

**Јована Анђелковић,\***  
Студент докторских студија  
Правни факултет Универзитета у Нишу

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД  
doi:10.5937/zrpfni1879455A

UDK: 342.9(497.11)  
Раd примљен: 05.10.2018.  
Раd прихваћен: 25.11.2018.

## УПРАВНА СТВАР

**Апстракт:** Правна сигурност, један од фундаменталних принципа, чијем остварењу теже савремени правни системи захтева прецизно и јасно дефинисање правних појмова, без остављања могућности за различите конструкције и произвољна тумачења, нарочито уколико се ради о суштинским појмовима појединих грана правне науке. Један од кључних појмова управне процедуре, чије је одсуство дефинисања у дугом периоду у позитивном законодавству Републике Србије изазивало многе потешкоће, јесте појам управне ствари. У раду су сагледани поједини напори правне теорије и судске праксе у настојању да пруже одговор на ово питање. Један део рада посвећен је анализи регионалног законодавства, које се налазило у готово истоветној позицији, недостатка дефинисања овог полазног појма управног поступка.

Циљ рада је покушај да се установи да ли је одсуство прецизног дефинисања главног предмета управног поступка у тако дугом периоду довело до рестриктивног тумачења појма управне ствари и да ли је тиме умањена могућност заштите права и интереса странака у управном поступку. Такође, поставља се питање да ли су формулисањем прецизне законске дефиниција појма управне ствари у позитивном законодавству потпуно елиминисане недоумице у погледу предмета управног поступка, или су новим, проширеним појмом, отворене могућности за нове.

**Кључне речи:** управни поступак, управни спор, управна ствар.

---

\* jovana@prafak.ni.ac.rs

## 1. Теоријски појам управне ствари

У савременим друштвеним условима, присутне су различите теоријске концепције о самом појму Управног права, нарочито о улози и значају јавне управе, који су праћени неминовним реформским процесима. Чињеница да послови које обавља управа временом постају све бројнији, сложенији и захтевнији, уз употребу информационе технологије, додатно компликује теоријска разматрања. Како истиче Кавран „Како је и само право, сем што је скуп правних норми, истовремено и систем информација о понашању и то систематизован и логичан скуп, очевидно је да је право, не само особито погодно за поступак аутоматске обраде, на такав начин да се све информације могу користити на захтев, одмах, по посебним програмима коришћења, него да је и од стратегијског значаја за укупан друштвени развој, па треба што брже, тачније и потпуније да се користи, јер од њега зависи организовано понашање у друштву, што је и услов напретка“ (Кавран, 1975: 405).

Један од кључних појмова управне процедуре, односно читаве науке Управног права, чије је одсуство дефинисања у дугом периоду у позитивном законодавству Републике Србије изазивало многе потешкоће, јесте појам управне ствари. Све до 2009. године, када је донет Закон о управним споровима, односно 2016. године, када је усвојен нови Закон о општем управном поступку, није постојало законско одређење појма управне ствари, што је изазивало озбиљне недоумице у раду органа управе, као и судова, који су у великом броју случајева морали да одлуче да ли се у конкретном случају радило о управној ствари, односно да ли је неки акт донесен у управној ствари или то није био случај. Правни теоретичари су у оваквој ситуацији осетили дужност да учине напоре и пруже своје виђење појма управне ствари. Отуда су у теорији присутне различите концепције о овом појму, а у мимоилажењима аутора приликом дефинисања огледа се и комплексност његове правне природе.

Стјепановић истиче 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“ (Стјепановић, 1978: 71). Са друге стране, Милков критикује ово становиште, истичући да „управна ствар није делатност, активност, нити то може бити. Ствар је статичка, а не динамичка појава. Управна ствар је правни предмет који треба да буде регулисан управним актом. Према томе, управна ствар, на начин, на који је дефинише Н. Стјепановић не може бити делатност, односно активност стварања, мењања или укидања управноправног односа. Управна ствар је

баш она ствар у којој таквом активношћу треба засновати управноправни однос“ (Милков, 1986: 502).

Перовић управну ствар дефинише као ситуацију „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“ (Перовић, 1972: 71). Јелић истиче да је управна ствар „појединачна, по правилу неспорна правна ствар из неке управне области, у којој орган који води управни поступак, непосредно примењујући прописе, решава о праву, обавези или правном интересу странке, потврђује или региструје одређене податке, односно чињенице, врши управни надзор или спроводи административно извршење“ (Јелић, 1997: 15). Овај аутор објашњава да постоје две слабости приликом теоријских покушаја дефинисања појма управне ствари. Прва је та да један број писаца, када покушава да одреди суштину овог појма, показује велику опрезност и несигурност, јер се том приликом редовно служи разним резервама, чиме „у крајњој линији обеснажује своје интелектуалне напоре“. Друга група аутора често користи недовољно одређене и непрецизне изразе и појмове и тако крши основна правила дефинисања. Суштина ове друге слабости јесте да су дефиниције врло неодређене, непрецизне и немају никакву практичну вредност. У прилог постојања законског одређења појама управне ствари, овај аутор наводи следеће разлоге:

- концепт владавине права;
- организовање и вршење статистичких истраживања од интереса за целу земљу, која су од значаја за спровођење ЗУП-а, с обзиром на чињеницу да је искуство недвосмислено показало да је без дефинисања појма управне ствари немогуће јасно и прицизно одредити статистичку јединицу, односно статистички скуп у истраживањима;
- модернизација и рационализација управне процедуре, као подручја које је погодна за аутоматизацију процеса одлучивања, под условом да се претходно, тачно и прецизно утврде значења главних законских института на основу којих се мериторно решава о правима и обавезама и правним интересима странке у управном поступку;
- дефиниција, као материјални критеријум за разграничење управне делатности, као превасходно конститутивне активности од судске делатности, као декларативно- креативне и правнозаштитне делатности (Јелић, 1996: 693–694).

Мајсторовић сматра 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 правне ствари, није надлежан суд“ (Мајсторовић, 1977: 6).

Павле Димитријевић везује управну ствар за управни акт, те образлаже да се актима донетим у управним стварима сматрају акти који су донети „у вршењу делатности, које се не појављују као окончавање спорних ситуација, него као активност, која се изражава у прецизирању диспозиција за понашање појединаца.“ У том смислу поменути аутор дефинише вршење управе као „правно регулисано вршење државне власти у управним стварима“ (Димитријевић, 1974: 350).

Томић, када је реч о појму управне ствари, сматра да се ради о ситуацији у којој треба донети решавајући управни акт, који се појављује као правна надградња управне ствари у којој се доносе управни акти, односно управни акт се издаје искључиво у оним ситуацијама које имају особине управне ствари. Томић дефинише управну ствар као „појединачну, начелно ванспорну животну ситуацију од јавног интереса, правно зрелу за ауторитативно регулисање од стране надлежног органа, у предвиђеном поступку непосредне примене прописа“ (Томић, Блажић, 2017: 73). Даље истиче да термин управна ствар указује да би таква врста правне ствари морала да има неки заједнички „управни супстрат“. Када у конкретној ситуацији овлашћени субјекти наиђу на такво обележје, њихова дужност је да, решавајући непосредном применом правних прописа о праву, обавези или правном интересу одређеног субјекта, издају управни акт. Решавање у управним стварима, по мишљењу овог аутора, представља одлучивање са позиције државне власти и на основу закона о извесном праву, обавези или правном интересу одређеног субјекта-странке непосредном применом правних прописа у неспорним појединачним ситуацијама (Томић, 2010: 152). Овај аутор је издвојио и следеће садржинске компоненте управне ствари:

- Непосредно правно дејство, непосредно решавајући карактер у примени прописа. Ово својство управног акта, који је донет у управној ствари, означава „решавање“, односно одлучивање о нечијем праву, обавези или правном интересу на основу правних прописа и у њиховој примени.
- Ауторитативност је обележје решавања у управним стварима, које указује на то да је у питању облик вршења државне власти, односно примене јавних овлашћења. Ово својство управне ствари указује на то да у управним стварима могу да решавају једино организациони облици у саставу државе, односно недржавни субјекти када су им поверена јавна овлашћења.

- Јавни интерес указује на то да управној ствари, као одредници управног акта, није примерено било какво уговорно, нити вољно правно дејствовање.
- Управна ствар је увек појединачна, конкретна ситуација, док су опште законодавна и подзаконско-нормативна.
- Неспорни (ванспорни) карактер јер је, за разлику од судске, управна ствар неспорна ситуација (Томић, 2010: 156).

Марковић сматра да је „управна ствар конкретна, појединачна и неспорна правна ситуација, коју овлашћени субјекти ауторитативно и непосредно уређују непосредном применом закона (правних прописа)“. У настојању да разграничи управну од судске ствари, Марковић истиче да управну ствар карактерише прецизирање примарне диспозиције опште правне норме, док се код судске ствари прецизира секундарна диспозиција опште правне норме (Марковић, 2002: 251).

Прица наводи основне карактеристике управне ствари:

- Управна ствар је искључиво појединачна правна ситуација, односно појединачни случај који треба управноправно уредити појединачном акцијом, односно вршењем власти у појединачном случају, те доношење општих аката, „не може се уподобити управној ствари, већ искључиво нормативној“.
- Управна ствар је појединачна правна ситуација, чијим се управноправним уређењем остварује јавни интерес. Дакле, јавни интерес је преовлађујућа црта природе управне ствари, те остваривање појединачних интереса не сме бити у супротности са јавним интересом.
- Управноправно уређивање управних ствари је израз ауторитативног поступања овлашћених субјеката (органи управе, други државни органи, имаоци јавних овлашћења).
- Управна ствар је, по правилу, неспорна правна ситуација, управне ствари су готово увек једностраначке правне ствари (Прица, 2009: 129).

## 2. Управна ствар у законодавству Републике Србије са освртом на судску праксу

У законима који су некада важили у домаћем праву, велики број норми садржао је појам управне ствари,<sup>1</sup> при чему се полазило од претпоставке да се ради о довољно познатом појму, за чијим дефинисањем није постојала

1 Нпр. чл. 3 Закона о општем управном поступку („Сл. л. СРЈ“, бр. 33/97) је прописивао да одредбе овог закона којима се, због специфичне природе управних ствари у појединим управним областима, прописују неопходна одступања од правила општег управног поступка, морају да буду у сагласности са основним начелима утврђеним овим законом. Чл. 5 поменутог Закона прописује да органи који поступају у управним стварима решавају на основу закона и других прописа. У управним стварима у којима је орган законом овлашћен по слободној оцени решење мора донети у границама овлашћења и у складу са циљем у коме му је овлашћење дато. Чл. 6, став 1 прописивао је да су при вођењу поступка и решавању у управним стварима органи дужни да странкама омогуће да што лакше заштите и остваре своја права и правне интересе водећи рачуна да остваривање њихових права и правних интереса не буде на штету права и правних интереса других лица, нити у супротности за законом утврђеним јавним интересом. Појам управне ствари помиње се као општепознат и у великом броју правних норми, које је садржао раније важећи Закон о управним споровима („Сл. л. СРЈ“, бр. 46/96). Тако, нпр. чл. 1 Закона о управним споровима прописује да у управним споровима судови одлучују о законитости аката којима државни органи и предузећа или друге организације које врше јавна овлашћења репавају о правима или обавезама физичких лица, правних лица или других странака у појединачним управним стварима. У чл. 5 се наводи да се надлежним органом у смислу овог закона сматрају државни органи и предузећа или друге организације кад у вршењу јавних овлашћења решавају у управним стварима. У члану 6 поменутог закона прописано је да се управни спор може водити само против управног акта, а да је управни акт, у смислу овог закона, акт којим државни орган и предузеће или друга организација у вршењу јавних овлашћења решава о одређеном праву или обавези физичког лица или правног лица или друге странке у управној ствари.

2 „Обавештење Агенције за приватизацију, којим се тужилац обавештава о раскиду уговора о продаји друштвеног капитала методом јавне аукције субјекта приватизације, због неиспуњења, по налажењу суда, не представља управни акт. Ово из разлога, јер наведено обавештење није донето у управној ствари нити се њиме непосредно решава, односно одлучује о неком праву и обавези тужиоца, већ се тужилац обавештава о даљим радњама туженог узрокованим неиспуњењем уговорних обавеза“ (Решење Врховног суда Србије У. бр. 5319/07 од 6. 2. 2008).

„Именовање представника друштвеног капитала у скупштину и управни одбор предузећа које послује друштвеним или државним капиталом, од стране Владе Републике Србије, према цитираном члану 400 а) Закона о предузећима, нема карактер управног одлучивања, јер не представља управну ствар, у којој је одлучено о појединачним правима и обавезама, већ акт пословања, те у конкретном случају нису испуњени услови за вођење управног спора, у смислу одредбе чл. 6 Закона о управним споровима, с обзиром на то да оспорено решење о именовању представника друштвеног капитала изван предузећа, у скупштину предузећа, нема карактер управног акта“ (Решење Врховног суда Србије У. 8522/07 од 25. 10. 2007).

потреба. Међутим, дугогодишња пракса је показала да је остављањем судовима да сами одлучују од случаја до случаја шта јесте, а шта није управна ствар, постојала могућност рестриктивног тумачења овог појма, а самим тим и умањење могућности заштите права и правних интереса странака.

Анализом судске праксе може се приметити неконзистентност у одлучивању, али и искључиво везивање управне ствари за управни акт. Такође, присутна је неадекватна аргументација судова у образложењима одлука, у којима су и због чега одлучили, да се у конкретном случају радило о управној ствари или зашто то није био случај. Приметни су и случајеви потпуног одсуства аргументације у образложењима судских одлука.<sup>2</sup>

Први пропис који је након вишедеценијског лутања судске праксе и правне теорије, дефинисао појам управне ствари јесте Закон о управним споровима,<sup>3</sup> усвојен 2009. године. Управна ствар је у смислу овог закона дефинисана као „појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно уреди“. У образложењу Предлога Закона о управним споровима наведено је да се дефинисањем појма управне ствари жели пружити бар неки оријентир судској пракси у препознавању предмета управног спора при испитивању тужби и пружању правне заштите.

Формулација „будуће понашање странке“ је, по мишљењу аутора, неадекватна, јер се доношењем управног акта решава каква управна ствар и тада непосредно наступају последице по странку. Уколико се пак говори о будућем понашању странке, то би онда подразумевало једино да

---

„Оспореним решењем одбијена је жалба директора основне школе, која је изјављена против решења просветне инспекције којим се налаже директору основне школе да попуни радно место секретара школе, сходно члану 67 и 162 Закона о основним системима образовања и васпитања и да спроведе законску обавезу у року од 45 дана од пријема решења. У поступку претходног испитивања поднете тужбе, Врховни суд Србије је нашао да решење које се тужбом оспорава нема карактер управног акта из члана 6 Закона о управним споровима, којом одредбом је прописано да се управни спор може водити против управног акта, а ставом 2 истог члана је прописано да управни акт јесте акт којим државни орган или предузеће или друга организација у вршењу јавних овлашћења решава о одређеном праву или обавези физичког лица или правног лица или друге странке у управној ствари. У конкретном случају тужени орган оспореним решењем није решавао о каквој управној ствари, већ се ради о односу између Министарства просвете Републике Србије и основне школе, при чему Министарство просвете у односу на школу врши надзор над њеним радом, у коме поступку је и донето оспорено решење.“ (Решење Врховног суда Србије У. 6265/07 од 20. 3. 2008).

2 Закон о управним споровима, „Службени гласник РС“, бр. 111/2009.

је појединачна, неспорна ситуација од јавног интереса већ решена, па треба да уследи извршење, у супротном је термилошки врло непрецизно да су органи овлашћени да уређују будуће понашање странака.

Неколико година касније, тачније 2016. године, усвојен је нови Закон о општем управном поступку Републике Србије, у коме је дефинисан и знатно проширен појам управне ствари. Њиме је управна ствар дефинисана као „појединачна ситуација у којој орган, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке, тако што доноси управне акте, доноси гаранте акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге“.<sup>3</sup> Управна ствар је и свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар.

Закон о управним споровима садржи ужу дефиницију управне ствари, у односу на дефиницију садржану у Закону о општем управном поступку из разлога што се у управном поступку могу предузимати различите врсте управних активности, док се у управном спору могу оспоравати коначни управни акти. Друге врсте управног поступања не могу непосредно да буду оспорене пред Управним судом, већ се против њих може поднети приговор, ремонстративно правно средство у управном поступку. Даље се о приговору одлучује управним актом, који у зависности од положаја органа који је одлучио о приговору у управној хијерархији, може да буде нападнут жалбом у управном поступку и/или тужбом у управном спору (Лилић, 2016: 22).

### **2.1. Управни уговор**

Управни уговор је нова категорија у правном систему Републике Србије. У Образложењу предлога Закона о општем управном поступку наводи се да увођење правног института управних уговора у наше законодавство доприноси остваривању једног од европских стандарда који се огледа у активној улози грађана у односима са јавном управом. Код овог правног института јавноправни субјект закључује уговор ради стварања одређене јавне користи за грађане и правна лица. Његова специфичност огледа се у одступању од општег режима уговорног права, јер се њиме појачавају овлашћења јавноправног субјекта у односу на другу страну уговорницу,

---

3 У Образложењу новог Закона о општем управном поступку наводи се да је предмет ЗУП-а знатно проширен тако да његова процесна правила обавезују државне и недржавне субјекте у следећим врстама управних активности: а) када доносе управне акте; 2) када доносе гарантне акте; 3) када закључују управне уговоре; 4) када предузимају управне радње; 5) када пружају јавне услуге.



а ради остваривања јавног интереса. Познато је да су основна начела уговорног права начело слободе воље уговорних страна, као и начело равноправности страна у облигационом односу. У овој концепцији је начело равноправности страна доведено у питање. Из тог разлога је другој уговорној страни признато право на приговор, односно право жалбе у законом прописаним случајевима, дакле у циљу уједначавања правне заштите уговорних страна.

У Закону у општем управном поступку Републике Србије уређена су основна питања везана за све управне уговоре, норме које се односе на њихово закључивање, стране уговорнице, измене, раскид и правна средства. Међутим, у нашем правном систему постоје типови управних уговора који су уређени посебним законима, Законом о јавно- приватном партнерству и концесијама, као и Законом о јавним набавкама.

Управни уговор, као правни акт, представља средство за обезбеђивање јавних служби, које је карактеристично за постојање тржишних услова. Највећи допринос при разради овог института даје француска правна теорија и пракса Државног савета. Почетком 19. века управни уговори су се сматрали приватно-правном материјом, те су изузетно, на основу закона, подвођени под јурисдикцију управног судства. Касније се у пракси јављала ситуација да су уговори са идентичним садржајем који су закључени са општином уместо са државом сматрани за приватно-правне уговоре. Оваква ситуација је постојала све док није схваћена неопходност постојања управних уговора у циљу несметаног обављања јавних служби (Димитријевић, 2017: 273).

Управни уговор је двострано обавезан писани акт који, кад је то посебним законом одређено, закључују орган и странка и којим се ствара, мења или укида правни однос у управној ствари.

Оно што карактерише управне уговоре јесу најпре стране уговорнице, где је једна страна уговорница увек јавноправни субјект. Друга карактеристика је да јавноправни субјект, закључењем управног уговора, жели да оствари неки јавни интерес.

Постоје аутори који, иако је управним уговорима прилично нарушена једнакост страна у облигационом односу, оправдавају већа овлашћења јавноправних субјеката, наводећи притом да, уколико би се странкама управног уговора допустила иста слобода коју имају странке уговора приватног права, спонтано би могло да дође до комерцијализације јавних делатности. Због тога су одређена ограничења код управних уговора нужна да се они не би претворили у обичан споразум усмерен према остваривању реципрочних користи уговорних страна (Singh, 2012: 97).

Што се тиче измене управног уговора, Законом је предвиђено да једна уговорна страна може да захтева од друге уговорне стране да се уговор измени и прилагоди насталим околностима, уколико би због околности насталих после закључења уговора, испуњење обавезе за једну страну постало отежано. Уколико нису испуњени услови за измену уговора или ако би измена уговора изазвала штету по јавни интерес, која би била већа од штете коју би претрпела странка, орган решењем одбија захтев странке.

Законом су предвиђени случајеви у којима орган може да раскине управни уговор, док странка нема ту могућност, већ могућност да изјави приговор, уколико орган не испуњава уговорне обавезе. Орган може да раскине управни уговор: 1) ако изостане сагласност странке да се уговор измени због промењених околности; 2) ако је то неопходно да би се отклонила тешка и непосредна опасност по живот и здравље људи и јавну безбедност, јавни мир и јавни поредак или ради отклањања поремећаја у привреди, а то не може успешно да се отклони другим средствима којима се мање дира у стечена права. Орган раскида управни уговор решењем у коме треба изричито да наведе и јасно да образложи разлоге за раскид уговора. Садржина управног уговора не сме да буде противна јавном интересу, нити правном интересу трећих лица, а на институт управних уговора сходно се примењују одредбе ЗУП-а, а супсидијарно одредбе Закона о облигационим односима.

Суштина разликовања управних од приватно-правних уговора састоји се у циљу, односно држава закључује управни уговор са приватно-правним лицима ради јединственог циља, обезбеђивања функционисања јавне службе, односно реализације неког општег добра и јавног интереса. Циљ приватно-правних уговора је приватног карактера (Томић, Блажић, 2017: 206).

Постоји више врста управних уговора: предузимачки уговори или уговори о извршењу јавних радова, уговори о набавкама за функционисање јавних служби, уговори о превозу ствари од јавног значаја, уговори о конституисању јавних служби, уговори о уписивању јавних зајмова, уговори о концесији.

## **2.2. Гарантни акт**

Једна од новина управног поступка у правном систему Републике Србије је и увођење гарантног акта који је одређен као писани акт којим се орган обавезује да, на одговарајући захтев странке, донесе управни акт одређене садржине. Гарантним актом се не одлучује о правима и правним

интересима странке, већ се он доноси када је то приписано посебним законом и под условом да странка истакне захтев за његово издавање.

У Образложењу Предлога Закона о општем управном поступку наводи се да гарантни акт јесте новина у ЗУП-у, али није новина у правном систему Републике Србије. Као пример, наведен је Закон о држављанству Републике Србије,<sup>4</sup> којим је прописано да:

- „странцу који је поднео захтев за пријем у држављанство Републике Србије, а нема отпуст из страног држављанства или доказ да ће отпустом бити примљен у држављанство РС, може се на његов захтев издати потврда да ће бити примљен у држављанство РС, ако испуњава услове из чл. 14, став 1 Закона.

Закон о државној припадности и упису пловила<sup>5</sup> у члану 33 предвиђа могућност доношења решења које назива гарантни акт, прописујући да, „Када лучка капетанија у чији је уписник брод унутрашње пливидбе уписан, прими предлог за пренос уписа брода унутрашње пливидбе у уписник бродова унутрашње пливидбе друге лучке капетаније, донеће решење којим условно признаје право странци на пренос уписа брода унутрашње пливидбе у уписник бродова унутрашње пливидбе који води друга лучка капетанија“.<sup>6</sup>

Гарантни акт је акт којим се управа правно обавезује (гарантује) да ће касније, у одређеном року, под одређеним условима, донети управни акт. Орган гарантује да ће донети управни акт, сагласно гарантном акту, само уколико странка то захтева и под условом да гарантни акт није противан јавном интересу нити интересу трећих лица.

Гарантни акт се доноси ако је то посебним законом одређено, што значи да се издавање гарантног акта може захтевати само у оним управним областима у којима је то посебним законом допуштено. У случају да орган донесе управни акт који није у сагласности са гарантним актом, странка може да поднесе жалбу. Од обавезе доношења управног акта у складу са гарантним актом може да се одступи у следећим случајевима:

---

4 Закон о држављанству, Службени гласник РС, бр. 135/04; 90/07; 24/18.

5 Закон о државној припадности и упису пловила, Службени гласник РС, бр. 10/13.

6 Милков, сматра да су примери, који су наведени у Образложењу предлога Закона погрешни, односно погрешно протумачени као гарантни акт. Нпр. по његовом мишљењу, поменута ситуација из Закона о држављанству, није у томе да се орган обавезе да ће донети одређени управни акт, већ да ће лице бити примљено у држављанство, ако испуњава остале услове из чл. 14, став 1 овог Закона. Дакле, орган му једино гарантује да ће бити примљен у држављанство Републике Србије ако испуњава законске услове, а то би било и без потврде, односно „назови“ гарантног акта.

- 1) ако захтев за доношење управног акта не буде поднет у року од годину дана од дана издавања гарантног акта или другом року одређеном посебним законом;
- 2) ако се чињенично стање на коме се заснива захтев за доношење управног акта битно разликује од оног описаног у захтеву за доношење гарантног акта;
- 3) ако је измењен правни основ на основу кога је гарантни акт донет, тако што се новим прописом предвиђа поништавање, укидање или измена управних аката донетих на основу ранијих прописа;
- 4) кад постоје други разлози одређени законом.<sup>7</sup>

Приметно је да је нормиран широк дијапозон изузетака у којима орган може да одступи од обавезе доношења управног акта сагласно гарантном акту, што може да створи различите недоумице у пракси, па се поставља питање да ли је нови ЗУП био уопште спреман за адекватно правно нормирање гарантних аката. У Хрватској се, примера ради, не говори о гарантним актима, већ о јемству стицања одређених права, када је то прописано законом, те се о њему одлучује решењем које обавезује јавноправно тело, осим ако су се правна основа и чињенично стање битно изменили.

### **2.3. Управне радње**

Делатност управе је хетерогена и присутна у најразличитијим областима људских активности. Управна делатност се не своди искључиво на доношење управних аката, већ обухвата и обављање управних радњи, које немају својство управног акта.

Изузетно важан сегмент управне делатности чини предузимање управних радњи или мера, које представљају материјалне акте (факте) управе. То су фактичка понашања органа управе. Материјални акти управе јесу заправо многобројне појединачне радње управе које имају и правно и фактичко дејство, јер се њима утиче на права, обавезе или правне интересе странака (Димитријевић, 2017: 282).

У Закону о општем управном поступку су под управним радњама, као пример, наведене управне радње, вођење евиденција, издавање уверења, пружање информација, примање изјава и друге радње којима се извршавају правни акти.

У теорији се врше различите класификације појединачних аката и радњи управе, а најчешће се разликују акти саопштења, примања изјава, акти

---

<sup>7</sup> Чл. 18 Закона о општем управном поступку РС.

документовања и принудне радње. Документовање подразумева радње евидентирања, односно бележења чињеница и појава, али и активности пружања података који су евидентирани. Акти саопштења су појединачни акти управе, којима орган информише, обавештава, упозорава, саветује заинтересовану странку о најразличитијим чињеницама, које могу да буду од значаја за остваривање њихових права, правних интереса и испуњење обавеза. Под примањем изјава подразумева се начин на који органи управе долазе до одређених сазнања, информација, чињеница. Принудне радње представљају такве материјалне радње управе, које управи пружају могућност да нареди понашање неког субјекта, на које је он обавезан, а које је изостало, искључиво ако је то предвиђено уставом и законом и придржавајући се правила поступка.

Против управне радње законодавац је предвидео приговор као правно средство, али под рестриктивним условима. Приговор може да се изјави против управне радње, али и у случају да орган не предузме управну радњу коју је по закону дужан да предузме. Међутим, у поменутих случајевима приговор ће бити дозвољен само ако управна радња није повезана са доношењем управног акта, јер би у супротном могло да се изјави друго правно средство, жалба.

Потпуно нова управна ствар, која је регулисана Законом о општем управном поступку, јесте пружање јавних услуга, које се морају пружати тако да обезбеде квалитетно и под једнаким условима, остваривање права и правних интереса корисника јавних услуга и задовољавање њихових потреба.

Под пружањем јавних услуга сматрају се активности обављања привредне и друштвене делатности, односно послова за које је законом утврђено да се врше у општем интересу, којима се обезбеђује остваривање права и правних интереса, односно задовољавање потреба корисника јавних услуга, а који не представљају други облик управног поступања. Оном пружаоцу јавних услуга који не обезбеђује квалитетно и уредно, под једнаким условима остаривање права грађана и организација, као и задовољавање потреба корисника може се изјавити приговор. На тај начин обезбеђује се заштита од неадекватног, неквалитетног или неједнаког поступања приликом пружања јавних услуга.

### **3. Управна ствар у регионалном законодавству**

Са проблемом недостатка законског дефинисања појма управне ствари, а с тим у вези и лутање судске праксе у настојању да да одговор на ово питање, сусреле су се и државе бивше СФРЈ. Као одговор на ово питање

правна теорија је покушала да пружи одговор, заузимајући критички став да је законско дефинисање овог појма од изузетне важности за вођење управног поступка.

О актуелности овог питања у праву Републике Хрватске сведочи изузетно богата пракса Управног суда Републике Хрватске, који је у својем избору одлука у периоду од 1977. до 2005. године истакао преко 200 пресуда у којима је суд одлучивао да ли се у конкретном случају радило о управној ствари. Тако је Управни суд Републике Хрватске заузео правно схватање да су по својој природи управни акти, а самим тим и управне ствари примање у државну службу, престанак службе, питање положаја, права, обавеза и одговорности државних службеника, као и именоване директора јавних установа. Управни суд је даље одлучио да се у конкретном случају радило о управној ствари која се тичала одузимања стручних и научних звања, али и у случајевима када су се доносиле одлуке о правима студената. Управна ствар, по мишљењу Управног суда Републике Хрватске, била је и одлука о исплати примања из пензијског и инвалидског осигурања, дозволе о прикључивању на електроенергетску мрежу, али и дозволе за грађење објеката, на одређеним локацијама. Став Управног суда, изражен у једној од пресуда, био је и да је одлука о дозволи, односно забрани сече дрвне масе, управна ствар и да има карактер управног одлучивања. У недостатку законског дефинисања управне ствари и као одговор Управног суда у сваком конкретном случају, да ли се ради о управној ствари или не, у Републици Хрватској је круг аката којима се признаје катактер управног акта проширен одлукама Уставног суда Републике Хрватске, чиме су ова тела постала обавезна у тим стварима да поступају према одредбама Закона о општем управном поступку ове државе. Тако, Управни суд Републике Хрватске је заузео став да је одлука о додели концесије управни акт, као и одлука о опозиву концесије (Ђерђа, 2007: 152–154).

У ранијем Закону о управним споровима Републике Хрватске био је дефинисан управни акт у материјалном смислу као акт који доносе државни органи и организације кад у обављању јавних овлашћења решавају у каквој управној ствари. Појам управне ствари у праву Републике Хрватске први пут је дефинисан у Закону о општем управном поступку,<sup>8</sup> као „свака ствар у којој јавноправно тело у управном поступку решава о правима, обавезама или правним интересима физичке или правне особе или других странака, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, којима се уређује одговарајуће управно подручје“.

---

8 Закон о општем управном поступку РХ, „Народне новине“, бр. 47/09.

У образложењу предлога Закона о општем управном поступку Републике Хрватске предвиђено је да је прецизност законских одређења појединих појмова изузетно важна, из разлога што управно поступање постаје све сложеније, ниво правне сигурности странака се смањује, а постоји могућност да се значајно наруши начело владавине права. Због тога би нови Закон о општем управном поступку Републике Хрватске требало да осигура равнотежу између захтева за објективним, брзим одлучивањем са једне стране и заштитом права и легитимних интереса грађана и других странака, које учествују у поступку и институција цивилног друштва, са друге стране. Такође се наводи да поменути закон не садржи само козметичке промене, формулација и појмова, већ да предлаже истински модернизован законски текст, који би требало да буде један од главних инструмената политике јавне управе у Хрватској. У односу на постојеће стање, наглашава се да је појам управне ствари знатно проширен, од класичних управних ствари на врло опсежан круг других поступања јавне управе (тела државне управе и друга државна тела, тела јединица локалне односно подручне (регионалне) самоуправе у самоуправном делокругу, односно у пренетим пословима државне управе, те правне особе, друга тела или физичке особе, која темељем закона имају јавна овлашћења). Као посебно добро решење новог закона истиче се јасно одређење управног акта, као сваке појединачне одлуке, којом јавноправно тело једнострано одлучује о правима обавезама или правним интересима странака у управној ствари, чиме је прихваћена садржајна, а одбачена формална дефиниција управног акта. Тиме се решава досадашња ситуација у којој није постојала прикладна дефиниција управног акта, ради чега је био знатно сужен опсег хијерархијског, односно судског надзора над радом јавне управе у целини. На тај начин значајно се повећава ниво заштите права странака, јер постоји велики број појединачних предмета, који до сада нису били јасно одређени као управне ствари, односно као други облици управног поступања. Најважнија новина у новом Закону о општем управном поступку је могућност закључења управних уговора.

У законодавству Републике Црне Горе управна ствар је одређена као свака конкретна ситуација у којој јавноправни орган управним актом одлучује или другом управном активношћу утврђује или на други начин утиче на права, обавезе или правне интересе физичког лица, правног лица или друге странке у смислу Закона о општем управном поступку, као и свака друга правна ситуација која је законом прописана као управна ствар. Предмет ЗУП-а Црне Горе је широко постављен, а специфичност је и законско одређење управних активности као активности које подразумевају доношење управних аката, закључивање управних уговора,

заштиту корисника услуга од општег интереса, као и предузимање других управних активности у управним стварима, у складу са законом. У великом броју случајева црногорски судови су одлучивали да ли се у конкретном случају радило о управној ствари. Тако: 1) Предмет захтева којим се тражи оглашавање ништавом одлуке председника општине о одређивању социјалне помоћи за стамбено збрињавање није управна ствар; 2) Прекршај није управна ствар<sup>9</sup> већ повреда јавног поретка, утврђена законом или другим прописом за који су прописане санкције Законом о прекршајима; 3) Писмено обавештење дирекције за јавне гараже и паркиралишта упућено тужиоцу поводом његовог захтева за покретање поступка изазваног насилним уклањањем тужиочевог моторног возила има карактер управног акта без обзира на недостатке у форми, јер се у овом случају ради о одлучивању о праву и обавези тужиоца.<sup>10</sup>

Једно од дуго отворених питања у праву Босне и Херцеговине било је питање одсуства законског дефинисања управне ствари. Наиме, ни Закон о управном поступку, нити Закон о управним споровима Босне и Херцеговине, али ни закони ентитета и Брчко дистрикта нису садржали дефиницију управне ствари. Закон о управним споровима Босне и Херцеговине је дефинисао управни акт у материјалном смислу као „акт којим надлежне институције Босне и Херцеговине решавају о извесном

<sup>9</sup> Једно од питања, које је дуго било актуелно у правном систему Републике Србије, јесте питање места и правне природе прекршаја, односно питање да ли су прекршаји управна или судска ствар, функција, односно управна или кривична материја. Прекршаји су деценијама уназад третирани као управноправни деликт, а решавање у прекршајним стварима, као делатност управе. Ова концепција је временом постала неодржива, јер су прекршаји врста деликта која је по основним карактеристикама много ближа кривичним делима, него што је то случај са управном делатношћу. Принцип легалитета *nullum crimen nulla poena sine lege*, и *ne bis in idem* важе и за прекршаје, али и многи други институти кривичног права, као што су санкције, начин одмеравања казне, начин, место и време извршења дела, учинилац, одговорност. Ове суштинске разлике између прекршајне и управне ствари довеле су до формирања посебних Прекршајних судова у Републици Србији, 2009. године, те је овим прекршајна ствар искристалисана као судска ствар и као таква битно различита од управне ствари.

*De lege ferenda*, иста ситуација би се могла догодити са материјом дисциплинске одговорности. Примера ради, Закон о државним службеницима, као и Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, али и Закон о полицији предвиђају сходну примену Закона о општем управном поступку на она питања вођења дисциплинског поступка која нису уређена овим законом. То се поткрепљује чињеницом да се радни однос, државних, полицијских и локалних службеника заснива управним актом. Међутим, дисциплински поступак је за разлику од општег управног поступка тип казненог поступка, попут кривичног и прекршајног.

<sup>10</sup> Пресуда Управног суда Црне Горе, У 753/2014, од 3. 10. 2014, Решење Управног суда Црне Горе, Упв 1/2013, од 17. 1. 2014. Пресуда ВСС. Упв. бр. 202/77, од 16. 11. 1978



праву или обавези грађанина или правног лица у некој управној ствари“. Изменама и допунама Закона о управном поступку Босне и херцеговине, из 2016. године, додат је члан којим је дефинисана управна ствар као „свака ствар у којој јавноправни орган у управном поступку одлучује о праву, обавези или правном интересу странке непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, којима се уређује одговарајућа управна област“. Изузетно од поменуте одредбе, управна ствар је она ствар која је неким законом изричито одређена као управна ствар. Тако је, примера ради, Законом о управним споровима БиХ дато право на покретање управног спора и државним службеницима ако је коначним управним актом повређено њихово право из радног односа. То право им је признато и Законом о државној служби у институцијама БиХ. Дакле, у конкретном случају самим Законом дат је карактер управног акта актима којима је повређено право из радног односа државних службеника, те је тако у управне ствари закон сврстао и заснивање и престанак радног односа, али и питања положаја, права, обавеза и одговорности државних службеника. Може се приметити да Закон о управном поступку БиХ користи једну широку и неодређену формулацију „управна област“, која оставља простор за различита тумачења.

Судска пракса је у Републици Српској имала кључну улогу у одређивању појма управне ствари, али је одликује прилична неуједначеност и бојазан да се у недостатку законског одређења овог појма могу угрозити повређена права странака и умањити пут за њихову заштиту. Тако: 1) Решење Министарства просвете Републике Српске, којим је у другом степену одлучено о признавању, односно непризнавању положеног испита студенту више школе, није управни акт, па се против њега не може водити управни спор. Оцењивање студената, а тиме и признавање положених испита, нису акти који се доносе у каквој управној ствари, у смислу Закона о управним споровима Републике Српске; 2) Решење Телекомуникација Републике Српске донето поводом рекламације на рачун телефонских услуга јесте управни акт. Суд је закључио да се у конкретном случају радило о управном акту који је донет у каквој управној ствари, јер је њиме решено о извесном праву, односно обавези, конкретно о обавези плаћања телефонског рачуна.<sup>11</sup>

У праву Републике Словеније управна ствар су сви случајеви у којима се одлучује о праву, обавезама или правном интересу физичког или правног лица из управног подручја. Поједина питања управног поступка могу бити другачије регулисана посебним законом, али ће се Закон о општем

---

11 Решење Врховног суда Републике Српске, бр. У-101/99, од 8. 6. 1999. Пресуда Врховног суда Републике Српске, бр. Увл-117/04, од 8. 12. 2005.

управном поступку примењивати супсидијарно, увек када тим посебним законима поједина питања нису регулисана.

Интересантно је да је Законом о општем управном поступку Републике Словеније предвиђено да ће се управни поступак примењивати у другим питањима јавног права који немају карактер управне ствари, како је она дефинисана поменутиим законом, под условом да се ова подручја не регулишу посебним поступком.

Општа правила управног поступка у праву Републике Мађарске прописана су Законом о управном поступку и Закону о опорезивању, али и други акти могу да садрже одредбе које се примењују на управне поступке у посебним ситуацијама (нпр. Закон LVII из 1996. о забрани непоштених трговинских пракси и нелојалној конкуренцији и Закон CVII из 2011. године о јавним набавкама).

У Закону у управном поступку Мађарске, под управном радњом, подразумева се:

- 1) свака радња којом орган управе одлучује о правима и обавезама странке, верификује податке или чињеницу или право, води службену евиденцију или регистре или обавља административну контролу;
- 2) осим дисциплинских или етичких случајева, било који упис или уклањање из регистра у сврху обављања одређене делатности, ако закон прописује да се одређена делатност или професија може остваривати само након чланства у јавном телу или другој организацији. Закон о управном поступку Мађарске регулише управне уговоре између органа управе и странака као посебан облик управне радње.<sup>12</sup>

#### **4. Закључак**

Правна сигурност, а тиме и заштита права и интереса грађана, изискује да закони морају бити писани разумљивим и јасним језиком, прегледни, да чине складну целину, да би омогућили адекватну применљивост у свакодневной пракси.

Све до 2009. Године, када је донет Закон о управним споровима, односно 2016. године, када је усвојен нови Закон о општем управном поступку, није постојало законско одређење појма управне ствари, што је изазивало озбиљне недоумице у раду органа управе, као и судова, који су у великом броју случајева морали да одлуче да ли се у конкретном случају радило о управној ствари, односно да ли је неки акт донесен у управној ствари

---

12 Видети: <http://www.aca-europe.eu/index.php/en/annual-reports>, приступ. 25. 8. 2018.

или то није био случај. У тако дугом периоду велика одговорност је била на судској пракси да од случаја до случаја одлучује шта јесте, а шта није управна ствар. Судови су покушали да одговоре, на овако комплексно питање, у недостатку прецизног дефинисања појма управне ствари, али често су пружали неадекватне одговоре у својим пресудама, тачније образложењима пресуда, не наводећи адекватну аргументацију, због чега су одлучили да је у конкретном случају нека ствар управна, а због чега није, него су најчешће само констатовали ту чињеницу. Приметна је и неконзистентност у судском одлучивању.

Поставља се питање практичне применљивости нових дефиниција управне ствари у поменутих законима, јер оне не остварују своју сврху самим уношењем у законске текстове, већ је њихов циљ да послуже као оријентир, при настојању практичара, да разлуче да ли је нека ствар управна или то није случај, а све у циљу заштите права и на праву заснованих интереса странака.

Законом о управном поступку Републике Србије, усвојеним 2016. године, појам управне ствари значајно је проширен и обухвата доношење управних аката, гарантних аката, закључивање управних уговора, предузимање управних радњи и пружање јавних услуга. Проширен појам управне ствари јавио се као одговор на неке нове делатности управе, али је присутна бојазан да ће овако проширен појам управне ствари отворити нове недоумице, поготово када је реч о новим институтима, које наше право раније није познавало.

## **Литература/References**

Димитријевић, П. (2017). Управно право. Медивест, Ниш.

Димитријевић, П. (1974). Управно право као грана правног система. Архив за правне и друштвене науке, бр. 3–4, 327–358.

Ђерђа, Д. (2007). Отворена питања управног поступка у Хрватској. Зборник радова Правног факултета Свеучилишта у Ријеци, вол. 28, бр. 1, 152–165.

Јелић, З. (1997). Законско дефинисање управне ствари. Избор судске праксе, бр. 12, 15–21.

Јелић, З. (1996). У трагању за идентитетом управне ствари. Правни живот, бр. 9, 691–706.

Кавран, Д. (1975). Проблеми изградње правних и информационих система. Анали Правног Факултета у Београду, бр. 4, 405–418.

Лилић, С. (2016). Управни поступак и управна ствар у новом Закону о општем управном поступку Србије. Зборник радова, Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем србије, књига 6, Београд, 11–37.

Марковић, Р. (2002). Управно право. Београд, Савремена администрација.

Милков, Д. (1986). Управна ствар. Анали Правног факултета у Београду, бр. 5, 490–504.

Мајсторовић, Б. (1977). Коментар Закона о општем управном поступку. Службени лист СФРЈ, Београд.

Перовић, М. (1972). Коментар Закона о управним споровима. Београд, Савремена администрација.

Прица, М. (2009). Управна ствар у српској управноправној доктрини, Зборник радова Правног факултета у Нишу „Приступ правосућу–Инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије“, 123–131.

Стјепановић, Н. (1978), Управно право у СФРЈ, Просвета, Београд.

Singh. Mahendera, P. (2012). German Administrative Law in Common Law Perspective, Springer, Berlin.

Томић, З. Блажић, Ђ. (2017). Коментар Закона о управном поступку Црне Горе. Подгорица, Факултет за државне и европске студије.

Томић, З. (2010), Коментар Закона о управним споровима са судском праксом. Београд, Службени гласник.

<http://www.aca-europe.eu/index.php/en/annual-reports>,

Закона о општем управном поступку „Сл. л. СРЈ“, бр. 33/97.

Закон о управним споровима „Службени гласник РС“, бр. 111/2009.

Закон о држављанству, „Службени гласник РС“, бр. 135/04; 90/07; 24/18.

Закон о државној припадности и упису пловила, „Службени гласник РС“, бр. 10/13. Закон о општем управном поступку РХ, „Народне новине“, бр. 47/09.

Решење Врховног суда Србије У. бр. 5319/07 од 6. 2. 2008. Решење Врховног суда Србије У. 8522/07 од 25. 10. 2007.

Решење Врховног суда Србије У. 6265/07 од 20. 3. 2008. Пресуда Управног суда Црне Горе, У 753/2014, од 3. 10. 2014. Решење Управног суда Црне Горе, Упв 1/2013, од 17. 1. 2014. Пресуда ВСС. Упв. бр. 202/77, од 16. 11. 1978.

Решење Врховног суда Републике Српске, бр. У-101/99, од 8. 6. 1999. Пресуда Врховног суда Републике Српске, бр. Увл-117/04, од 8. 12. 2005.

**Jovana Anđelković, LL.M.**

*PhD student*

*Faculty of Law, University of Niš*

## **ADMINISTRATIVE MATTER**

### **Summary**

*Legal security, as one of the fundamental principles in the contemporary legal systems, requires more precise and clear definition of underlying legal concepts, without leaving possibility for different constructions and arbitrary interpretations, especially when it comes to the essential concepts in certain branches of law. The notion of administrative matter is one of the key concepts in administrative procedure but the absence of a definition of this concept in the positive legislation of the Republic of Serbia has given rise to many difficulties over a long period of time. This paper examines the individual efforts in law theory as well as in judicial practice to address this question. One part of the paper is dedicated to the analysis of regional legislation, which was in an almost identical position, given the lacking definition of this basic concept of administrative procedure.*

*The aim of this paper is to try to understand whether the absence of a precise definition of the main subject of administrative proceedings for such a long period of time has led to a restrictive interpretation of the notion of administrative matter, and whether the possibility of protecting the rights and interests of the parties in the administrative procedure is thus diminished. Also, the question arises whether formulating a precise legal definition of the concept of administrative matter in positive legislation would completely eliminate doubts about the subject of administrative proceedings, or generate new ones by enacting new extended concepts.*

**Key words:** *administrative procedure, administrative dispute, administrative matter.*