

Стефан Милић,¹
Студент мастер студија,
Правни факултет
Универзитета у Нишу

UDK: 35.077.3:656.872(497.11)
340.13:35.077.3]:340.13:656.8(497.11)
DOI: 10.5281/zenodo.12599335

Оригиналан научни чланак

Примљен: 30. 04. 2024.

Прихваћен: 21. 05. 2024.

ЛИЧНО ДОСТАВЉАЊЕ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ – ОДНОС ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ И ЗАКОНА О ПОШТАНСКИМ УСЛУГАМА

Апстракт: Достављање у управном поступку је процесна радња која странкама омогућава да се упознају са садржином акта који је предмет достављања, а са циљем заштите својих права и правних интереса. Важећи закон који уређује управни поступак достављање сврстава у један вид обавештавања и одређује да оно може бити лично, посредно и јавно. Предмет анализе овог рада јесте лично достављање – ситуације у којима је оно обавезно као и правила предвиђена за његово спровођење. Имајући у виду чињеницу да достављање могу вршити и поштански оператори, поставља се питање односа између правила предвиђених законом којим се уређује управни поступак и законом који регулише вршење поштанских услуга. У овом раду указаћемо на одредбе ова два прописа и на правила за решавање сукоба норми с обзиром на њихов међусобни однос. Поред традиционалних колизионих норми, у литератури се указује на правило *lex gravis* као метод за решавање сукоба норми, па ћемо се у раду осврнути на то правило, наравно у светлу односа два наведена закона у погледу правила која се тичу достављања.

Кључне речи: достављање, лично достављање, општи и посебни управни поступци, Закон о општем управном поступку, Закон о поштанским услугама, сукоб норми, *lex gravis*.

¹ milic.stefan069@gmail.com

1. Уводна разматрања

Када је управни поступак у питању, његов веома важан сегмент представља достављање. Путем достављања омогућава се странкама да се упознају са садржином аката донетих од стране органа поступања, а са циљем заштите и остваривања својих права и интереса (Милков, Радошевић, 2017: 1218-1219). Достављање се може вршити преко поштанског оператора, као службе која се иначе бави таквом врстом послова, што је иначе и случај, сем у оним случајевима где постоји организована служба достављања, када се оно врши путем службеног лица самог органа (Милков, 2017: 148). Стога, сматрамо да је неопходно извршити анализу одредби прописа којим се уређује пружање поштанских услуга и општи управни поступак. Иако од тренутка достављања наступају важне правне последице, утисак је да се њему не посвећује довољно пажње. Те последице се изражавају троструко и то у односу на само писмено које је предмет достављања, на орган који је издао писмено и у односу на адресата (Лончар, 1997: 55; Марковић, 2001: 265).

Када су у питању последице које се односе на орган и решење, орган поступка не може предузимати никакве правне радње на основу решења које није достављено странци. Такво решење не може стећи својство коначности, као ни правноснажности и извршности, па самим тим не обавезује орган, те га орган може изменити или ставити ван снаге (Урошевић, 2005: 486-487). Другим речима, овакво решење не производи никакве правне последице ван самог органа који га је донео (Лончар, 1997: 55). Наравно, ово не даје за право органу да злоупотребљава наведену могућност и да више пута мења једно решење, нарушавајући на тај начин права странака. Са друге стране, гледано из угла странке, тренутком достављања почиње да тече рок за жалбу. У ситуацијама када жалба није допуштена или нема суспензивно дејство, решење може постати извршно једино када је странка упозната са његовом садржином, што ће се остварити уредним достављањем.

2. Појам достављања

Достављање се може одредити као радња у поступку којом државни органи или организације које воде управни поступак предају писмена лицима којима су намењена, а ова лица потврђују њихов пријем (Драгић, 2014: 287). Важећи Закон о општем управном поступку (ЗУП)² достављање сматра видом обавештавања што јасно произлази из

² Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 18/16, 95/18-аутентично тумачење и 2/23- одлука УС.

члана 72 којим је прописано да „достављање, као вид обавештавања, може бити лично, посредно и јавно“. Други видови обавештавања јесу обавештавање путем поште и електронским путем. Према образложењу Предлога новог ЗУП-а сврха обавештавања је увођење ефикасног и флексибилног начина комуникације са странком, уз задржавање формалних начина попут личног и посредног достављања (Лилић, Манојловић Андрић, Голубовић, 2018: 179). Међутим, не постоји никаква *differentia specifica* између ова три вида обавештавања, па се Милков и Радошевић питају да ли је „у односу на обавештавање електронским путем и путем поште, достављање специфично по томе што се врши електронским путем и путем поште“ (Милков, Радошевић, 2017: 1219). За разлику од важећег ЗУП-а који достављање регулише у седам чланова (чланови 72-78), ранији Закон о општем управном поступку из 1997. године (Стари ЗУП)³ достављању је посветио више пажње (чланови 71-88) и оно је било јасно издвојено као посебна процесна радња.

Постоје три начина достављања: лично, посредно и јавно. Доказ да је достављање извршено представља доставница. Она се сачињава код личног и посредног достављања и садржи лично име и адресу примаоца, као и податке на основу којих се може идентификовати решење које је предмет достављања (Јовановић, Radulović, 2019: 302). Примера ради то може да буде деловодни број предмета и датум решења или деловодни број решења. На доставници се уноси датум уручења писмена, што има велику важност јер, као што је већ напоменуто, од тренутка достављања почиње да тече рок за жалбу. Услед неуредног достављања у поступку контроле може доћи до поништавања чак и материјално исправног управног акта (Лончар, 1997: 53). Доставницу потписују достављач и прималац или друго лице коме се писмено уручује (Димитријевић, 2019: 278).

Потпис примаоца је други важан елемент доставнице, што може бити од посебне важности код личног достављања. По својој правној природи, доставница има својство јавне исправе, па важи оборива претпоставка истинитости њене садржине (Милков, Радошевић, 2017: 1220). Она се одмах враћа органу, а у случају њеног нестанка чин достављања је могуће доказивати и другим путем (Поповић, Марковић, Петровић, 2002: 488). Постоји могућност да орган изда службену белешку о дану експедовања писмена, међутим на тај начин се не може поуздано утврдити тренутак пријема писмена од стране лица коме је намењено.

³ Закон о општем управном поступку, *Службени лист СРЈ*, бр. 33/97, 31/01 и *Службени гласник РС*, бр. 30/10.

Неправилно попуњавање и потписивање доставнице представља најчешћу грешку приликом достављања, што је, како Б. Марковић тврди, последица „недовољне бриге службених лица, која ову бригу око достављања препуштају полуписменим куририма“ (Марковић, 2001: 268).

Поред немара курира, разлог неуредног достављања може бити и различитост правила о достављању у управном поступку и управносудском поступку (управном спору). Закон о управним споровима⁴ у члану 74 предвиђа сходну примену закона којим се уређује парнични поступак на питања која нису уређена самим законом. Једно од тих питања јесте и достављање. Закон о парничном поступку⁵ садржи унеколико другачија правила достављања у односу на она из ЗУП-а. Указаћемо укратко на основне разлике. У парничном поступку тужба, решење о платном налогу, пресуда и решење против кога је дозвољена посебна жалба достављају се лично, али ако се то лице не затекне у стану, онда се писмено предаје одраслом члану домаћинства који је дужан да исто прими. Ако достављање не може да се изврши на овај начин, онда ће се извршити прибијањем писмена на врата стана.⁶ Са друге стране, ЗУП, код личног достављања, не предвиђа дужност одраслих чланова домаћинства да приме писмено, већ предвиђа правило о поновном покушају достављања када се прималац не пронађе на адреси. Код посредног достављања ЗУП наводи могућност да се писмено уручи другом лицу које би га касније предало примаоцу.⁷ Поставља се питање колико је оправдано очекивати од „обичних“ поштанских курира да знају разлике у правилима за достављање писмена у парничном и управном поступку.

3. Лично достављање по ЗУП-у

По слову закона, лично достављање обавезно је „када од дана достављања почиње да тече рок који не може да се продужи, ако законом није друкчије предвиђено“.⁸ Такође, лично достављање је обавезно

⁴ Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 111/09.

⁵ Закон о парничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 49/13 – одлука УС, 74/13 – одлука УС, 55/14, 87/18, 18/20 и 10/23 – др. закон.

⁶ Детаљнија правила о достављању у парничном поступку видети у чл. 128-148 Закона о парничном поступку.

⁷ У старом ЗУП-у није се тражио пристанак од одраслих чланова домаћинства, већ су та лица морала да приме писмено (Милков, Радошевић, 2017: 1223).

⁸ Чл. 75 ст. 1 ЗУП-а (*Службени гласник РС*, бр. 18/16, 95/18 – аутентично тумачење и 2/23 – одлука УС).

и када се не ради о року који не може да се продужи, ако је предвиђено законом. То значи да постоји могућност да се лично достављање пропише законима у формалном смислу, а никако подзаконским актима (Милков, 2017: 150). Може се рећи да се овај начин достављања примењује када се ради о писменима нарочите важности, па се стога још и назива „достављање у руке“ (Поповић и др., 2002: 485). Ако се има у виду да од тренутка достављања почиње да тече рок за жалбу и да је реч о року који не може да се продужи, стилизација ове законске одредбе наводи на закључак да се свако решење против којег је допуштена жалба мора лично доставити овлашћеном лицу. Од обавезног личног достављања може се одступити када је ова обавеза законом изричито искључена (Милков, Радошевић, 2017: 1221).

У Старом ЗУП-у биле су предвиђене три ситуације личног достављања: када је таква обавеза прописана овим законом; када од дана достављања почиње да тече рок који се не може продужити или кад то нарочито нареди орган који је наредио достављање.⁹ Иако важећи ЗУП не предвиђа могућност органа да наложи обавезно лично достављање, у теорији се сматра да нема сметње за овакво поступање органа, алиби се у том случају радило о факултативном личном достављању, те би оно било валидно и ако је извршено на други начин који је прописан ЗУП-ом (Теofilović, 2018: 339). Мишљења смо да нема потребе да орган налаже лично достављање које би било факултативно, јер би се у том случају заправо радило о посредном достављању које се примењује ако лично достављање није обавезно, а прималац није пронађен на адреси на којој је требало да му се уручи писмено.¹⁰ ЗУП садржи и правила за ситуације да прималац одбије уручење писмена, као и када се не нађе на адреси на којој је требало да му се уручи писмено:

„Ако прималац писмена одбије уручење, службено лице органа или поштански оператор (достављач) о томе сачињава белешку и потом оставља обавештење на месту на коме је писмено требало да буде уручено, у коме назначавач лично име примаоца, податке којим се писмено идентификује, просторију унутар органа у којој писмено може да се преузме, рок у коме се преузимање може извршити и датум када је обавештење остављено.“¹¹ У овој ситуацији поставља се питање зашто

⁹Чл. 77 ст. 1 Старог ЗУП-а (*Службени лист СРЈ*, бр. 33/97, 31/01 и *Службени гласник РС*, бр. 30/10).

¹⁰Детаљније о правилима посредног достављања видети у чл. 76 ЗУП-а (*Службени гласник РС*, бр. 18/16, 95/18 – аутентично тумачење и 2/23 – одлука УС).

¹¹Чл. 75 ст. 4 ЗУП-а (*Службени гласник РС*, бр. 18/16, 95/18 – аутентично тумачење и 2/23 – одлука УС).

би достављач уручио само обавештење, а не и писмено које треба доставити, нарочито ако се узме у обзир чињеница да је у старом ЗУП-у било прописано да достављач оставља писмено ако прималац, без законског разлога, одбије (Милков, Радошевић, 2017: 1221).

Овде се може анализирати и евентуална повреда принципа сразмерности. Наиме, ЗУП прописује да „орган може да ограничи право странке или да утиче на њен правни интерес само поступањем које је неопходно да се њиме оствари сврха прописа и само ако та сврха не може да се оствари друкчијим поступањем којим би се мање ограничавала права или у мањој мери утицало на правни интерес странке.“¹² Мишљења смо да би остављање писмена уместо обавештења, несумњиво, у мањој мери утицало на правни интерес странке. Међутим, принцип сразмерности је „подређен начелу законитости и представља обавезу службеног лица да, када му закон пружа могућност избора, изабере ону меру која је за странку најповољнија“ (Лончар, Вучетић, 2013: 1633). То значи да када таква могућност не постоји, већ постоји само једна мера, орган није дужан да води рачуна о принципу сразмерност. Тада постоји дужност органа да примени ту једну меру независно од тога да ли би она изазвала штетне последице које су у супротности са циљем закона (Лончар, Вучетић, 2013: 1633).

Када се прималац не нађе на адреси на којој треба да се изврши достављање, достављач је дужан да достављање покуша поново у року од 24 часа. Ако ни тада не затекне примаоца на адреси, достављач је дужан да сачини белешку и остави обавештење на месту на коме је писмено требало да буде уручено. Обавештење садржи исте елементе као и у ситуацији да прималац одбије уручење писмена. По старом ЗУП-у, достављач је био дужан да се обавести када и на ком месту може пронаћи примаоца, па је тек онда могао код одраслих чланова домаћинства или на радном месту примаоца оставити писмено обавештење у вези пријема писмена (Драгић, 2014: 291). Таква обавеза достављача сада није предвиђена, па се достављање сматра извршеним када истекне 15 дана од дана истицања обавештења. Иако је овим достављање олакшано, оно је олакшано на штету странака јер се мање води рачуна о заштити њихових права и интереса, док је раније постојала равнотежа између интереса достављача и странака (Милков, Радошевић, 2017: 1222). Период од 15 дана може бити кратак и може се десити да се

¹²Чл. 6 ст. 1 ЗУП-а (*Службени гласник РС*, бр. 18/16, 95/18 – аутентично тумачење и 2/23 – одлука УС).

странка не упозна са садржином решења пре протекла рока за жалбу,¹³ што онемогућава заштиту права. Уколико је странка била оправдано одсутна, може тражити повраћај у пређашње стање, али се подношењем таквог предлога поступак продужава (Лилић и др., 2018: 189).

4. Лично достављање по Закону о поштанским услугама

Закон о поштанским услугама (ЗПУ) из 2019. године¹⁴ разликује универзалне и остале поштанске услуге. Универзална поштанска услуга, између осталог, обухвата и пријем, прераду, превоз и уручење писмена у судском, управном и прекршајном поступку. Прецизније речено, пријем, прерада, превоз и уручење писмена у судском, управном и прекршајном поступку спада у резервисане поштанске услуге и о уручењу ових пошљака се доставља доказ пошљаоцу као регистрована поштанска пошљка.¹⁵ Ово је од значаја ако се узме у обзир да су регистроване поштанске пошљке оне пошљке „за које поштански оператор издаје пошљаоцу потврду о пријему пошљке, о којима води посебну евиденцију и које се примаоцу уручују уз потпис“.¹⁶ Наведена потврда неодољиво подсећа на доставницу која представља потврду о уручењу управног акта и коју потписује прималац.

Када су у питању правила о уручењу, ЗПУ прописује да „поштански оператор, по правилу, уручује поштанску пошљку лично примаоцу, пуномоћнику или овлашћеном лицу.“¹⁷ Овакав начин достављања сличан је личном достављању према ЗУП-у. Даље, ако се регистрована поштанска пошљка не може уручити лично, „поштански оператор може уручити регистровану поштанску пошљку одраслом члану домаћинства, лицу запосленом у домаћинству, као и запосленом лицу затеченом у пословној просторији примаоца, или преко кућног сандучића примаоца.“¹⁸ По кругу лица коме се може извршити, овај начин

¹³ На пример лице коме треба уручити писмено се може налазити ван свог места пребивалишта 15 дана услед службеног одсуства или годишњег одмора у иностранству. Такође, до ове ситуације може доћи када лице има пријављено и боравиште, па је у сталном покрету на релацији између места пребивалишта и места боравишта. Још један проблем је код истог назива улица у граду и приградском насељу, када достављач може оставити обавештење у погрешном насељу.

¹⁴ Службени гласник РС, бр. 77/19.

¹⁵ Чл. 24 ЗПУ (Службени гласник РС, бр. 77/19).

¹⁶ Чл. 41 ст. 3 ЗПУ (Службени гласник РС, бр. 77/19).

¹⁷ Чл. 46 ст. 1 ЗПУ (Службени гласник РС, бр. 77/19).

¹⁸ Чл. 46 ст. 2 ЗПУ (Службени гласник РС, бр. 77/19).

одговара посредном достављању из ЗУП-а. док уручење преко кућног сандучића представља начин уређен у чл. 76 ст. 4 ЗУП-а, с тим што изостаје услов неприхватања уручења.¹⁹

4.1. Однос ЗУП и ЗПУ

Вредна пажње је следећа одредба ЗПУ: „Писмена у судском, управном и прекршајном поступку уручују се у складу са законом.“²⁰ Ова одредба нас доводи до питања односа ЗУП и ЗПУ када је достављање управних аката у питању. Оваквом одредбом ЗПУ не можемо извести поуздан закључак да ли синтагма „у складу са законом“ упућује на ЗУП или неки други пропис.²¹ Сам ЗУП предвиђа да „поједина питања управног поступка могу посебним законом да се уреде само ако је то у појединим управним областима неопходно, ако је то у сагласности са основним начелима одређеним овим законом и не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених овим законом.“²² С обзиром да је ЗУП општи процесни закон у материји управног права,²³ на овај начин

¹⁹ „Ако друго лице не прихвати да му се писмено уручи, оно се оставља на месту на коме је требало да буде уручено примаоцу, а време и датум остављања писмена и рок после кога се сматра да је достављање извршено назначавају се на коверти и у доставници.“

²⁰ Чл. 46 ст. 3 ЗПУ (*Службени гласник РС*, бр. 77/19).

²¹ Примерице у неким другим законима постоје одредбе које јасно упућују на ЗУП. Неке од тих одредби могу се наћи у члану 84 Закона о пензијском и инвалидском осигурању из 2003. године – „Права из пензијског и инвалидског осигурања која се остварују у фонду обезбеђују се у поступку предвиђеном законом којим је уређен општи управни поступак, ако овим законом није друкчије уређено.“; члану 107 Закона о социјалној заштити из 2011. године – „Поступак за остваривање права на новчану социјалну помоћ, права на додатак за помоћ и негу другог лица и права на увећани додатак за помоћ и негу другог лица води се по одредбама закона којим се уређује општи управни поступак, ако овим законом није другачије одређено.“; члану 80 Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености из 2009. године – „О правима незапосленог из обавезног осигурања одлучује се у поступку прописаном законом којим се уређује општи управни поступак, ако овим законом није другачије одређено.“

²² Чл. 3 ЗУП-а (*Службени гласник РС*, бр. 18/16, 95/18 – аутентично тумачење и 2/23 – одлука УС).

²³ Прица наводи постојање три групе закона: системски закон, општи закон и посебан закон (Прица, 2021: 98). Прица овако закључује на основу става Уставног суда који наводи предуслове да би одређени закон садржао посебна правила у односу на системске законе: „То је, пре свега, постојање оправдане потребе и легитимног циља на коме се заснива одступање од општих, системских правних правила у одређеним успостављеним друштвеним односима у конкретној области. Даље, прецизно се мора сагледати да ли се посебна правила и правни изузеци у потпуности ослањају на системска правила, тако да се у целини посматрано општа правила из системског закона

сам ЗУП прописује „непосредну примену својих норми у делу општих правних начела и гарантованог степена правне заштите и супсидијарну примену својих одредби на питања која нису уређена посебним законом“ (Прица, 2021: 102).

Међутим, да бисмо одредили да ли предност имају одредбе ЗПУ или ЗУП, најпре треба утврдити карактер и међусобни однос тих норми. Постоје четири врсте односа између норми с обзиром на услове: коекстензија, компрехензија, интерсекција и диспарација, док с обзиром на последице норме могу бити у складном односу и у сукобу. Код коекстензије су елементи скупова потпуно исти, а код диспарације потпуно различити. Код компрехензије суперординирани скуп обухвата све елементе субординираног и најмање још један елемент, док код интерсекције скупови деле неке заједничке елементе, али и садрже елементе које обухватају посебно (Марковић, 2021: 59). На први поглед је јасно да норме о достављању из ЗУП-а и ЗПУ нису у односу коекстензије ни диспарације. Такође, делује нам да норме о достављању у ЗУП не обухватају у потпуности норме о достављању у ЗПУ, као ни обрнуто, јер оба прописа поред сличних садрже још нека засебна правила о достављању. Наведено нас доводи до закључка да су норме о достављању из ова два прописа у односу интерсекције.

То даље отвара питање начина решавање евентуалног сукоба норми. М. Марковић сматра да „многи правници погрешно сматрају да се деонтолошки сукоби норми решавају на основу *lexspecialis*“ и разлог тог увреженог мишљења види у претпоставци „да је традиционална листа колизионих норми потпуна, због чега се сви сукоби решавају на основу *lex specialis* који се не могу решити на основу *lex superiori* и *lex posteriori*“ (Марковић, 2021: 89). Према њему, за решавање деонтолошких сукоба²⁴ између интерсективних норми користи се правило *lex gravis derogat legi levi*, што значи да тежа норма изузима лакшу норму (Марковић, 2021: 88). То значи да би у сваком конкретном случају када дође до сукоба норми о достављању требало утврдити која је важнија. Када је достављање писмена у управном поступку у питању, ЗПУ предвиђа

могу несметано применити на сва питања која нису обухваћена и посебно уређена на изузетан, посебан начин. И на крају, мора се сагледати и да ли су посебна правила и правни изузеци у складу са Уставом и целокупним правним системом Републике Србије. Само на тај начин може се успоставити однос тзв. системских закона и тзв. посебних закона који уређују посебна правила и изузетке на начин који не угрожава јединство правног поретка, правну сигурност и остваривање Уставном зајамчених права и слобода.“ (Одлука УС бр. IУз-27/2011 од 06. 11. 2013. године)

²⁴ О деонтолошком сукобу норми видети: (Марковић, 2021: 70-73).

да се она уручују у складу са законом, а ЗУП да је лично достављање „обавезно када од дана достављања почиње да тече рок који не може да се продужи, ако законом није друкчије предвиђено.“ Мишљења смо да ће поштански службеник у ситуацији када уручује управни акт морати да примењује правила из ЗУП-а. Он неће моћи, у случају неуспелог личног достављања, да примени правила из чл. 46. ст. 2 ЗПУ, већ правила ЗУП-а која регулишу ситуацију поновног достављања. Ово из разлога што правила ЗУП-а представљају тежу норму према правилу *lex gravis* мајући у виду значај уредног достављања управних аката за заштиту права и интереса странака. Када би ЗПУ садржао норму која би предвиђала да се писмена у судским и другим поступцима уручују преко кућних сандучића, поштански оператор би управни акт, који се по ЗУП-у доставља лично, морао да уручи лично, без обзира на одредбу ЗПУ, на основу правила *lex gravis*.

Но, у пракси се неретко може десити да дође до другачијег поступања и да, на пример, поштански оператор само убади писмено у поштанско сандуче или да, не поштујући правила о личном достављању, предметно писмено преда одраслом члану домаћинства или другом лицу које га касније не би одмах предало примаоцу. У таквим и другим сличним ситуацијама некада може доћи до потребе за изјављивањем жалбе на решење, али да она не буде благовремена. Поставља се питање које могућности странка може искористити како би заштитила свој правни интерес.

Већ смо указали да странка има могућност да предлогом тражи повраћај у пређашње стање. Реч је о правном средству које представља корективни механизам у односу на строге преклузивне рокове чијим наступањем би странка изгубила право на предузимање појединих процесних радњи (Димитријевић, 2019: 280). Важећи ЗУП не сврстава предлог за повраћај у пређашње стање у правна средства, већ га регулише у трећем делу који носи назив „Основна правила поступка“. Неки аутори га сврставају у ванредна правна средства, али има и мишљења према којем овај предлог представља средство *sui generis* (Лукић, 1988: 6-7). Повраћај у пређашње стање дозвољава се странци: 1) ако странка из оправданог разлога пропусти рок за предузимање радње у поступку, па изгуби право да је предузме; 2) ако је из незнања или очигледне омашке поднесак предат благовремено ненадлежном органу и 3) ако је странка очигледном омашком прекорачила рок, па орган прими поднесак у наредна три дана, а странка би прекорачењем изгубила неко право (Димитријевић, 2019: 281). Термин „очигледна омашка“ је правни стандард и представља фактичко питање које би се решавало у конкретној

спорној ситуацији. Предлог за повраћај у пређашње стање подноси се „у року од осам дана од када је престао разлог који је изазвао пропуштање, а ако је странка касније сазнала за пропуштање – у року од осам дана од када је сазнала за пропуштање.“²⁵ Поред субјективног рока од осам дана, право на подношење овог предлога везано је и за објективни рок који износи три месеца од пропуштања. Ако је пропуштање изазвано вишом силом, предлог за враћање у пређашње стање се може поднети и након овог рока. Странка у предлогу треба детаљно да образложи околности које су је спречиле да предузме одређену радњу (Лукић, 1988: 8). Подношење предлога не зауставља ток поступка, али орган има могућност да застане са поступком док решење о предлогу не постане коначно. Ако се одобри повраћај у пређашње стање, поступак се „враћа у стање у коме се налазио пре пропуштања и поништавају се решења и закључци који су донети услед пропуштања.“²⁶ У ситуацији када би жалба била одбачена решењем као неблагоприятна, а касније буде одобрено враћање у пређашње стање, онда би то решење о одбацивању жалбе било поништено, па би странка имала могућност да уложи жалбу на решење које јој није било ваљано уручено.

5. Закључна разматрања

С обзиром на сличност правила о достављању садржана у ЗУП-у и ЗПУ на која смо указали, делује да се у неку руку може рећи да и не постоји сукоб норми између наведених прописа. Увидели смо да ЗПУ уручење писмена у управном поступку сврстава у резервисане поштанске услуге за које се пошиљаоцу издаје потврда о пријему, док ЗУП садржи правила о доставници која се враћа органу и представља поуздан доказ о извршеном достављању. Важност уредног достављања огледа су у томе што од тог тренутка орган може предузимати правне радње, док за странку почиње да тече рок за жалбу, па је неопходно да она правоваљано буде упозната са садржином решења.

Доказ да је странка примила писмено представља њен потпис на доставнинци, на којој се уносе и идентификациони подаци о решењу које је предмет достављања. ЗПУ прописује начелно правило на основу кога је поштански оператор дужан да пошиљку достави лично, а на основу одредби ЗУП-а постоји значајан број ситуација у којима је обавезно

²⁵ Чл. 83 ст. 1 ЗУП-а (*Службени гласник РС*, бр. 18/16, 95/18 – аутентично тумачење и 2/23 – одлука УС).

²⁶ Чл. 83 ст. 6 ЗУП-а (*Службени гласник РС*, бр. 18/16, 95/18 – аутентично тумачење и 2/23 – одлука УС).

лично достављање. Та обавезност постоји када је одређено самим законом, као и у ситуацији када од тренутка достављања почиње да тече рок који није могуће продужити. О значају ове процесне радње сведочи и чињеница да су подробно регулисана и правила поступања када примаоц одбије уручење писмена, и када се не нађе на претпостављеној адреси. Но, ова правила садрже неке нелогичности на које смо указали.

Имајући у виду чињеницу да је ЗУП општи процесни закон у материји управног права, па самим тим и у погледу достављања управних аката, сам ЗУП наводи да је поједина питања могуће другачије уредити, али ако је то у појединим областима неопходно, ако је у сагласности са његовим основним начелима и ако не смањује зајемчен ниво заштите права и правних интереса. У том духу би требало решавати евентуалне сукобе норми који настану између ЗУП-а и других закона. Изузетно важним сматрамо гледиште у коме се наводи да се за решавање деонтолошког сукоба интерсективних норми не примењује правило *lex specialis derogat legi generali*, већ да се у ствари ради о правилу *lex gravis derogat legi levi*. Примена овог правила подразумевала бида би у сваком конкретном случају решавања сукоба норми требало утврдити која норма има већи значај и на основу тога одредити коју применити.

Литература

Димитријевић, П. (2019). *Управно право*. Ниш: Медивест;

Драгић, Н. (2014). Достављање у управном поступку са посебним освртом на нацрт новог ЗУП-а и европске стандарде. У: С. Лилић (Прир.) *Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије* – књ. 4 (стр. 286-299). Београд: Правни факултет Универзитета у Београду;

Јовановић, З., Радловић, У. (2019). Dostavljanje u upravnom postupku. *Pravni život*. 10(LXVIII). 299-308;

Лилић, С., Манојловић Андрић, К., Голубовић, К. (2018). *Практична примена новог ЗУП-а: спорна питања и одговори*. Београд: Службени гласник;

Лончар, З., Вучетић, Д. (2013). Принцип сразмерности у европском и српском праву – управноправни аспекти. *Теме*. 4(XXXVII). 1617-1642;

Лончар, З. (1997). Достављање у управном поступку. *Право – теорија и пракса*. 7(XIV). 53-65;

Лукић, В. (1988). Повраћај у пређашње стање у управном поступку. *Гласник адвокатске коморе Војводине*.10(LX). 6-13;

Марковић, М.(2021). *Правна природа правних принципа: логичка и методолошка разлика између правних принципа и правних правила*“ (докторска дисертација). Београд:Правни факултет Универзитета у Београду;

Марковић, Б. (2001). *Есеји о управи*.Крагујевац: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу;

Милков, Д.(2017). *Управно право II – управна делатност*.Нови Сад: Универзитет у Новом Саду – Правни факултет, Центар за издавачку делатност;

Милков, Д., Радошевић, Р. (2017). Обавештавање у управном поступку. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*. 4(LI). 1207-1227;

Поповић, С., Марковић, Б., Петровић, М.(2002). *Управно право – општи део*. Београд, Службени гласник;

Прица, М. (2021). Супсидијарна и сходна примена Закона о општем управном поступку.*Зборник радова Правног факултета у Нишу*.91(LX). 97-116;

Teofilović, P. (2018). Obaveštavanje i dostavljanje u upravnom postupku po novom Zakonu o opštem upravnom postupku RS iz 2016. godine, *Pravni život*.10(LXVII). 331-345;

Урошевић, Р. (2005). Достављање у управном поступку – новине у законима.*Билтен судске праксе*. 2,486-496.

Прописи и судска пракса

Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 18/16, 95/18 – аутентично тумачење и 2/23 – одлука УС;

Закон о општем управном поступку, *Службени лист СРЈ*, бр. 33/97, 31/01 и *Службени гласник РС*, бр. 30/10;

Закон о парничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 49/13 – одлука УС, 74/13 – одлука УС, 55/14, 87/18, 18/20 и 10/23 – др. закон;

Закон о поштанским услугама, *Службени гласник РС*, бр. 77/19;

Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 111/09;

Одлука УС бр. IУз-27/2011 од 06. 11. 2013. године.

Stefan Milić,

Master degree student,

Faculty of Law, University of Niš

**PERSONAL DELIVERY IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE: THE
RELATIONSHIP BETWEEN THE GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE
ACT AND THE POSTAL SERVICES ACT**

Abstract

Delivery in the administrative procedure is a procedural action that allows the parties to familiarize themselves with the content of the act that is the subject matter of delivery, the ultimate purpose of which is the protection of their rights and legal interests. Under the current General Administrative Procedure Act, delivery is classified as a form of notification, which may be personal, indirect and public delivery. The subject matter of analysis of this paper is personal delivery, involving situations where this form of delivery is mandatory, as well as the rules governing its implementation. Bearing in mind that delivery can also be carried out by postal operators, the question arises about the relationship between the rules envisaged in the General Administrative Procedure Act and the Postal Services Act. The author of this paper examines the provisions of these two legislative acts and the rules for resolving conflicts of norms with regard to their mutual relationship. In addition to traditional conflict norms, the literature refers to the rule of *lex gravis* as a method for resolving conflicts of norms. This rule will be considered in the light of the relationship of the two legislative acts concerning the provisions on delivery.

Keywords: delivery, personal delivery, general and special administrative procedures, General Administrative Procedure Act, Postal Services Act, conflict of norms, *lex gravis*.