, лица које примењује силу или прети да ће је непосредно применити. Међу средства принуде, Правилником су предвиђена физичка снага, службена палица, средства за везивање, специјална возила, посебно дресирани пси, коњица, средства за запречавање, хемијска средства, ватрено оружје и посебне врсте оружја, минскоексплозивна средства и опрема која је у складу са међународним стандардима.

Полицијски послови обављају се са циљем и на начин да се сваком обезбеди једнака заштита безбедности, права и слобода, примени закон и подржи владавина права. Обављање полицијских послова заснива се на начелима професионализма, сарадње, законитости у раду и сразмерности у примени полицијских овлашћења, као и на принципу супсидијарности, односно рада са најмањим штетним последицама. Стога, приликом употребе средстава принуде овлашћено службено лице ће за сваку појединачну ситуацију процењивати да ли постоји реална и практична потреба за употребом средстава принуде. Уколико она постоји, употребиће **сразмерну силу** на начин који одговара врсти и интензитету супротстављања лица мерама и радњама које налаже овлашћено службено лице у извршавању службених задатака. Приликом извршавања службених задатака, овлашћено лице ће увек настојати да средства принуде употребљава поступно, од најлакшег према тежим средствима принуде.¹³⁰¹

О свакој употреби средстава принуде овлашћено службено лице одмах обавештава непосредног старешину, коме и подноси извештај најкасније 24 сата од употребе средстава принуде. Извештај садржи податке о употребљеном средству принуде, против кога је употребљено, о последици, разлозима и основу употребе, као и о другим чињеницама и околностима од значаја за оцену оправданости и правилности употребе средстава принуде. Након његовог подношења непосредни старешина је дужан да спроведе поступак за оцену оправданости и правилности употребе средстава принуде, о чему доноси закључак.

У обављању полицијских послова и обуци за њихово обављање, односно извршавању закона и других прописа о полицији, припадници Министарства унутрашњих послова руководе се етичким принципима који су утврђени **Упутством о полицијској етици и начину обављања послова полиције** (2003),¹³⁰² у складу са Европским кодексом полицијске етике који је усвојио Комитет министара Савета Европе 19. септембра 2001. године.¹³⁰³ Одговорност полиције држави, грађанима и њиховим предста-

1301 Види: Драган Васиљевић, „Прилог питању дискреционе оцене с освртом на право унутрашњих послова“, *Правни живоић*, бр. 10, 2007, стр. 879–892.

1302 Упутство о полицијској етици и начину обављања послова полиције, *Службени гласник РС*, бр. 41/03.

1303 Види: Љиљана Дапчевић Марковић, „Статус полицијских службеника и европски стандарди“, *Правни живоић*, бр. 10, 2007, стр. 691–702.

вницима обезбеђује се законом утврђеном спољном контролом полиције, коју спроводе законодавни, извршни и судски органи. Наведена упутства прописују да полиција испуњава своје обавезе у поступцима у којима се разматрају жалбе на рад полиције, као и притужбе, представке и слични поднесци који се односе на њен рад. Нарочито је истакнута улога полиције у промовисању механизма одговорности, заснованих на комуникацији и узајамном разумевању полиције и грађана.

ОДАБРАНА СТРУЧНА ЛИТЕРАТУРА

- ADAMOVICH, Ludwig K., FUNK, Bernd-Christian, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien – New York 1984.
- АКТУЕЛНА ПИТАЊА ЈУГОСЛОВЕНСКОГ ПРОЦЕСНОГ ЗАКОНОДАВСТВА – парнични, ванпарнични, извршни и стечајни поступак, управни и управносудски поступак, поступак пред уставним судом, зборник радова (Будва), Удружење правника Југославије, Београд, 1996.
- АКТУЕЛНА ПИТАЊА ЈУГОСЛОВЕНСКОГ СВОЈИНСКОГ, РАДНОГ И УПРАВНОГ ЗАКОНОДАВСТВА – својинска трансформација, радни односи, реформа управе, локална самоуправа, зборник радова (Будва), Удружење правника Југославије, Београд 1997.
- АКТУЕЛНА ПИТАЊА ЈУГОСЛОВЕНСКОГ СУДСКОГ, РАДНОГ И УПРАВНОГ ЗАКОНОДАВСТВА – ефикасност доношења и извршења судских одлука у грађанским и привредним споровима, тржиште радне снаге и право на рад, Југославенско управно законодавство и савремене тенденције у упоредном праву, зборник радова (Будва), Удружење правника Југославије, Београд 1998.
- ALDER, John, *Constitutional and Administrative Law*, London 1994.
- ALEHINJ, A. P., KOZLOV, J. M., KARMOLICKI, A. A., *Administrativno pravo Rossijske Federacije*, Teis, Moskva 1995.
- AMAN, Alfred C., *Administrative Law*, 2001.
- Анали Правној факултету у Београду*, двомесечни часопис за правне и друштвене науке, Београд.
- ANGYL, A., *A Logic of Systems* (1941), in F. Emery (ed), „*Systems Thinking*“, Harmondsworth, 1969.
- Архив за правне и друштвене науке*, Удружење правника Југославије, Београд.
- АРАНЂЕЛОВИЋ, Драг., *О одговорности државе и чиновника према трећим лицима за штећу коју чиновник учини у вршењу званичне дужности*, Београд 1912.
- ARGYRIS, Chris, *Personality and Organization*, New York 1957.
- ARTHUR, R. Miller, *The Assault On Privacy – Computers, Data Banks and Dossiers*, Ann Arbor, 1971.
- ASHBY, Ross, *An Introduction to Cybernetics*, London 1956.
- BAQUIAST, Jean-Paul, „Nouvelles technologies et reforme administrative“, *Revue Française d'Administration Publique*, No. 37, Paris 1986.
- ВАНРАН, D. N., *Administrativnoe pravo*, Moskva 1997.
- БАЧАНИН, Невенка, *Управно право*, Крагујевац 2000.
- БАРОВИЋ, Миомир, *Уравни спор са коментаром, закон о уравним споровима и судском праксом*, Београд 2004.
- БАСТА, Данило, МИЛЕР, Дитер, *Правна држава, Порекло и будућност једне идеје*, Београд 1991.
- BEER, Staford, *Decision and Control – The Meaning of Operational Research and Management Cybernetics*, New York 1959.
- BEDDARD, R., *Human Rights and Europe*, Cambridge 1993.

- BERTALANFFY, von Ludvig, *General Systems Theory*, D. Singer (ed), „Human Behavior and International Politics“, Chicago 1965.
- BING, Jon, *Handbook of Legal Information Retrieval*, Amsterdam – New York – Oxford 1984.
- BLANKENAGEL, Alexander, GALLIGAN, Denis, LILIĆ, Stevan, LEVISON, Sanford, SAJO, Andras, *Law, Public Administration and Social Change*, CEU Summer University, Budapest 1997.
- БЛАЖИЋ, Ђорђевић, ДИМИТРИЈЕВИЋ, Предраг, *Управно право*, Подгорица 2008.
- BORKOVIĆ, Ivo, *Upravno pravo*, 7, Zagreb 2002.
- BRADLEY, W., EWING, K. D., *Constitutional and Administrative Law*, 13th edition, Pearson Education, Harlow 2003.
- BREBAN, Gi, *Administrativno pravo Francuske*, Подгорица 2002.
- BRÉCHON-MOULÈNES, Chr., *Les régimes législatifs de responsabilité publique*, Paris 1974.
- CAENEGEM, R. C. VAN, *Judges, Legislators, and Professors*, Cambridge 1996.
- ЦЕРОВИЋ, Дражен, *Управна ствар и уставна жалба*, Подгорица 2004.
- COLLINS, Hugh, *Marxism and Law*, Oxford 1982.
- CRAIG, Paul, *EU Administrative Law*, Oxford 2006.
- CRAIG, Paul, BURCA, de (ed.) *EU Law, Text, Cases and Materials* 2007.
- CRAIG, Paul, BÚRCA, Gráinne de (eds.), *The Evolution of EU Law*, 2011.
- CROZIER, Michel, *Le Phenomene Bureaucratique*, Paris 1963.
- ЧАВОШКИ, Александра, КНЕЖЕВИЋ БАЈОВИЋ, Ана, ПОПОВИЋ, Душан, *Европски суд правде*, Институт за упоредно право, Београд 2006.
- ДАМЈАНОВИЋ, Мијат, *Демократија – еџизодна мисиџерија*, Београд 2011.
- ДАМЈАНОВИЋ, Мијат, ЂОРЂЕВИЋ Снежана, *Изазов модерној ујрави и ујрављању* (хрестоматија), Београд 1995.
- ДАМЈАНОВИЋ, Мијат (ур.), *Упоредна искуства државних ујрава*, Београд 2003.
- ДАМЈАНОВИЋ, Мијат (ур.), *Локална демократија*, Београд 2001.
- ДАНИЋ, Данило, *О административним ујворима*, Београд 1934.
- DEBBASCH, Charles, *Institutions et droit administratif – l'action et le contrôle de l'administration*, Paris 1978.
- DEBBASCH, Charles, RICCI, Jean Claude, *Contentieux administratif*, Paris 2001.
- DEDIĆ, Sead, *Upravno pravo Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2001.
- DEDIĆ, Sead, *Upravno procesno pravo*, Sarajevo 2001.
- DEMOCRACY TO COME (ур. М. Дамјановић *et alia*), Београд 1997.
- ДЕНИСОВ, А. И., „Основи марксистичко-лењинистичке теорије државе и права“, *Архив за правне и друштвене науке*, Београд, 1949.
- ДЕНКОВИЋ, Драгаш, „Државни савет у Србији и Југославији“, *Јуџословенска ревија за међународно право*, бр. 1–3, Београд 1973.
- ДИГИ, Леон, *Преображаји јавној ујрава* (1913), Београд 1929.
- ДИМИТРИЈЕВИЋ, Павле, *Организација и метод рада јавне ујраве*, Београд 1959.
- ДИМИТРИЈЕВИЋ, Предраг, ВУЧЕТИЋ, Дејан, *Систем локалне самоујраве: норма и процес*, Ниш 2011.
- ДИМИТРИЈЕВИЋ, Предраг, *Одговорности ујраве за нечињење*, Универзитет у Источном Сарајеву, Правни факултет, 2005.

- ДИМИТРИЈЕВИЋ, Предраг, *Прекршајно йраво*, Службени гласник, Београд 2001.
- ДИМИТРИЈЕВИЋ, Предраг, *Уйрвавно йраво I-II*, Ниш 2008.
- ДИМИТРОВ, Добри, *Админисйрайивно йраво*, Софија 1994.
- ЦЕЛЕБЦИЋ, Ненад, „Уставна жалба“, *Бранич*, вол. 121, бр. 3–4, Београд 2008.
- ЂОРЂЕВИЋ, Јован, *Полийички сисйем*, Београд 1967.
- ЂОРЂЕВИЋ, Јован, *Усйавно йраво*, Београд 1978.
- ДРЕНОВАК ИВАНОВИЋ, Мирјана, *Дискрециона оцена у уйравном йраву Србије*, Београд 2011.
- ЂУРИЋ, Владимир, *Усйавна жалба*, Београдски центар за лудска права, Београд 2000.
- EBBESSON, Jonas (ed.), *Access to Justice in Environmental Matters in the European Union*, Kluwer, The Hague – London – New York 2002.
- EAST EUROPEAN CONSTITUTIONAL REVIEW, Quartely Published by the New York University School of Law and Central European University.
- EISENMANN, Charles, *Sur le degre d'originalite de la responsabilite extra-contractuelle des personnes (collectivites) publiques*, J.C.P., Paris 1949.
- EMERY, James, *Organizational Planning and Control Systems – Theory and Technology*, New York 1969.
- ЕНЦИКЛОПЕДИЈА ПОЛИТИЧКЕ КУЛТУРЕ, Београд 1993.
- ЕТИКА УПРАВНИХ РАДНИКА, тематски број, *Наша законийосй*, бр. 6, Загреб 1981.
- FARNHAM, David, HORTON, Sylvia (eds.), *Managing the New Public Sector*, Macmillan Press, Houndmills, UK, 1996.
- FAYOL, Henri, *Administration Industrielle et Général – Prévoyance, Organisation, Commandement, Coordination, Contrôle* (1916), Paris 1941.
- ФИРА, Александар, БАТАВЕЉИЋ, Драган, *Усйавно йраво државне заједнице Србија и Црна Гора – сйудийски майеријал*, Правни факултет, Крагујевац 2004.
- FONTAINE, P., *L'union européenne*, Paris 1994.
- FOX, Charles, Hugh, *Postmodern Public Administration*, Sage Publications, 1996.
- FREEDMAN, Karl, „The Ombudsman“, in: *Canadian Essays On Human Rights And Fundamental Freedoms* (eds. R. Macdonald & J. Humphry), Toronto 1979.
- ФРИДРИХ, Карл, *Консйийуционализам (ойраничавање и конйирола власйи)*, Подгорица 1996.
- FUNK, F. William, SEAMON, H. Richard, *Administrative Law – Examples and Explanations*, 3rd edition, New York 2009.
- GALLIGAN, D. J. (ed.), *A Reader in Administrative Law*, Oxford 1996.
- GELLHORN, Walter, *Ombudsmen And Others – Citizen's Protectors In Nine Countries*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1967.
- ГЕРШКОВИЋ, Леон, *Наука о админисйрацији*, Београд 1956.
- ГРИЗО, Наум, ГЕЛЕВСКИ, Симеон, ДАВИТКОВСКИ, Борче, ПАВЛОВА-ДАНЕВА, Ана, *Админисйрайивно йраво*, Скопје 2008.
- ГУРВУЧ, Жорж, *Социолоија йрава*, Подгорица 1997.
- HAGUE, D., MACKENZIE, W., BARKER, A., *Public Policy and Private Interests – The Institutions of Compromise*, MacMillan, London 1975.
- HARBY, Catharina, MOLE, Nuala, *The right to a fair trial, A guide to the implementation of article 6 of the European Convention on Human Rights*, Strasbourg 2001.

- НОФМАНН, С. Н. Herwig, TÜRK, Н. Alexander, *Legal Challenges in EU Administrative Law*, Cheltenham 2009.
- ИЛИЋ ПОПОВ, Гордана, *Пореско йраво Евройске уније*, Београд 2004.
- ИНСТИТУТ ЗА ЈАВНО УПРАВО, *Уйравни зборник*, бр. 1, Љубљана 1996.
- ИВАНОВИЋ, Сретен, *Примјена Закона о оишйем уйравном йосйуйку и Закона о уйравном сйору са судском йраксом*, Подгорица, 2008
- ИВАНОВИЋ, Ване, ЂИЛАС, Алекса (редактори), *Зборник о људским йравима*, Лондон 1983.
- ИЗАЗОВИ РЕФОРМЕ – дијагностичка студија органа државне управе Републике Србије, Агенција за унапређење државне управе, Београд 2002.
- ЈЈЕЛЛИНЕК, Georg, *Allgemeine Staatslehre*, 1914.
- ЈЉЕ, Gaston, *Cours de droit public. Théorie général des contracts de l'administration – Formation et exécution*, Paris 1931.
- ЈОВАНОВИЋ, СЛОБОДАН, *Основи йравне йеорије о држави*, Београд 1914.
- ЈОВАНОВИЋ, Слободан, *Порайна држава*, Београд, 1936.
- ЈОВИЧИЋ, Миодраг, *Омбудсман – чувар законийосйи и йрава йрађана*, Београд, 1969.
- ЈОВИЧИЋ, Миодраг, *Велики усйавни сисйеми*, Београд 1984.
- ЈРЕИСАТ, J. E., *Comparative Public Administration and Policy*, Oxford 2002.
- ЉУДСКА ПРАВА / HUMAN RIGHTS, часопис за правна и друштвена питања људских права, Комитет правника за људска права, Београд.
- КАТHERINE, Robert, THUELLEC, Guy, *Introduction Á une philosophie de l'administration*, Paris 1968.
- КАВРАН, Драгољуб, *Јавна уйрава*, Београд 2003.
- КАВРАН, Драгољуб, МОЖИНА, Стане, ФЛОРИЈАНЧИЧ, Јоже, *Планирање кадрова*, Београд 1980.
- КЕЛЗЕН, Ханс, *Ойшйа йеорија йрава и државе*, Београд 1956.
- КОМАРОВ, С. А. (редакција), *Основи йосударсйива и йрава*, Москва 1998.
- КОШУТИЋ, Будимир, *Увод у евройско йраво*, Завод за уџбенике, Београд 2006.
- КАМАРИЋ, Mustafa, FESTIĆ, Ibrahim, *Upravno pravo - opšti deo*, Sarajevo 2004.
- KRBEK, Ivo, *Diskreciona ocena*, Zagreb 1937.
- KRBEK, Ivo, *Lica u državnoj službi*, Zagreb 1948.
- KRBEK, Ivo, *Odgovornost države za štetu*, Zagreb 1954.
- KRBEK, Ivo, *Upravni akt*, Zagreb 1957.
- КРСТИЋ, А. Михаило, *Полиййичко уйравни зборник*, Београд 1935.
- KUCSKO-STADLMAYER, Gabriele, *European Ombudsman – Institutions*, Wien 2008.
- КУНИЋ, Петар, *Уйравно йраво – ойшйи и йосебни гео*, Бања Лука (2001) 2010.
- KURDIAVTSEV, V., KRUTOGOLOV, M., TUMANOVA, V., *Introduction al derecho soviético*, Instituto de estado y derecho de la Academia de ciencias de la URSS, Москва 1988.
- ЛАСКИ, Херолд, *Полиййичка йрамаййика*, књига 2, Геца Кон, Београд 1935.
- LAURENT, Richer, *La faute du service public dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, Economica, Paris 1978.
- LAW IN TRANSITION: SERBIA AND SLOVAKIA, Зборник радова, Правни факултет, Београд 1999.
- LEONARD, Dick, *Guide to the European Union*, London 1994.

- LEYLAND, P., ANTHONY, G., *Textbook on Administrative Law*, Oxford 2005.
- LEX FORUM, часопис за питања владавине права и демократије, LawDem, Београд.
- ЛИЛИЋ, Стеван, „Слободан приступ информацијама од јавног значаја и управни спор“, у тематском зборнику *Актуелне тенденције у развоју и примени европској конституционалној права*, Правни факултет, Универзитет у Нишу, Ниш 2010.
- ЛИЛИЋ, Стеван, *KÄLIN, Walter (ур.), Локални омбудсман – уредна искуства Србија, Босна и Херцеговина, Швајцарска*, МСП, Краљево 2007.
- ЛИЛИЋ, Стеван, *Уравно право – Уравно процесно право*, Београд (2008, 2009) 2010.
- ЛИЛИЋ, Стеван, „Утицај совјетске правне теорије на нашу теорију о држави и праву“, у зборнику *Правни капацитети Србије за европске интеграције*, Правни факултет, Београд 2006.
- ЛИЛИЋ, Стеван (ур.), *Правне теме*, Београд 2003.
- ЛИЛИЋ, Стеван, *Res administrativa* (управна ствар), Београд 2011.
- ЛИЛИЋ, Стеван, ДРЕНОВАК, Мирјана, *Посебно уравно право*, Београд 2010.
- ЛИЛИЋ, Стеван, ГОЛУБОВИЋ, Катарина, *Европско уравно право*, Београд 2011.
- ЛИЛИЋ, Стеван, КОВАЧЕВИЋ ВУЧО, Биљана, МИЛЕНКОВИЋ, Дејан, *Омбудсман*, Београд 2002.
- ЛИЛИЋ, Стеван, ДИМИТРИЈЕВИЋ, Предраг, МАРКОВИЋ, Милан, *Уравно право*, Београд (2004, 2006) 2007.
- ЛИЛИЋ, Стеван, КУНИЋ, Петар, ДИМИТРИЈЕВИЋ, Предраг, МАРКОВИЋ, Милан, *Уравно право*, Београд (1999) 2002.
- ЛИЛИЋ, Стеван, МАРКОВИЋ, Милан И., ДИМИТРИЈЕВИЋ, Предраг, *Наука о управљању (са елементима правне информатике)*, Београд 2001.
- ЛИЛИЋ, Стеван, ЗУП & ЗУС са компаративним законодавством и рејсиром јојмова, Београд (1997) 1999.
- ЛИЛИЋ, Стеван, МИЛЕНКОВИЋ, Дејан, *Јавне службе у југословенском праву*, Београд 1999.
- LOCKE, John, *Second Treatise of Government* (1690), Liberal Arts Press, New York 1952.
- LOEVINGER, Lee, „Jurimetrics – The Next Step Forward“, *Minnesota Law Review*, no. 5, 1949.
- ЛОНЧАР, Зоран, *Закон о државној управи*, Београд 2005.
- ЛОНЧАР, Зоран, *Уравно право*, Београд 2005.
- LORD LLOYD of HAMPSTEAD, FREEDMAN, M.D.A., *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, London 1985.
- LUNMANN, Niklas, *Теорија система, сврховитост и рационалност* (1961), Zagreb 1981.
- ЛУКИЋ, Радомир, *Теорија државе и права*, Београд 1973.
- ЛУКИЋ, Радомир, *Увод у право*, Београд 1993.
- ЛУКИЋ, Радомир, КОШУТИЋ, Будимир, *Увод у право*, 25. издање, Београд 2005.
- MARCH, James, SIMON, Herbert, *Organizations*, New York 1958.
- МАРКОВИЋ, Бранислав, *Есеји о управи*, Крагујевац 2002.
- МАРКОВИЋ, Бранислав, *Наука о управљању*, Крагујевац 2003.
- МАРКОВИЋ, Милан И., *Јавна управа – студије и олеги*, Подгорица 2007.
- МАРКОВИЋ, Миливоје, *Теорија злоупотребе права у уредном праву* (Париз, 1936), Ниш 1996.

- МАРКОВИЋ, Ратко, *Одабрани йройиси о Влади и државној уйрави*, Београд 2005.
- МАРКОВИЋ, Ратко, *Уйравно йраво*, Краљево 2002.
- MAYO, Elton, *The Human Problem of An Industrial Civilization*, New York 1933.
- МЕНЛ, Lucien, „La cybernetique et l'administration“, *La Revue Administrative*, no. XII, Paris 1959.
- MERON, Theodor (ed.), *Human Rights in International Law*, Oxford 1984.
- МИЛЕНКОВИЋ, Дејан, *Збирка йройиса из обласџи зашџишџе живојџне средине*, Београд 2006.
- МИЛЕНКОВИЋ, Дејан, *Приручник за йрмену Закона о слободном йрџсџујуу информацијама од јавној значаја*, Београд 2010.
- МИЛОСАВЉЕВИЋ, Богољуб, *Уйравно йраво*, Београд 2007.
- МИЛКОВ, Драган, *Уйравно йраво I–III*, Нови Сад 2001, 2003.
- МИЛОВАНОВИЋ, Добросав, НИЧИЋ, Јован, ДАВИНИЋ, Марко, *Сџручно усавршавање државних службеника у Рејублици Србији*, Београд 2011.
- МИТРОВИЋ, Добросав, РАЧИЋ, Обрад, *Право Евројске Уније*, зборник радова, Београд 1996.
- МОНТЕСКЈЕ, Шарл, *О духу закона*, Београд 1989.
- MORMILE, Pablo, COSTA, Fabio, *Corso di Diritto Amministrativo*, Piacenza 1999.
- NAISBITT, John, *Megatrendovi – Deset novih smjerova razvoja koji mijenjaju naš život*, Zagreb 1985.
- NATIONAL REPORTS, XIV World Congress of the International Association of Constitutional Law, Yugoslav Association of Constitutional Law (Belgrade), Tokyo 1995.
- NEHL, Hanns P., *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Hart Publishing, Oxford 1999.
- NEVILLE BROWN, Lionel, KENNEDY, T., *The Court of Justice of the European Communities*, Sweet & Maxwell, London 2000.
- НИКОЛИЋ, Павле, *Уџавно йраво*, Београд (1993), 1997.
- ONE HUNDRED JUDICIAL CASES FROM ANCIENT CHINA, Beijing.
- PARSONS, Wayne, *Public Policy*, 2nd ed. Edward Elgar, Cheltenham (УК), 1997.
- ПЕЧУЈЛИЋ, Мирослав, *Мејодолојџја друшџвених наука*, Београд 1982.
- PERKO ŠEPAROVIĆ, Inge, *Теорџја организације*, Zagreb 1975.
- ПЕРОВИЋ, Слодобан, *Природно йраво и суд*, Београд 1997.
- PIČULJAN, Zoran, BRITVIĆ VETMA, Bosiljka, „Primjena i evolucija upravnog spora pune jurisdikcije“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, бр. 10, 2007.
- ПИХЛЕР, Станко, *Прекрџајно йраво*, Грапхица Ацадемица, Нови Сад 2000.
- ПРАВО – ТЕОРИЈА И ПРАКСА, часопис, Нови Сад.
- ПРАВНИ ЗБОРНИК, часопис за правну теорију и праксу, Удружење правника Црне Горе, Подгорица.
- Правни живојџ*, часопис за правну теорију и праксу, Удружење правника Србије, Београд.
- PODRORETCKI, Adam, *Social Repression*, International seminar „Pluralism in Legal Thinking“, Warszawa 1991.
- ПОПОВИЋ, Славољуб, ЛИЛИЋ, Стеван, САВИНШЕК Јованка, *Коменџар Закона о ојшџем уйравном йосџујуку са објашњењима, судском йраксом, обрасцима за йрмену закона и рејџџром йојмова*, Београд 1998.

- ПОПОВИЋ, Славољуб, МАРКОВИЋ, Бранислав, КУЗМАНОВИЋ, Рајко, *Основи науке о ујрављању*, Београд 1984.
- ПОПОВИЋ, Славољуб, МАРКОВИЋ, Бранислав, ПЕТРОВИЋ, Милан, *Ујравно ѝраво – ойшѝи гео*, Београд (1998) 2002.
- ПРАВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ, Зборник радова, Београд 1996.
- ПРЖИЋ, Илија, *Држава и ѝраво у делу Леона Диѝија*, Нови Сад 1929.
- PUSIĆ, Eugen, *Centralizacija i decentralizacija*, Zagreb 1956.
- PUSIĆ, Eugen, *Društvena regulacija*, Zagreb 1989.
- PUSIĆ, Eugen, *Problemi upravljanja*, Zagreb 1971.
- PUSIĆ, Eugen, *Nauka o upravi – XI*, Zagreb 1996.
- PUSIĆ, Eugen, *Upravna znanost, izbor radova*, Zagreb 1995.
- PUSIĆ, Eugen, *Upravni sistemi I–II*, Zagreb 1985.
- РАБРЕНОВИЋ, Александра, „Serbian judiciary in comparison with other European countries“, *Сѝрани ѝравни живоиѝ*, бр. 2, 2010.
- РАДИШИЋ, Јаков, *Облиѝационо ѝраво*, Београд 1993.
- РАДОВАНОВИЋ, Љ., *Ујравна властѝ и ѝено ѝраво*, Бранич, март 1937.
- РАДИНОВИЋ, Драган, *Омбудсман и извршна властѝ*, Београд 2001.
- РАЂЕНОВИЋ, О. Мирјана, *Право ойшѝеѝеѝ ујравноѝ ѝосѝуѝика*, Бања Лука 2009.
- РАЂЕНОВИЋ, О. Мирјана, *Право ујравноѝ сѝора*, Бања Лука 2010.
- RAWLS, John, *A Theory of Civil Disobedience*, „The Philosophy of Law“ (ed. R. M. Dworkin), Oxford University Press, Oxford 1977.
- RIVERO, J., WALINE, J., *Droit administratif*, 21^e édition, Paris 2006.
- РОЛС, Џон, *Теорија ѝравде*, Београд–Подгорица 1998.
- ROSENBLOOM, David, *Public Administration and Law*, New York – Basel 1982.
- ROWAT, Donald, *The Ombudsman, Citizen's Defender*, London 1965.
- SAINT-SIMON, Claude Henri de, *Katekizam industrijalaca*, izbor iz djela, Zagreb 1979.
- SALZMAN, James, THOMPSON, Barton, *Environmental Law and Policy*, Foundation Press, NY, 2003.
- SARTOR, Giovanni, *Artificial Intelligence and Law*, Oslo 1993.
- SCHWARZE, Jürgen, *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, 1992.
- СЕКУЛИЋ, Љубо, *Ујравно ѝраво*, Подгорица (2000) 2004.
- SHAFRITZ, Jay M., HYDE, Albert C., Parkes, Sandra J., *Classics of Public Administration*, Wadsworth/Thomson, Belmont, CA 2004.
- SHAPIRO, Martin, *Courts – A Comparative Political Analysis*, Chicago 1981.
- SIMON, Herbert, *The New Science of Management*, New York 1960.
- SNELLEN, I., et alia, *Information Technology and The Law*, Lelystad 1991.
- SPILITPOULOS, Epaminondas, *Greek Administrative Law*, Athens-Brussels 2004.
- STARLIG Grover, *Managing the Public Sector*, Wadsworth Pub. Co, Belmont CA, 1993.
- STEINER, Henry, ASTON, Philip, *International Human Rights in Context*, Oxford 1996
- STEFANOVIĆ, Jovan, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno I–II*, Zagreb 1956.
- СТЈЕПАНОВИЋ, Никола, *Ујравно ѝраво у СФРЈ*, Београд 1978.
- СТОЈАНОВИЋ, Михаило, *Судска конѝрола акаѝа ујраве (Аусѝрија, Енѝлеска, Француска, Иѝталија, Савезна Реѝублика Немачка, Сједињене Америчке Државе)*, Београд 1963.

- СТОЈАНОВИЋ, Драган, *Уставно право – књига II*, треће допуњено издање, Свен, Ниш 2007.
- СТРАТЕГИЈА РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ У СРБИЈИ (РАДНА ВЕРЗИЈА), Београд, јун 2003.
- СТУДЕЊИКИН, С. С., *Совјетско административно право*, Београд 1947.
- SUSSKIND, Richard, *Legal Expert Systems*, Oxford 1989.
- SCHWARTZ, Bernard, *French Administrative Law and the Common-Law World*, New Jersey 2006.
- ШВАРЦ, Бернард, *Америчко административно право*, Београд 1956.
- ТАСИЋ, Ђорђе, *Одговорности државе*, Београд 1921.
- ТАСИЋ, Ђорђе, „О слободној оцени“, *Архив за правне науке*, бр. 1927 Београд.
- ТАСИЋ, Ђорђе, „Разлика између субјективног јавног права и интереса (субјективан и објективан спор)“, *Архив за правне науке*, Београд 1932.
- TAYLOR, Frederick, *Principles of Scientific Management* (1911), New York 1967.
- ТЕМЕЉИ МОДЕРНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ – избор декларација и повеља о људским правима (1215–1989), Београд 1989.
- TIMSIT, Gérard, LETOWSKI, Janusz, *Les fonctions publiques en Europe de l'est et de l'ouest*, Paris 1986.
- ТИМСИТ, Жерар, „Француски модел управе и његови недавни преображаји“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2, 1985.
- ТОМИЋ, Р. Зоран, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, Београд 2010.
- ТОМИЋ, Р. Зоран, *Опште управно право*, Београд 2009.
- ТОМИЋ, Р. Зоран, *Приручник за полагање правосудног испита - Управно право*, Београд, 2008.
- ТОМИЋ, Р. Зоран, *Управно право*, Београд (1998) 2002.
- ТОМОВИЋ, Рајко, ПЕТРОВИЋ, Радивој, *Модерни модели на управљање системима*, Београд 1970.
- TOMKINS, Adam, *Public Law*, Oxford University Press, 2003.
- TURPIN, Dominique, *Contentieux administratif*, Paris 2005.
- UPRAVNI ZBORNIK, Institut za javno upravo, Ljubljana 1996.
- УПОРЕДНИ ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМИ, Београд 1983.
- ВАСИЛИЈЕВИЋ, Владан (уредник), *Правна држава*, Београд 1990.
- ВАСОВИЋ, Вучина, *Савремени политички системи*, Београд 1987.
- ВЕБЕР, Макс, *Привреда и друштво* (1921), Београд 1976.
- WADE, E. C. S., BRADLEY, A. W., *Constitutional and Administrative Law*, tenth edition, London – New York 1985.
- WALDO, Dwight, *The Administrative State: Centralization vs. Decentralization*, New York 1948.
- WIENER, Norbert, *Cybernetics: Or Control and Communication in The Animal and The Machine* (1948), Cambridge 1968.
- ZILLER, Jacques (ed.), *What's New in European Administrative Law*, Florence 2005.

APPENDIX CONTENTS SUMMARY

ADMINISTRATIVE LAW & ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW

UNIVERSITY TEXTBOOK

BY

DR STEVAN LILIĆ

FULL PROFESSOR OF ADMINISTRATIVE LAW

UNIVERSITY OF BELGRADE LAW SCHOOL

(www.slilic.com)

CHAPTER ONE THEORETICAL ISSUES

I. CONCEPT OF ADMINISTRATION.....	25
A. THEORETICAL CONCEPTS OF ADMINISTRATION.....	25
1. INTRODUCTION.....	25
2. LEGAL AND POLITICAL CONCEPTS.....	27
3. SOCIO-TECHNOLOGICAL CONCEPTS.....	33
4. ADMINISTRATION AS A SYSTEM OF SOCIAL REGULATION.....	35
B. ADMINISTRATION AS FUNCTION.....	41
1. INTRODUCTION – FUNCTIONAL CONCEPT OF ADMINISTRATION.....	41
2. MATERIAL FUNCTIONAL CONCEPT OF ADMINISTRATION.....	42
a) Administration as administrative power.....	43
b) Administration as public service.....	45
3. FORMAL FUNCTIONAL CONCEPT OF ADMINISTRATION.....	47
C. ADMINISTRATION AS ORGANIZATION.....	49
1. INTRODUCTION – ORGANIZATIONAL CONCEPT OF ADMINISTRATIO.....	49
2. CONCEPT AND ELEMENTS OF ORGANIZATION.....	49
1) Normative element (organizational goals).....	50
2) Human element (personnel).....	51
3) Material element (organizational means).....	55
4) Structural element (organizational structures and processes).....	58
5) Autonomy (legal status).....	65
3. SUBJECTS VESTED WITH ADMINISTRATIVE AUTHORITY.....	66
D. THEORETICAL NOTION OF ADMINISTRATION (CONCLUSION).....	71
E. LEGAL NOTION OF ADMINISTRATION.....	73

1. INTRODUCTION	73
2. FUNCTIONAL LEGAL NOTION OF ADMINISTRATION	73
3. ORGANIZATIONAL LEGAL NOTION OF ADMINISTRATION.....	76
4. LEGAL NOTION OF ADMINISTRATION (CONCLUSION)	77
II. ADMINISTRATIVE LAW	78
A. SUBJECT OF ADMINISTRATIVE LAW	78
1. CONCEPTS ON THE SUBJECT OF ADMINISTRATIVE LAW	78
2. EU ADMINISTRATIVE LAW	86
3. ADMINISTRATIVE LAW AND THE LEGAL SYSTEM	107
4. INSTITUTIONS OF ADMINISTRATIVE LAW.....	111
5. ADMINISTRATIVE LAW AND ADMINISTRATIVE REFORM.....	115
B. DOCTRINE OF ADMINISTRATIVE LAW	117
1. DOCTRINE AND SYSTEM OF ADMINISTRATIVE LAW	117
2. METHODS IN ADMINISTRATIVE LAW	139
III. SOURCES OF ADMINISTRATIVE LAW	140
1. GENERAL FEATURES OF ADMINISTRATIVE LAW SOURCES.....	140
2. CLASSIFICATION OF ADMINISTRATIVE LAW SOURCES	142
3. JUDICIAL DECISIONS AS A SOURCE OF ADMINISTRATIVE LAW	151
4. COMMON LAW AS A SOURCE OF ADMINISTRATIVE LAW.....	161
5. TECHNICAL RULES AND STANDARDS AS AOURCES OF ADMINISTRATIVE LAW	162

CHAPTER TWO ADMINISTRATIVE ORGANIZATION

I. ADMINISTRATIVE ORGANIZATION AND ACTION.....	165
1. INTRODUCTION	165
2. PUBLIC AND STATE ADMINISTRATION	165
3. PUBLIC ADMINISTRATION TASKS	167
4. STATUS OF PUBLIC ADMINISTRATION	167
5. ADMINISTRATIVE PUBLIC AUTHORITY	168
6. MINISTRIES AND OTHER ADMINISTRATIVE AGENCIES.....	169
7. LOCAL SELF-GOVERNMENT.....	169
II. PUBLIC SERVICES AND PUBLIC CORPORATIONS	226
1. THE PUBLIC SECTOR.....	226
2. PUBLIC SERVICES	227
3. PUBLIC AGENCIES	228
III. E-GOVERNMENT.....	255

CHAPTER THREE ADMINISTRATIVE ACTION

I. INTRODUCTION	265
1. ADMINISTRATIVE ACTION AND THE ROLE OF ADMINISTRATION	265
2. ADMINISTRATIVE ACTION AND THE CONSTITUTION OF 2006.....	266
II. ADMINISTRATIVE ACTS	272
1. SUBJECT AND TYPES OF ADMINISTRATIVE ACTS.....	272

2. ADMINISTRATIVE STATUTORY ACTS	272
3. INDIVIDUAL ADMINISTRATIVE ACTS	274
4. MATERIAL ADMINISTRATIVE ACTS	307
5. ADMINISTRATIVE CONTRACTS	312
III. ADMINISTRATIVE SUPERVISION OF ADMINISTRATIVE ACTION	317
1. THE SUBJECT OF ADMINISTRATIVE SUPERVISION	317
2. TYPES OF ADMINISTRATIVE SUPERVISION	318
CHAPTER FOUR SUPERVISION OF ADMINISTRATIVE ACTION	
I. SUPERVISION OF ADMINISTRATIVE ACTION	335
II. POLITICAL SUPERVISION OF ADMINISTRATIVE ACTION	335
III. LEGAL SUPERVISION OF ADMINISTRATIVE ACTION	335
IV. ADMINISTRATIVE SUPERVISION OF ADMINISTRATIVE ACTION	338
V. JUDICIAL SUPERVISION OF ADMINISTRATIVE ACTION	345
VI. SPECIFIC FORMS OF ADMINISTRATIVE SUPERVISION	347
1. PUBLIC PROSECUTOR AND ADMINISTRATIVE SUPERVISION	347
2. THE OMBUDSMAN	349
3. CONSTITUTIONAL APPEAL	358
CHAPTER FIVE ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY	
I. ADMINISTRATIVE ACTION AND ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY	373
1. TYPES OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY	373
2. SYSTEMS OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY	377
II. DAMAGE LIABILITY OF ADMINISTRATIVE ACTION	384
III. „THE SILENCE OF ADMINISTRATION“	387
1. SUBJECT AND TYPES OF „THE SILENCE OF ADMINISTRATION“	387
2. ADMINISTRATIVE PROCEDURE AND „THE SILENCE OF ADMINISTRATION“	388
3. ADMINISTRATIVE DISPUTE AND „THE SILENCE OF ADMINISTRATION“	391
4. LEGAL REGULATION MODELS OF „THE SILENCE OF ADMINISTRATION“	394
CHAPTER SIX FREE ACCESS TO PUBLIC INFORMATION	
1. INFORMATION OF PUBLIC IMPORTANCE	401
2. RIGHT TO FREE ACCESS TO PUBLIC INFORMATION	402
3. DUE PROCESS FOR INFORMATION OF PUBLIC IMPORTANCE	403
4. PROCEDURE BEFORE THE PUBLIC INFORMATION COMMISSIONER	405
CHAPTER SEVEN STATE AID	
1. NOTION OF STATE AID	411
2. LEGAL REGULATION OF STATE AID	411
3. STATE AID CONTROL PROCEDURE	412

4. SUBMITTING STATE AID REQUESTS	413
5. EX-ANTE STATE AID CONTROL PROCEDURE	414
6. EX-POST STATE AID CONTROL PROCEDURE	414
7. RETURN OF STATE AID	415
8. FINAL DECISIONS OF THE COMMISSION FOR THE CONTROL OF STATE AID AND THE POSSIBILITY OF INITIATING ADMINISTRATIVE DISPUTE	415
ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW	
CHAPTER ONE	
SUBJECT AND SOURCES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW	
I. SUBSTANTIVE AND PROCEDURAL LAW	419
II. SUBJECT OF ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW	421
1. CONCEPT OF ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW	421
2. SISTEMATIZATION SUBJECT OF ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW ..	423
III. ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW AND OTHER PROCEDURAL RIGHTS ...	423
1. ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW AND ADMINISTRATIVE SUBSTANTIVE LAW	423
2. RELATIONS OF ADMINISTRATIVE PROCEDURAL RIGHT AND OTHER PROCEDURAL RIGHTS	424
IV. SOURCES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW	424
CHAPTER TWO	
PROCESS OF ADMINISTRATIVE REGULATIONS	
1. PROCESS OF ADMINISTRATIVE REGULATIONS IN A BROAD THEORETICAL SENSE (ADMINISTRATIVE LAWS)	429
2. PROCESS OF ADMINISTRATIVE REGULATIONS IN A NARROW THEORETICAL SENSE (ADMINISTRATIVE REGULATIONS)	432
CHAPTER THREE	
ADMINISTRATIVE PROCEDURE	
I. GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE	436
A. ADMINISTRATIVE PROCEDURE	435
1. INTRODUCTION	435
2. FEATURES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE	438
3. CLASSIFICATION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES	441
B. ADMINISTRATIVE PROCEDURE AS REGULATED BY THE GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT (1996)	444
1. INTRODUCTION	444
2. PRINCIPLES OF GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE	445
3. JURISDICTION	454
4. PROCEDURAL PARTY AND REPRESENTATION	463
5. PROCEDURAL COMMUNICATION BETWEEN THE AGENCY THE PARTY	470

6. TERMS AND RESTITUTIO IN INTEGRUM	482
7. PROCEDURAL ORDER	493
8. PROCEDURAL EXPENDITURES	494
C. ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN THE FIRST INSTANCE	496
1. STAGES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE	496
2. SETTING ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN MOTION	497
3. INVESTIGATION	500
4. PRELIMINARY ISSUES	503
5. HEARINGS	505
6. EVIDENCE	507
7. ADMINISTRATIVE DECISIONS	518
8. PROCEDURAL DECISIONS	524
D. ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN THE SECOND INSTANCE	525
1. RIGHT OF APPEAL	525
2. APPELLATE JURISDICTION	527
3. TIME LIMITATION	529
4. CONTENTS AND FILING OF APPEAL	529
5. APPELLATE DUE PROCESS	530
1) Preliminary process	531
2) Regular proceedings	532
6. APPELLATE DECISIONS	534
E. REVIEW OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE	534
F. EXCEPTIONAL LEGAL REMEDIES	539
G. ENFORCEMENT OF ADMINISTRATIVE DECISIONS	549
H. ENFORCEMENT OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT	555
CHAPTER FOUR	
JUDICIAL REVIEW OF INDIVIDUAL ADMINISTRATIVE ACTS	559
CHAPTER FIVE	
THE PROCESS OF CONCLUDING	
THE ADMINISTRATIVE CONTRACS (CONCESSION CONTRACT)	611
CHAPTER SIX	
THE PROCESS OF PERFORMING ENFORCEMENT ACTIONS	615
REFERENCES	619

Лектор
Ирена Поповић

Припрема за штампу
Досије студио, Београд

Штампа
Планета принт, Београд

ISBN 978-86-7630-_____

Тираж

Адреса редакције

Правни факултет, Центар за издаваштво,
Београд, Булевар краља Александра 67
факс/телефон: 3027-725, 3027-776
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs
веб сајт: www.ius.bg.ac.rs

<p>CIP – Каталогизација у публикацији Народна библиотека Србије, Београд</p>
--