

**УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ**  
**ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ**

**Управна ствар као предмет управног  
поступка**

(Мастер рад)

Ментор:

Проф. др Милош Прица

Студент:

Радован Вулетић

Број индекса: М031/23-О

Ниш, 2024.године.

## Садржај

УВОД .....	1
Глава прва	
ОБЛИЦИ УПРАВНЕ ДЕЛАТНОСТИ.....	3
1. Разврставање облика управне делатности .....	5
2. Облици управне делатности кроз призму аката и радњи .....	5
2.1. Општи правни акти .....	5
2.2. Управне радње .....	6
2.3. Неауторитативни управноправни послови .....	7
2.4. Управни уговори .....	8
3. Облици управне делатности који имају карактер управне ствари .....	10
Глава друга	
УПРАВНА СТВАР КАО ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ ПОСТУПКА У ПРАВУ СРБИЈЕ .....	14
1. Управна ствар као законски појам .....	14
2. Однос између Закона о општем управном поступку и посебних закона .....	19
3. Карактеристике управне ствари као предмета управног поступка .....	21
Глава трећа	
ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ ПОСТУПКА У ДРЖАВАМА НА ПОДРУЧЈУ БИВШЕ СФРЈ.....	26
Глава четврта	
УПРАВНА СТВАР И УПРАВНИ СПОР .....	32
1. Управна ствар према Закону о управним споровима .....	32
2. Предмет управног спора и управног поступка – упоредни аспект.....	34
2.1. Предмет управног спора .....	34
2.2. Концепт управног поступка .....	41
3. Управна ствар и управносудска ствар .....	43
ЗАКЉУЧАК .....	45
ЛИТЕРАТУРА.....	46

## УВОД

Кроз предметни рад биће обрађена и анализирана материја која се односи на тему која гласи "Управна ствар као предмет управног поступка". У првом реду треба рећи да у оквиру овог мастер рада постоји више различитих тематских јединица од којих у оквиру неких постоје и уже одреднице, односно уже тематске јединице, што је логично имајући у виду изазов израде предметног рада, односно комплексност истог.

У том контексту, приликом израде предметног рада кренуло се од општих поставки и одредница, да би се потом тематика конкретизовала како на конкретна позитивноправна решења, тако и на компаративноправни аспект. Нарочито је битно истаћи да је приликом израде предметног рада, у контексту истог коришћен већи број релевантних литерарних извора, са циљем да се одговори на изазове постављеног задатка и осмисли садржај који ће бити концизан и кохерентан.

Свакако да на почетку рада треба истаћи чињеницу да је једно од питања које је веома важно не само у оквиру теме овог рада, већ и у оквиру теорије управног права проблематика која се односи на дефинисање појма управне ствари, те у том контексту управне ствари као предмета управног поступка.

Наиме, један од појмова на којима је заснована управна процедура, тј. наука управног права јесте појам управне ствари. Међутим, у веома дугом временском периоду у оквиру позитивног законодавства у нашој држави није било егзактног дефинисања овог појма, што је за последицу имало многе потешкоће у пракси.

Тако је појам управне ствари дефинисан тек 2009. године, након што је усвојен Закон о управним споровима, односно 2016. године, након што је усвојен Закон о општем управном поступку. Поставља се питање у којој мери је законско дефинисање управне ствари олакшало многобројне недоумице када је реч о

органима јавне управе, али и судова, који су претходно, кроз праксу морали мериторно да донесу одлуку да ли се у конкретној ситуацији ради о управној ствари, тј. да ли је неки акт донет у управној ствари или не.

## Глава прва

### ОБЛИЦИ УПРАВНЕ ДЕЛАТНОСТИ

#### 1. Разврставање облика управне делатности

Највећи број прописа који за предмет регулисања има општи управни поступак, развија управнопроцесну делатност у складу са одређеним правним принципима. Правила на којима се базира управна делатност базирају се пре свега на највишем правном акту - Уставу, из чијих се главних поставки даље развијају.

У том контексту, главне одреднице ових принципа најчешће су нормиране највишим правним актима сваке од савремених држава, а потом се даље понављају и(или) бивају разрађена законима којим се регулише општи управни поступак (Вучетић, 2018:200).

У контексту модерног појма и схватања државе у савременом смислу, већ током друге половине прошлог века долази до тенденције да је због битно измењене улоге саме државе у друштву, дошло до измењене перцепције схватања управне делатности. Активност управе није више могле бити сведена искључиво на вршење управне функције, као једне од функција којом се имплементира вршење власти, што све више почиње да се перципира као делатност државе (Миленковић, 2012: 56).

Када је реч о прецизнијем дефинисању управне делатности битно је истаћи чињеницу да можемо да кренемо од појма управе као начина регулисања процеса у друштву. У том контексту појам управне делатности се односи на теоријски појам управе у функционалном смислу, односно управну делатност у функционалном смислу (Миленковић, 2012: 56).

Јавна управа представља појам под којим се у функционалном смислу подразумевају све делатности односно активности које обавља управа као организација којом се у социјалном смислу регулишу друштвени процеси

(Миленковић, 2012: 57). Обзиром да се под управном делатношћу подразумевају активности по основу којих управа врши социјалну функцију, конкретни облици којим долази до вршења управне делатности у оквиру једног правног система дефинишу се по основу закона и осталих правних прописа којим се од стране државе регулише.

У организационом смислу јавна управа обухвата поред државне управе обухвата и управу осталих субјеката, пре свега се ту мисли на јавноправне личности или самоуправе, те приватне субјекте којима је по основу закона поверена имплементација управних јавних овлашћења, те је појам јавне управе у организационом смислу шири од појма државне управе.

У модерним грађанским државама, правна теорија не дефинише управу само као вид делатности државних органа у ужем смислу, већ и тела самоуправе у врло широком смислу те речи, те и приватна лица која обављају делатност од посебног значаја за целокупно друштво. У односу на ужи појам управе, који сами државни органи врше, овде је реч о ширем појму управе, који се дефинише као јавна управа односно јавна служба (Миленковић, 2012: 59).

У том смислу, јавна управа нормативно је дефинисана као "организациона структура" којом се јасно разликује "делатност јавне управе", као корпуса различитих, бројних и сложених задатака и послова који се врше са циљем указивања стручне и професионалне подршке Влади у имплементацији политике и реализацији стратегије развоја и обезбеђивању пружања јавних услуга грађанима.

Три су облика управне делатности: регулативна, старатељско-физичка и контролна управна делатност. Регулативна управна делатност подразумева доношење општих правних аката и појединачних правних аката, при чему је управна ствар заступљена само код управних аката. Израз старатељско-физичке делатности јесу управне радње, док су код контролне управне делатности заступљени управни акти и управне радње. (Прица, 2023: 395-416).

## **2. Облици управне делатности кроз призму аката и радњи**

Под окриљем поменутих облика управне делатности, заступљени су различити правни акти и управне радње:

1. општи правни акти;
2. управне радње;
3. неауторитативни управноправни послови и
4. управни уговори и
5. управни акти.

### **2.1. Општи правни акти**

У оквиру правног поретка сваке земље егзистирају различити општи правни акти који имају функцију да уређују различите облике друштвених односа. Ради се о веома значајним врстама аката, и то не само из разлога што се истим нормирају битна питања и основе друштвених односа, већ и зато што су општи правни акти основа за доношење појединачних правних аката. У том контексту, општи правни акти представљају правне изворе, те је обрада и анализа истих веома значајна, како у теоретском, тако и у практичном смислу.

Када је реч о формалним и материјалним елементима правних аката у опште правне акте се убрајају устав, закон, уредбе и остали подзаконски акти, статут и остали општи акти друштвених и осталих организација, колективни и остали уговори итд.

Такође, правни акти представљају изјаве воље органа којима долази до стварања одређених правних промена, па у том контексту правни акти управе представљају

изјаве воље органа управе који за циљ имају успостављање нове правне ситуације или потврде постојеће, а главна подела правних аката је позната као подела на опште правне акте и појединачне правне акте, па у том смислу се и правни акти управе деле на опште правне акте и појединачне правне акте управе. Општи правни акти управе носе назив управни прописи, а појединачни правни акти управе се пре свега јављају као управни акти и ређе као управни уговори. У управне прописе спадају правилници, наредбе и упутства.

## **2.2. Управне радње**

У оквиру националне правне теорије нема јединственог става о управним радњама. Базирајући се на различитим представама о управи, домаћи аутори управне радње дефинишу на различите начине, шире и уже. У том смислу, уколико се занемаре разлике у вези појединих детаља, различита схватања домаћих аутора се могу поделити у две главне групације. У прву групацију убрајају се они аутори који управне радње дефинишу неодређено и широко и изједначавају их са свим појединачним актима и радњама управе које немају правно дејство. У другу групацију убрајају се они аутори који појам управних радњи схватају у ужем и специфичном смислу: управне радње не представљају сви појединачни акти и радње управе, већ само оне радње којима се имплементацијом принуде право извршава. Условно се може издвојити и трећи приступ, којим су обједињена претходна два, дефинишући појам управних радњи како у ширем, тако и у ужем смислу.

Један део домаће правне теорије, дакле, није ни покушао да одреди неки посебан појам управних радњи. У најбољем случају, њихов појам управних радњи је збирни, ослоњен на набрајање различитих појединачних аката и радњи управе, које, као материјалне акте, супростављају правним актима и одричу им правно дејство. За њих, према томе, управне радње ни немају неко посебно значење. То су сви материјални акти органа управе, повезани једино негативним критеријумом – непостојањем правног дејства (Милков, Радошевић, 2023: 4).



Физичка делатност органа државне управе проводи се путем управних радњи и мера, а правне радње су за правни поредак важне једнако као и правни акти. „Али, за разлику од правних аката, правне радње у правном поретку – било да су у питању органи државне управе или грађани-појединци – искључују могућност важења законитости у материјалном смислу, само што се код органа државне управе правотворачки извор испољава у виду оцене целисходности, док се код правних радњи грађана-појединаца као правотворачки извор јавља слободна воља. Законске норме којима се уређују полицијске радње и мере требало би да полицију ограничавају и не ограничавају, како би полиција била у могућности да оценом целисходности у конкретном случају јавни поредак заштити од утицаја ирационалног и непредвидљивог у правној стварности. Одавде произлази немогућност постојања потпуне правне везаности у погледу управних радњи.“ (Прица, 2023: 395-416).

### **2.3. Неауторитативни управноправни послови**

У области законодавне и судске гране власти функције исте су претходно већ биле нормиране, док је нови вид активности који држава почиње да врши у делатности привреде, здравства, саобраћаја, просвете, убрајају се у правни оквир који се односи на имплементацију управне функције. Ово је за последицу имало измену карактера садржине активности који представљају управну функцију и проширивање исте на неауторитативне активности.

У том смислу, садржина теоријског појма управна 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 замењује 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 (Лилић, 2014: 45).

Све шира државна улога у овире друштва, као и мултипликовање делатности управе у значајној су мери утицали на схватање о управи као делатности којом држава имплементира своје циљеве у друштву, вршећи како ауторитативне, тако и неауторитативне делатности, биле оне нормиране посебним правним режимом или не (Лилић, 2014: 46).

Измена теоријске концепције улоге државе у друштву нарочито је уочљиво у оквиру управе, чија делатност сада представља различите активности у оквиру којих долази до прожимања елементата како ауторитативне, тако и неауторитативне природе. 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 (Лилић, 2014: 46).

#### **2.4. Управни уговори**

Уговор је сагласност воља између два или више лица - субјеката, који се односе на битне елементе, са циљем постизања правних последица које су дозвољене. Не постоји дефиниција управних уговора која је опште прихваћена, међутим једна од најчешћих је следећа: Управни уговори представљају врсту уговора које држава, односно јавноправно тело, склапа са трећим лицима ради постизања циљева од ширег друштвеног интереса. Међутим, дефинисати се може и на следећи начин – Управни уговор је уговор склопљен у име једног или више јавних субјеката, а према режиму јавног права (Живић, 2011: 272).

Када је реч о сегментима управног уговора, треба навести да исти имају следећа три елемента (Живић, 2011: 273):

1. Субјекти: Један од субјеката управног уговора увек мора бити јавни, односно јавно-правно тело, тј. управним уговором не може се сматрати уговор између појединаца.
2. Циљ: Сврха управних уговора јесте испуњење неког ширег друштвеног интереса, за разлику од уговора грађанског права, приватних, чији је циљ остварење само међусобних интереса сауговарача, чак и онда када је један од субјеката држава.
3. Посебни услови: При склапању и извршавању управних уговора важе посебни услови, који су по правилу предвиђени посебним прописима и за њих важи посебан поступак.

Закон о општем управном поступку („Сл. гласник РС“ бр. 18/2016) који предвиђа (чл. 26) супсидијарну примену одредаба Закона о облигационим односима везано за правни режим управних уговора, а разлог упућивања на системски закон о облигационим односима јесте попуњавање правних празнина у уређивању управног уговора као посебног правног института. Обзиром да се по основу Закона о општем управном поступку поводом управних уговора спроводи судска заштита у управном спору, логично је да се управни уговор развија као самосталан правни институт у контексту императивних законских одредби у оквиру различитих области правног поретка и са супсидијарном применом Закона о облигационим односима. Разуме се, на управном и грађанском правосуђу је задатак непосредног доктринарног дефинисања управног уговора као правног института – откривањем и дефинисањем типичних правних предмета (правних ствари) и правних ситуација – на тремеђи законског уређивања управних уговора између (Прица, 2018: 121):

(1) материјалноправних законских одредаба о управним уговорима у различитим областима правног поретка,

(2) одредаба Закона о општем управном поступку и

(3) одредаба Закона о облигационим односима.

### **3.Облици регулативне управне делатности који имају карактер управне ствари**

Карактер управне ствари имају само предмети управног поступка који се правно уређују доношењем управних аката. Управни поступак је скуп радњи које су правно уређене и процесних односа између надлежног органа, странке и осталих учесника приликом дефинисања чињеничне подлоге за примену прописа у конкретним животним околностима од јавног интереса у управним стварима.

Суштина управног поступка манифестује се кроз остваривање правних циљева који су међусобно повезани и усклађени. Један правни циљ јесте имплементација и заштита јавног интереса у околностима објективних законитости. Други правни циљ управног поступка манифестује се кроз признање грађанима и организацијама припадајућих субјективних права, да би се могле одредити обавезе које им следују, тј. да се утврди да ли у постојећој ситуацији постоје законски услови за признавање тражених права или за одређивање појединих обавеза, затим да се двострано правно уреде одређени правни односи од јавног значаја, као и да се уредно, правовремено, по *lege artis* стандардима и под једнаким условима (недискриминација) обаве важни јавни послови у корист грађана и њихових колективитета. Начелно гледано, могло би се рећи „да су се правила модерног управног поступка, претежним делом, развила разрадом процесног положаја странке и оних начела која то штите“ (Томић, Миловановић, Цуцић, 2017: 7).

Управни поступак у актуелном праву Србије своди се на (Томић, Миловановић, Цуцић, 2017: 23):

1) ток предузимања различитих управних активности –

а) нормативних, једностраних (класични управни акт, као и новоуведени гарантни акт) и двостраних (управни уговор); и

б) ненормативних активности, управне радње и пружање, односно обезбеђење пружања јавних услуга у смислу фактичког рада у управним стварима;

2) спровођење у живот управних аката, њихово извршење (административно, тј. управно извршење);

3) управноправну проверу њихове правилности – правна средства и службено интервенисање у односу на предузете управне активности.

За предметну тематику веома је важно дефинисати појам општег и појам посебног управног поступка. Наиме, да би дошло до имплементације закона и осталих прописа у оквиру управних ствари неопходно је да исте буду подвргнуте двема врстама процесних правила и то општих и посебних. У том контексту постоје две врсте управних поступака - општи управни поступак и посебни управни поступак.

Регуле општег управно - процесног карактера односе се на све врсте управних ствари. Ове регуле представљају заједничке управно - процесне норме, које генерално представљају правни режим општег управног поступка. Посебна управно - процесна правила односе се на поједине управне области, тј. материје. Особености одређених подручја друштвеног живота, праћене потребом делотворног обављања припадајућих управних послова, одражавају се и у специфичностима процесне природе. То доводи до формулисања извесних процесних солуција које одступају од прописане опште управне процедуре.

Ипак, норме општег управно - процесног карактера примењују се на сва питања поступка за коју у односу на управну материју генерално не постоји посебно нормирана регулатива. Дакле, ЗУП се примењује при поступању у свим управним стварима, а поједина питања управног поступка могу се посебним законом другачије уредити ако је то неопходно за поступање у појединим управним областима (Томић, Миловановић, Цуцић, 2017: 10).

Када је реч о управном поступку треба истаћи чињеницу значаја Закона о општем управном поступку за који је карактеристично да представља општи процесни

закон који се директно - непосредно примењује у оквиру свих управних области, где се истим такође прецизира и основ за доношење посебних закона.

Тако је између осталог овим законом прописано да се исти примењује на поступање у свим управним стварима (Прица, 2021:102). 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.“ (чл. 3 Закона о општем управном поступку – „Сл. гласник РС“ бр. 18/2016) (Прица, 2021:102).

То значи да у овом примеру важи режим правне надређености општег закона над посебним законима (Прица, 2021:102).

Одавде даље произлази да се однос између Закона о општем управном поступку и посебних закона који регулишу управне области не испитује само у поступку оцене уставности и законитости (Прица, 2021:102), већ је на испитивање тога односа, у следству непосредне примене општег закона, позван сваки доносилац управног акта, а особито Управни суд приликом решавања тзв. управних спорова (Прица, 2021:102).

Разлог томе је у чињеници да наш важећи Закон о општем управном поступку има непосредну примену – у погледу општих правних начела и гарантованог нивоа заштите права и правних интереса странака – у свим управним областима и свим управним стварима, следствено чему је погрешно говорити о супсидијарној примени општег процесног закона у управним областима.

Закон о општем управном поступку чланом 1. дефинише управни поступак као скуп правила која државни органи и организације, органи и организацији аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, установе, јавна предузећа, посебни органи посредством којих долази до имплементације регулаторне функције правних и физичких лица којима су поверена јавна овлашћења примењују у поступцима у управним стварима. (Закон о општем управном

поступку «Сл. гласник РС», број 18/2016, 95/2018 - аутентично тумачење и 2/2023  
- одлука УС, чл.1)

## Глава друга

### УПРАВНА СТВАР КАО ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ ПОСТУПКА

Године 2016. у нашој држави је усвојен нови Закон о општем управном поступку. По основу овог прописа, који је пре свега процесноправне природе, нормиране су и неке установе материјалноправне природе, што се у приличној мери показало као проблематично и непримерено. Предметним законом дефинисана је и управна ствар (Милков, Радошевић, 2016: 734).

Овде је важно напоменути позитивноправни оквир, који је на изричит начин дефинисао и у знатној мери проширио појам управне ствари. У том смислу је под појмом управне ствари подведен управни акт, гарантни акт, управни уговор, управне радње и пружање јавних услуга. У том контексту управна ствар обухвата не само доношење управних аката и издавање јавних уверења, (по претходном законодавном оквиру) већ и доношење гарантних аката, закључивање управних уговора, предузимање управних радњи и пружање јавних услуга. Такође, предвиђено је да управна ствар јесте она ситуација која је законом дефинисана као таква. На тај начин је управна ствар по важећем Закону о управном поступку по обиму изједначена са управном делатношћу. Ипак, овакав појам управне ствари није противан дефиницији коју садржи Закон о управним споровима, обзиром да ће се и даље Управном суду у вези управних ставри из управног поступка подносити тужбе само против управних аката (Миловановић, 2019: 125).

#### 1. Управна ствар као законски појам

У нашој држави се каснило на променама прописа, одсноно изменама и допунама истих. Ово је била и ситуација када је реч о Закону о општем управном поступку. Тако је још 2004. група домаћих и страних аутора израдила нацрте Закона о



општем управном поступку и Закона о управним споровима за потребе тадашњих ресорних министарстава.

У оквиру нацрта Закона о општем управном поступку из 2004. године дошло је до увођења одређених суштинских новина, које би требало да утичу на побољшање прописа и уклоне недостатке који се раније постојали. Тако је поред одређеног термнолошког усклађивања са новонасталим променама у оквиру овог нацрта први пут била дата и дефиниција управне ствари (Милков, 2012: 39).

По основу претходног Закона било је нормирано да су по основу правила која се односе на општи управни поступак имају обавезу да поступају „државни органи кад у управним стварима, непосредно примењујући прописе, решавају о правима, обавезама или правним интересима физичког лица, правног лица или друге странке, као и кад обављају друге послове утврђене овим законом“ (Милков, Радошевић, 2016: 734).

Када решавају у управним стварима, или обављају друге послове утврђене овим Законом, исту дужност имају и „предузећа и друге организације (...) у вршењу јавних овлашћења која су им поверена законом“ (Милков, Радошевић, 2016: 735).

По основу горе наведених норми произлази да се правила која се односе на општи управни поступак имплементирају и када је реч о одлучивању у управним стварима. Поставља се питање шта се може подвести под управне ствари што Законом није изричито дефинисано.

Ипак, тумачењем ових норми, а пре свега везано за остале одредбе које су биле део претходног Закона о општем управном поступку и остало пратеће законодавство које се односи на управноправни режим, може дати одговор и на ово питање. За управне ствари се може рећи да представљају ону ситуацију у оквиру које се на ауторитативан начин доноси одлука о правима и обавезама странака путем доношења управних аката.

Остали послови који су нормирани претходним Законом о општем управном поступку, за разлику од доношења управних аката, не врше се у оквиру управних

ствари, међутим врше се на исти начин, имплементацијом истим процесних правила. У ове послове пре свега спадају издавање уверења, тј. других јавних исправа.

Норме којима је регулисан општи управни поступак имају обавезу да имплементирају две врсте субјеката. Обзиром да одлучивање у оквиру управних ствари подразумева вршење власти, ауторитативно иступање у појединим ситуацијама претпоставка је да ова правила имплементирају државни субјекти, пре свега органи управе. Одлучивање у оквиру управних ствари спада у основу делатност органа управе.

Под другу категорију могу се подвести недржавни субјекти и за исте ова претпоставка нема значаја. У основу делатност ових субјеката не спада вршење власти, ауторитативна делатност, већ обављање привредних и друштвених делатности од значаја за целокупно друштво. Услед значаја ових послова истима се поверавају овлашћења са циљем одлучивања у управним стварима и издавање уверења, тј. осталих јавних исправа.

По одребама Закона о општем управном поступку и то у члану 2. истог управна ствар представља појединачну ситуацију у којој орган, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, доноси гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге.

Управна ствар је и свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар. (Закон о општем управном поступку («Сл. гласник РС», број 18/2016, 95/2018 - аутентично тумачење и 2/2023 - одлука УС, чл.2)

Такође, по основу члана 5. горе наведеног закона управна ствар представља појединачну неспорну ситуацију од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произлази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди. (Закон о управним споровима «Сл. гласник РС», број 111/2009, чл.5)

Наизглед најважнији бенефит овог прописа је што садржи и материјалну дефиницију управне ствари, што чини прво законско одређење овог, теоретски спорног појма. У оквиру наших прописа дефинисано је једно од најбитнијих карактеристика управног акта, којим исти можемо разликовати од осталих сличних појединачних ауторитативних правних аката - пре свега судских.

Ипак, оно што је новина нормирана новим Законом, постало је сувишно и непотребно. Уколико је раније и било објективне потребе за дефинисањем управне ствари да би се могла прецизно дефинисати предмет управног спора, ово је постало потпуно беспредметно након што је проширен предмет управног спора (Милков, 2011: 127).

Претходни закон о општем управном поступку, који је био на снази до 01.06.2017.г. није на изричит начин дефинисао управну ствар. Тако у делу „Важење закона” дефинисан је предмет примене одредби по којима су обавези да поступају државни органи и остали дефинисани субјекти када у оквиру управних ствари, непосредно примењујући прописе, одлучују о правима, обавезама или правним интересима физичког, правног лица или друге странке, као и у ситуацијама када се врше други послови који су предметним законом утврђени (попут издавања уверења од стране надлежних органа као вид управних радњи).

Са друге стране Закон о управним споровима је изричито дефинисао управну ствар. У смислу овог закона, управна ствар представља појединачну неспорну ситуацију која је од јавног интереса у којој директно по основу правних прописа произлази потреба да будуће понашање странке буде ауторитативно дефинисано, што је у складу са схватањем да се управни спор односи на законитост коначног управног акта. На овај начин је из дефинисања управне ствари искључено вршење управних радњи.

Предмет управног спора представља и оцена законитости осталих коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на законом базираном интересу у погледу којих у конкретном случају законом није предвиђен другачији

вид судске заштите, као и коначних појединачних аката, када је то предвиђено законом.

Обзиром на све горе наведено, можемо рећи да је у контексту важећег Закона о општем управном поступку знатно шире дефинисана управна ствар, сходно класификацији управних активности, односно управних поступања, где је поље имплементације постало шире и у већој мери нијансирано.

У том контексту, Законом о општем управном поступку директно је дефинисан и знатно проширен појам управне ствари (Томић, Миловановић, Цуцић, 2017:24). Овим законом управна ствар представља појединачну ситуацију у оквиру које орган директно имплементирајући законе, остале прописе и опште акте, што на правни или фактички утиче на статус странке на начин што бивају донети управни акти, гарантни акти, закључени управни уговори, предузимају управне радње и пружају јавне услуге.

У том смислу поред доношења управних аката и издавања уверења од надлежних органа, под управну ствар се може подвести и усвајање гарантних аката, закључивање управних уговора, имплементација свих осталих управних радњи и вршење јавних услуга. Такође, важећим законом је нормирано да управну ствар представља и свака друга ситуација која је истим дефинисана као таква. На тај начин је појам управне ствари по основу овог Закона по обиму изједначен са појмом управне делатности.

Такође, треба имати у виду да овако широк појам управне ствари не проузрокује проблеме са становишта дефиниције Закона о управним споровима, јер ће се и надаље Управном суду по основу управних ствари из управног поступка тужбе подносити пре свега против управних аката.

## **2.Однос између Закона о општем управном поступку и посебних закона**

Под предметом управног поступка подразумева се материја о којој се у оквиру истог расправља и о којој би орган управе требао да донесе одлуку. У оквиру управног поступка постоји један главни предмет, уз који се може појавити један или више споредних предмета, односно питања.

Главни предмет управног поступка представља управна ствар као појединачна правна ситуација у оквиру које субјект управе, по основу директне примене прописа правно уређује положај странке.

Споредни предмет управног поступка, за разлику од главног предмета (без ког исти не би ни постојао) не јавља се обавезно. Најчешће се у оквиру споредног предмета одлука доноси путем неког другог правног поступка - судског или управног, међутим због везе која постоји између истог и главног предмета, о таквом се предмету може расправљати и кроз управни поступак.

Тако, примера ради у оквиру управног поступка споредни предмет истог могу да буду трошкови поступка и тзв. претходно, односно прејудиционо питање. Уколико настану у току поступка, трошкови поступка представљају обавезни споредни предмет управног поступка, обзиром да се о истима мора увек одлучити кроз управни поступак, (Стевандић, 2022: 155) а не путем неког другог поступка. Такође, прејудиционо питање, поред могућности да буде решено у оквиру поступка у ком се о том питању редовно одлучује, може да буде расправљено и у оквиру управног поступка.

Управни поступак може да буде општи и посебан.

За општи управни поступак иманентна су правила која су заједничка за све управне области или пак за већину области и која се примењују у поступању свих органа, установа и правних лица. Овакав поступак уређује се законом који се односи на општи управни поступак.

Посебни управни поступак представљају правила која су предвиђена посебним законима или осталим прописима и важе само за поједину управну област, попут царина, пореза итд. Ова правила представљају неопходна одступања од правила која су предвиђена за општи управни поступак, због специфичне природе управних ствари у овим областима, али морају да буду сагласни са базичним начелима општег управног поступка (Радуловић, 2008: 12).

Закон о општем управном поступку представља системски закон у оквиру правног поретка, обзиром да је истим на целовит начин нормирана област која се односи на управнопроцесно законодавство. У том смислу, Закон о општем управном поступку представља системски закон који се односи на управну материју, попут других правних материја у оквиру којих постоје системски процесни закони, као што је примера ради у оквиру кривичне материје Законик о кривичном поступку, у оквиру грађанске материје Закон о парничном поступку. Обзиром на те чињенице, Закон о општем управном поступку представља процесни закон који се примењује у вези правног уређења конкретизованих правних предмета (Прица, 2021: 99).

Одредбама предметног Закона о општем управном поступку нормирано је да постоји правна надређеност општег закона над посебним законима. У том контексту, напред наведеним законом прописана је примена одредби истог у погледу свих управних ствари, што значи да је начин примене Закона о општем управном поступку као општег закона условљен утврђивањем појма управне ствари спрам правних предмета који се правно уређују издавањем индивидуалних правних аката.

Такође, важећим Законом о општем управном поступку очигледно је да је прописана непосредна примена одредби истог у делу који се односи на општа правна начела и гарантоване степене правне заштите, те супсидијарну примену властитих одредби на сва питања која нису уређена посебним законом, што не одговара правној стварности великога мноштва разноврсних материја које се уређују законским императивним нормама у правном поретку Републике Србије (Прица, 2021: 102).

Чињеница је да дефиниција управне ствари није у складу са осталим прописима у оквиру нашег правног система, попут Закона о државној управи и Закона о управним споровима, иако би прописи који се односе на ову материју требали чинити целину. Дефинисање управне ствари за последицу има суштински различите ситуације које су обухваћене овим појмом (Милков, Радошевић, 2016: 734).

По основу члана 214. важећег Закона о општем управном поступку установљена је обавеза усклађивања посебних закона са Законом о општем управном поступку, а одлуком Владе Републике Србије (“Службени гласник РС”, број 119 од 29. децембра 2017.) образовано је Кординационо тело за усклађивање посебних закона са Законом о општем управном поступку. Ипак, усклађивање посебних закона са Законом о општем управном поступку још није спроведено.

Усклађивање посебних закона није могуће без измене Закона о општем управном поступку, тако што ће се одредбама Закона о општем управном поступку:

1. утеловити разлика између супсидијарне и сходне примене општег процесног закона и
2. појачати непосредна примена Закона о општем управном поступку у управној материји (Прица, 2021: 108).

### **3. Карактеристике управне ствари као предмета управног поступка**

За управне ствари се може рећи да представљају конкретне правне ситуације о којима се решава у оквиру управног поступка путем управних аката и исте представљају главни предмет управног поступка. У том контексту, управна ствар представља конкретну правну ствар у оквиру које је донета конкретна управна одлука формулисана у управном акту. Ради се о појединачним ситуацијама у оквиру којих по основу правних прописа произлази потреба да понашање правних

субјеката буде правно решено кроз прецизирање законске или подзаконске примарне диспозиције (Миленковић, 2013: 79).

Једно од најбитнијих питања које се односи на тему овог рада свакако је однос између управног поступка и управне ствари. У том контексту Славољуб Поповић истиче своје схватање управне ствари. Према овом аутору постоје следеће најбитније карактеристике управне ствари:

а) под појмом "управна ствар" подразумевају се ствари из оних материја које су нормиране прописима управног права, а које имплементирају органи управе;

б) "управна ствар" представља појединачну, конкретну ствар (предмет) о ком се одлучује у оквиру управног поступка. У том контексту, ствари које су регулисане правним прописима не представљају "управне ствари";

в) "управна ствар" је у вези са управном делатношћу (Милков, 1986: 494).

Обзиром на горе наведено, можемо рећи да се ради и о опису управне ствари, међутим ни такав опис није савршен и свакако може бити предмет дубље анализе.

Пре свега, када је реч о наводима под тачком а), требало прецизније дефинисати управноправне прописе, а потом које све врсте управноправних прописа егзистирају, уколико су "управне ствари" само из оне области на коју се односе управноправни прописи које имплементирају органи управе. Из горе наведеног би произлазило да управне ствари нису из оних области које су нормиране управноправним прописима које имплементирају други државни органи или самоуправни субјекти.

Када је реч о наводима под тачком б) изведен је правилан закључак о томе да су управне конкретне ствари односно предмети, међутим даље долази до таутолошког опредељења. На овај начин запада се у зачаран круг "circulus vitiosus" где се управна ствар дефинише као она о којој бива донето решење у управном поступку, док се решење у управном поступку доноси у управној ствари.



Када је реч о наводима под тачком в) исправно се констатује да је управна ствар везана за управну делатност. Ова констатација је тачна, обзиром на чињеницу да до имплементације управне делатности долази у управним стварима. Ипак, овде би требало прецизирати шта представља управна делатност. Поповић међутим наводи да се "садржина државне управе у функционалном односно материјалном смислу манифестује кроз послове које врше државни органи овлашћени за вршење послова државне управе. Послови путем којих се врши и остварује државна управа могу се диференцирати према различитим критеријумима. (...) могу се поделити на ауторитативне послове (тј. послове који се врше на основу јавних овлашћења, применом политичке власти) и неауторитативне послове" (Милков, 1986: 494).

Ова дефиниција се по С. Поповићу односи на "управну делатност" за коју је везана управна ствар. На овај начин дефинисана управна делатност своди се на рад управе и чини бесконачан конгломерат различитих задатака и послова. Међутим, управну ствар не можемо везати за баш све видове послова, као што је примера ради вођење података из статистике или сачињавање информација које су потребне скупштини и друге активности које би по овој дефиницији могле да буду део управне делатности и на тај начин везане уз управну ствар.

По традиционалној управној доктрини управна ствар представља посебно обележје управног акта (Лилић, 2014: 279). У том контексту, управна ствар је дефинисана као правна ствар, односно правна ситуација у оквиру које се одлучује о правима, обавезама и правним интересима како физичких, тако и правних лица у сваком појединачном случају.

Ипак треба истаћи да сам појам управне ствари није још у довољној мери обрађен и анализиран, иако иста представља крицијални инструмент управне процедуре и материјални критеријум којим се управни поступак дистанцира од других поступака, те управног акта од осталих појединачних аката (Лилић, 2014: 279).

У оквиру правне теорије постоје различите дефиниције управне ствари (Лилић, 2014: 279). Ове дефиниције између осталог дефинишу управну ствар као активност

државних органа, пре свега органа управе или организације која има јавна овлашћења којом долази до стварања мењања или укидања управно - правних односа у смислу појединог физичког или правног лица (Лилић, 2014: 279).

Треба навести и формулацију да управна ствар представља сваки конкретан случај који поступајући, надлежни орган подводи под управни пропис са циљем да се утврди да ли је дошло до испуњења услова за признање права, тј. утврђивање обавеза (Лилић, 2014: 279).

Управна ствар је дефинисана и као акт којим се конкретан случај уређује из одређене управне области гране, материје и сл. (Лилић, 2014: 279).

Управна ствар се може дефинисати и као појединачна, конкретна ствар о којој се одлучује доношењем решења у оквиру управног поступка (Лилић, 2014: 279).

Интересантно је навести и да управна ствар представља појединачни случај из било које од управних материја у оквиру ког се било на тражење странке, било по основу службене дужности поставља проблематика одређеног права, обавезе или правног интереса одређеног појединца или организације, а о ком се одлучује путем непосредне имплементације конкретног материјалног закона (Лилић, 2014: 280).

Присутна је и дефиниција по којој управна ствар представља правну ствар у оквиру које се директном применом правних прописа одлучује о одређеном праву, обавези или правном интересу поједине странке, уколико за решавање исте није надлежан суд (Лилић, 2014: 280).

Поједини аутори наводе да управна ствар представља активност која је изражена у прецизирању диспозиција за понашање појединца (Лилић, 2014: 280).

Постоји и дефиниција по којој управна ствар постоји уколико државни орган, тј. радна или друга организација у оквиру вршења јавних овлашћења одлучује на конкретан и индивидуалан начин о поједином праву, правном интересу или обавези организације или појединца (Лилић, 2014: 280).

За сва ова становишта заједничко је то да управна ствар представља правно и конкретно одлучивање у појединачним случајевима. У том контексту, у ужем смислу, управна ствар представља ону правну ситуацију у оквиру које се по основу правних прописа одлучује о:

а) признавању одређеног права или

б) утврђивању одређене обавезе или

в) имплементацији правног интереса појединог лица у поједином случају.

У суштини, ставови домаћих аутора могу бити сврстани у оквиру неколико различитих праваца размишљања, тј. група схватања о управној ствари. У том смислу, по ставовима једне групе аутора управна ствар је дефинисана као делатност - активност одређених органа, тј. управна ствар се изједначава са овом активношћу. Такође, управна ствар се дефинише и по основу управне "материје", односно "подручја", те се објашњава да је иста нормирана управноправним прописима, а такође поједини аутори управну ствар изједначавају са управним актом. Дефинисање управне ствари се односи и у оквиру делатности органа управе, а постоји и одређен број аутора који све напред наведене елементе комбинује.

## Глава трећа

### ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ ПОСТУПКА У ДРЖАВАМА НА ПОДРУЧЈУ БИВШЕ СФРЈ

На подручју бивше СФРЈ, новонастале државе се суочавају са проблематиком непостојања законског дефинисања појма управне ствари, са чим су у вези и одлуке из судске праксе. У том смислу су одређени ставови из правне теорије покушали пружити одговор, кроз заузимање критичког става да је дефинисање појма управне ствари од веома велике важности у вођењу управног поступка.

Томе у прилог сведочи и чињеница да је актуелност овог питања у праву Републике Хрватске обрађена и анализирана кроз богату праксу Управног суда Републике Хрватске, који је кроз свој избор одлука у периоду 1977 - 2005.г. истакао више од 200 пресуда у оквиру којих је исти одлучивао да ли се у конкретном случају ради о управној ствари.

Управни суд Републике Хрватске је тако заузео правни став да по својој природи управни акти, а самим тим и управне ствари оне које се односе на примање у државну службу, престанак службе, питање положаја, права, обавеза и одговорности државних службеника, као и именовање директора јавних установа. Управни суд је доносио одлуке по којима се у конкретном случају ради о управној ствари, која се тичала одузимања стручних и научних звања, али и ситуацијама када су се доносиле одлуке које се односе на права студената. Према ставу Управног суда Републике Хрватске, управна ствар је била и одлука која се односи на исплате примања из пензијског и инвалидског осигурања, дозволе која се односи на прикључивање на електроенергетску мрежу, као и дозволе које се односе на изградњу објеката на одређеним локацијама. Такође, став Управног суда, који је изражен у оквиру једне од пресуда био је и одлука о дозволи, тј. 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 (Анђелковић, 2018: 468).

Кроз образложење предлога Закона о општем управном поступку Републике Хрватске прописано је да је прецизност законских одредби када је реч о појединим појмовима веома важна, из разлога што је управно поступање све сложеније, ниво правне сигурности странака је нижи, а постоји могућност да се битно наруши начело владавине права. Тако је у оквиру образложења овог законског предлога знатно проширен појам управне ствари, од оних класичних управних ствари на врло широк круг осталих поступања органа јавне управе.

Као нарочито добро решење прописано новим законом свакако је јасно дефинисање појма управног акта који је одређен као свака појединачна одлука, којом јанвоправно тело једнострано одлучује о правима, обавезама или правним интересима у оквиру управне ствари, чиме је усвојена садржајна, а одбачена формална дефиниција управног акта. На овај начин, превазилази се ранији проблем, обзиром да није било адекватне дефиниције управног акта, због чега је знасно био сужен обим хијерархијског, тј. судског надзора над радом јавне управе генерално. На овај начин, знатно се повећава ниво заштите права странака, обзиром да постоји врло велики број предмета, који раније нису били јасно дефинисани као управне ствари, тј. као други облици управног поступања. Најбитнија измена у оквиру новог закона односи се на могућност да буду закључени управни уговори (Анђелковић, 2018: 469).

Према члану 2. Закона о управном поступку Црне Горе ("Сл.лист ЦГ", бр.56/2014, 2015, 40 и 37/2017), управна ствар представља сваку конкретну ситуацију у оквиру које јавноправни орган по основу управног акта одлучује или по основу друге управне активности утврђује или на други начин утиче на права, обавезе или правне интересе физичког лица, правног лица или друге странке, у контексту овог

закона, као и свака друга правна ситуација која је законом дефинисана као управна ствар (Закон о управном поступку "Сл.лист ЦГ", бр.56/2014, 20/2015, 40/2016 и 37/2017, чл.2)

Предмет Закона о управном поступку Црне Горе широко је 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 доста случајева судови у Црној Гори одлучују да ли је реч о управној ствари. Тако, примера ради:

- 1) Предмет захтева којим се тражи да буде оглашена ништавном одлука председника општине којом се одређује социјална помоћ са циљем стамбеног збрињавања не представља управну ствар;
- 2) Прекршај не представља управну ствар (Анђелковић, 2018: 470), већ повреду јавног поретка која је 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 тужиоачевог 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 (Анђелковић, 2018: 470).

Када је реч о Босни и Херцеговини, једно од спорних питања у оквиру правног система односило се на проблематику непостојања законског дефинисања управне ствари. У том контексту, дефиницију управне ствари нису садржали нити Закон о управном поступку, ни Закон о управним споровима на нивоу БиХ, али ни ентитетски закони нити прописи Брчко Дистрикта.

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 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“. Изузетак од напред наведене одредбе јесте формулација да је управна ствар она која је као таква изричито законом одређена. У том смислу, примера ради, по основу Закона о управним споровима дато право на покретање управног спора и државним службеницима ако је коначним управним актом повређено њихово право из радног односа. Ово право признато им је и по основу Закона о државној служби и институцијама Босне и Херцеговине. Тако је у конкретном случају по основу самог Закона дат карактер управног акта оним актима којима је повређено право из радног односа државних службеника, те је закон тако у управне ствари сврстао и заснивање и престанак радног односа, али и питање положаја, права обавеза и одговорности државних службеника. Такође треба истаћи да Закон о управном поступку Босне и Херцеговине има доста широку и неодређену формулацију "управна област", што оставља простор да исто буде различито тумачено.

У Републици Српској судска пракса имала је кључну улогу за дефинисање појма управне ствари, али са друге стране за исту је иманентан висок ниво неуједначености и потенцијална опасност да у недостатку законског одређења овог појма могу да буду угрожена права странака и угрожена њихова заштита. Тако примера ради:

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 (Анђелковић, 2018: 471).

У словеначком правном систему под управну ствар су подведени сви случајеви у којима долази до одлучивања о правима, обавезама или правном интересу како физичких, тако и правних лица из одређеног управног подручја. Поједина питања управаног поступка могу да буду регулисана на другачији начин, посебним законом, али ће се Закон о општем управном поступку супсидијарно примењивати, увек у ситуацијама када по основу тих посебних закона нису регулисана поједина питања.

Треба истаћи и да је по основу Закона о општем управном поступку Републике Словеније нормирано да ће до имплементације управног поступка доћи у другим питањима јавног права која немају карактер управне ствари, на начин како је иста дефинисана напред наведеним законом, уколико ова проблематика није регулисана у оквиру посебног поступка.

У оквиру правног система Мађарске, општа правила управног поступка су прописана Законом о управном поступку и Законом о опорезивању, али постоји могућност и да остали акти могу садржати одредбе које се примењују на управне поступке у појединим, 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 оквиру Закона о управном поступку Мађарске под управном радњом се подразумева:

1) свака радња по основу које орган управе доноси одлуку која се односи на права и обавезе странке, верификацију података, чињеница или права, вођење службене евиденције или регистара или обављање административне контроле;

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 (Анђелковић, 2018: 472).

## Глава четврта

### УПРАВНА СТВАР И УПРАВНИ СПОР

#### 1. Управна ствар према Закону о управним споровима

У нашој држави је посматрано у историјском контексту мењан начин одређивања садржаја и обима предмета управног спора. На ово су утицали не само начелна потреба да се из разлога обезбеђења законитости рада управе и заштите права и интереса појединаца и њихових организација, обухвати што шири круг активности управе, већ и конкретан политички, социјални и правни контекст. Такође, од значаја је и практична могућност вођења управног спора, пре свега потреба органа управе да на делотворан и економичан начин функционишу приликом извршавања својих задатака. Из тог је разлога предмет управног спора у врло значајној мери био зависан од могућности балансирања наведених околности и вредности. Коначно, увођење и обим предмета управног спора зависили су и од могућности контроле појединих активности управе, ван управног спора, на начин којим се квалитетно штите права грађана (Миловановић, 2019: 83).

Начелно посматрано, управни спор може да буде организован по моделу генералне клаузуле, када је исти допуштен у оквиру свих посебних управних области. Ипак, могуће је да по основу закона буду изузете поједине управне области у оквиру којих није допуштено вођење управног спора. Супротан је систем организовања управног спора по методу енумерације - где закон изричито одређује управне области у којима се може водити управни спор, искључујући тиме све друге области (Миловановић, 2019: 83).

С друге стране, независно од претходно изабраног модела, предмет управног спора одређиван је у теорији и пракси различито и у односу на круг (не)активности органа управе. Дакле, да ли се управни спор може водити против подзаконских аката управе, управних аката, управних радњи, управних уговора, гарантних аката,

пружања јавних услуга, аката пословања, ћутања управе. Наиме, свака од ових активности може имати одређени правни или фактички утицај на права и интересе појединаца и њихових организација, који наведеним (не)активностима могу бити повређени.

У контексту важећег Закона о управним споровима, управни акт представља појединачни правни акт по основу ког надлежни орган путем непосредне примене прописа решава о одређеном праву или обавези како физичког, тако и правног лица, тј. друге странке у оквиру управне ствари. Према одредбама Закона о управним споровима обележја управног акта су следећа:

- правни акт решавајућег карактера,
- ауторитативан и једностран акт,
- појединачан акт,
- акт заснован на закону,
- непосредно извршив акт и
- акт који уређује управну ствар (Миловановић, 2019: 122).

Горе наведени Закон представља први акт који на изричит начин дефинише управну ствар и то као појединачну неспорну ситуацију од јавног интереса у оквиру које директно по основу правних прописа произлази потреба да будуће понашање странке буде ауторитативно правно одређено, што је у складу са схватањем да се управни спор води у вези законитости коначног управног акта. На овај начин је из дефиниције управне ствари искључено вршење свих управних радњи. Са друге стране предмет управног спора је проширен, јер га чини и оцена законитости осталих коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на законом базираном интересу у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита, као и коначних појединачних аката, када је то законом предвиђено.

О категорији природе ствари, Закон о управним споровима изричито или прећутно на неколико места нормира правила на изричит или прећутан начин. Тако је по основу члана горе наведеног Закона прописано да управни спор представља матичну судску заштиту, код Управног суда, када је реч о решавању у управним стварима, уколико нема изричито предвиђене надлежности неког другог суда.

Такође, Управни суд је надлежан и за спорове који се односе на друге појединачне правне ствари које су другачије природе од – када је тако нешто изричито законски предвиђено, или кад у погледу неког појединачног неуправног правног предмета у којем се одлучује о правима и обавезама није установљена било која друга правна заштита. Из тог разлога неопходно је да у сваком конкретном случају буде испитано постоји ли изричита законска предвиђеност неке друге судске, а не управносудске заштите од одређеног појединачног решавајућег правног акта. Код потврдног одговора, управни спор је сувишан и недопуштен. Ово је ситуација када је реч о одлучивању законитости решења о ослобађању од обавезе враћања студентског кредита: за такав спор није надлежан Управни суд, као суд специјализоване надлежности, већ основни суд као суд опште надлежности (Решење Врховног суда Србије, У 3363/2008 од 30. 4. 2009. године). Код негативног одговора (тј. ако ниједна судска заштита против одређених решавајућих појединачних аката није предвиђена) правна заштита против свих таквих правних аката остварује се у управном спору, пред Управним судом (Томић, 2023: 6).

## **2.Предмет управног спора и управног поступка – упоредни аспект**

### **2.1.Предмет управног спора**

У оквиру управног спора поступајући суд бави се проблематиком питања законитости конкретног правног акта или пак изостанка доношења истог, а не питања целисходности управног одлучивања у оквиру неког конкретног случаја.

Кад је реч о предмету управног спора, поред заштите против коначних управних аката, у погледу којих није предвиђена нека друга судска заштита (на пример, у радном спору), могу се оспоравати и други правни акти којима се решава у појединачним случајевима, и то:

а) коначни појединачни акти којима се решава о нечијем праву, обавези или на закону заснованом интересу (такође, у погледу којих није предвиђена друга судска заштита);

б) и други коначни појединачни акти за које је посебним законом изричито предвиђено да уживају судску заштиту у управном спору.

То значи да предмет управног спора сада могу да буду и акти донесени у стварима у којима непосредно на основу уставних овлашћења одлучује било Народна скупштина (на пример, избор и разрешење различитих функционера), било председник Републике (на пример, указ о постављењу и опозиву амбасадора), ако се њима решава о нечијем праву, обавези или на закону заснованом интересу. Јер, против њих није обезбеђена друга судска заштита (<https://ius.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2023/02/Prirucnik-za-pravnu-kliniku-iz-upravnog-prava.pdf> преузето 20.09.2024.г.).

У предмет управног спора убраја се и тзв "ћутање управе", када поступајући суд расправља о разлозима који су утицали на недоношење управног акта, а пресудом обавезује орган управе да ли да донесе решење или га ослобађа ове обавезе. Такође, као споредан предмет управног спора може се јавити и питање које се односи на накнаду штете која је почињена правним актом који је оспорен и повраћај ствари које су одузете по основу тог акта (Милосављевић, 2023: 144).

Имајући у виду шире тумачење Европске конвенције о људским правима, Европски суд за заштиту људских права и основних слобода у оквиру своје праксе заузео је становиште да „одлучивање о грађанским правима и обавезама” укључује и поступке који се воде пред органима јавне управе, у оквиру управних ствари на

начин да управни акти који су донети подлежу обавезној судској контроли у националном управном правосуђу (Томић, 2023: 4).

Произлази да се доступност приступа надлежном суду, у смислу завршне, независне и непристрасне правне заштите, тиче и појединачног одлучивања у сфери јавног права, управног посебно. Ипак, за разлику од посупака у грађанским и кривичноправним поступцима, где се непосредно и мериторно одлучује о одређеним правима и обавезама, тј. о основаности кривичне оптужбе, управно - судском одлучивању, тј. управном спору претходи процедура која се одвија у органима и организацијама јавне управе. Њен резултат – донети акт, његова тужбом оспорена законитост – предмет је расправљања пред управним судом. Европска конвенција о људским правима не одређује се о обиму управно - судског захвата у контексту управне ствари у погледу чијег управног решавања долази по покретања спора. Постулат Европске конвенције о људским правима је да у оквиру сваког конкретног случаја буде имплементирано право на правично суђење, а што се тиче управног правосуђа, да се оцени законитост утуженог управног чина – не и да се сама управна ствар расправи до краја, и у сваком погледу, чињенично и правно. Тако да је нормативно уређивање могућности и условљености пуне судске јурисдикције остављено сваком националном (у)правном систему понаособ (Томић, 2023: 4).

Када је реч о англосаксонском систему судске контроле управе карактеристично је то да контролу врше судови опште надлежности и то по основу општег (Common Law) права. Управна делатност је регулисана по правилима општег права, која се подједнако односе и на поједина лица. У том смислу исти судови одлучују у споровима како између појединаца и управе, тако и спорове и међу појединцима. Не постоје разлике у оквиру поступка који се примењује нити у оквиру правних средстава која се користе. Грађанима који су незадовољни управним актима стоје на располагању иста правна средства која се користе и у споровима између појединаца. Другим речима, у англосаксонском систему се не прави јасна разлика између приватног и јавног права, те је држава подведена под исто, опште право, као и појединци. Самим тим, управно право као посебна грана права не постоји, а

опште право (Common Law) се сматра за целовит и свеобухватан систем који истовремено регулише како делатност управе тако и појединаца (Радошевић, 2013: 462).

У највећем броју држава, предмет управног спора у вези је са законитошћу управног акта (Милков, 2011: 125). Такође, у појединим државама овај предмет је шире постављен на начин да управни спор може да буде вођен и против појединих других аката управе. Тако у Француској предмет управног спора могу да буду, појединачни ауторитативни правни акти управе, који се код нас сматрају управним актима, али и општи акти управе - подзаконски прописи које доноси управа. У оним земљама које имају уставне судове уобичајено је да они контролишу уставност и законитост општих аката, а не да се то чини у управном спору. Коначно, у Француској може да се води управни спор и против управних уговора (Милков, 2011: 126).

Специфичност правног система у Француској огледа се у одвојености надлежности редовних и управних судова који су независни од тзв. активне управе (Томић, 2021: 208). До судске контроле управе од стране првостепених управних судова како жалбених управних судова, тако и Државног савета као највишег управног суда врши се путем управног спора. У оквиру француског права, управни спор не представља хомогену категорију, јер постоји више врста управног спора.

У том контексту, долази до издвајања два главна критеријума

- 1) природа и ширина судске власти у управном спору, мерило улоге суда;
- 2) објект спора, односно карактер питања које се поставља пред суд.

Оба полазна мерила се могу комбиновати (Томић, 2021: 209). Први од наведених критеријума, природа и ширина судске власти у спору, старији је. Друго, новије мерило је у каквоћи питања која се постављају пред суд. У том контексту, могу се разликовати четири врсте управног спора у оквиру француског правног система (Томић, 2021: 209):

1) спор за поништавање;

2) спор за тумачење;

3) спор за кажњавање;

4) спор пуне јурисдикције (Томић, 2021: 209).

1) Управни спор за поништавање се покреће управно-судском тужбом која се назива *recours pour excès de pouvoir* – правно средство због прекорачења власти, односно за поништавање (*annulation*). Уведено је Декретом од 2. новембра 1864. године. Поводом њега, суд констатује (не)законитост управног акта и доноси одлуку о његовом поништавању, односно о одбијању захтева тражиоца (Томић, 2021: 209).

2) Код управног спора за тумачење суд се – када прими правно средство које тежи тумачењу или правно средство за оцену законитости – ограничава на одређивање смисла нејасног управног чина, односно на објављивање његове незаконитости или правног непостојања акта (Томић, 2021: 209).

3) Сврха спора за кажњавање је у утврђивању казни због различитих прекршаја везаних за јавно добро (на пример, за прекршај у саобраћају) (Томић, 2021: 209).

4) Спор пуне јурисдикције – пуни управни спор - За пуни управни спор у француском праву, карактеристично је да суд може не само да изрекне поништење оспореног/нападнутог акта – општег или појединачног, једностраног или двостраног, тј. управног уговора – већ и да га измени, замени новим, изрекне одређену забрану, или пак обавезе управу на неко чињење, посебно да је осуди на накнаду штете (Томић, 2021: 2010).

У германским државама је за разлику од Француске доста уже одређен. И у овој групи држава појединачни ауторитативни правни акти управе (управни акт) представља основни предмет управног спора. Што се тиче могућности вођења управног спора против општих аката управе, не постоји генерална могућност за



вођење таквог спора, већ само једна категорија општих аката управе може да представља предмет управног спора. Поред тога, против осталих општих правних аката управе може се покренути поступак пред Уставним судом. Уколико дође до контроле Уставног суда искључује се могућност да се против оваквих општих аката води управни спор. Наиме, према немачком Закону о управном судству регулисано је да је управно-судска заштита могућа „у свим јавно-правним споровима, који нису уставно-правног карактера, уколико савезним законом решавање тог спора није стављено у надлежност неког другог суда“ (§40, став 1). У Аустрији, по правилу, Уставни суд контролише опште акте управе, док се у управном спору решава о законитости управних аката. Но, по принципу енумерације, може и у управном спору да се одлучује о неким, прецизно означеним, општим актима управе.

Попут Француске, и у Немачкој предмет управног спора може бити и јавноправни уговор. Наиме, управни судови у Немачкој одлучују и о споровима који настану поводом неког јавноправног уговора. С друге стране, у Аустрији се најчешће управни уговори контролишу пред редовним судовима (Милков, 2011: 126).

У оквиру правног система Црне Горе, предмет управног спора представља оцена законитости управног акта и другог акта, те у ситуацији незаконитости истих уклањање ових аката из правног поретка са циљем заштите законитости и субјективних права како физичких, тако и правних лица. По основу претходног закона, по ком се управни спор могао водити искључиво против управног акта, по основу Закона о управном спору долази до проширења круга аката чија законитост представља предмет оцене у управном спору и на други акт, јер исти ужива судску заштиту. На овај начин дошло је до знатног проширења заштите права, слобода и правних интереса како физичких, тако и правних лица.

По основу Закона дефинисани су поједини појмови оба ова акта. Управни акт је акт којим државни орган, орган локалне самоуправе, као и установа и друго правно лице у вршењу јавних овлашћења одлучује у управним стварима о правима, обавезама или правним интересима физичког или правног лица. Други појединачни акт је акт којим орган, као и код управног акта, или установа и правно

лице одлучује о правима, обавезама или правним интересима физичког или правног лица у другим правним стварима. Према предњем законом одређеном појму управног акта, за постојање тога акта потребно је (Радуловић, 2008: 53):

- да је доносилац акта државни орган, орган локалне самоуправе, установа или друго правно лице у вршењу јавних овлашћења;

- да је донет у некој управној ствари;

- да се њиме решава о неком конкретном праву, обавези или правном интересу;

- да се решавање односи на одређено правно или физичко лице;

Управни спор може бити покренут против (Лакочевић, 2021: 80):

- управног или другог акта који је донет у другом степену;

- првостепеног управног или другог акта против кога није дозвољена жалба или приговор,

- или када јавноправни орган није донео управни акт, односно није одлучио по жалби странке или није предузео управну активност, односно није одлучио по приговору странке (“ћутање управе”).

Против акта који је донет у ствари у оквиру које је обезбеђена судска заштита кроз други судски поступак или ствари о којој непосредно одлучује Скупштина и Председник Црне Горе не може бити вођен управни спор. За разлику од претходног закона, по ком би се управни спор могао водити искључиво против управног акта и другог појединачног акта када је то законом одређено важећим Законом о управном спору долази до проширења предмета оцене у управном спору и остале управне активности, јер исте уживају судску заштиту. На овај начин је у великој мери дошло до проширења заштите права, слобода и правних интереса како физичких, тако и правних лица. У том смислу, предмет управног спора су оцена законитости управног акта и остале управне активности по основу којих се

утврђује или на други начин утиче на права, обавезе и правне интересе физичких или правних лика када је то прописано законом (Лакочевић, 2021: 81).

## **2.2. Концепт управног поступка**

Резолуција (77) 31 Комитета министара државама чланицама о заштити појединаца у односу на акте управе (Лилић, Голубовић, 2011: 94) садржи препоруке државама чланицама да се у својој законској и управној пракси уваже следећа начела:

- а) право на саслушање,
- б) право на приступ информацијама,
- ц) право на помоћ и правну заштиту,
- д) навођење разлога и образложење, и
- е) поука о правним лековима.

У многим европским државама до краја прошлог века присутна је квалитативна промена у оквиру правних уређења управних поступака, пре свега у виду тадашњег позитивноправног оквира.<sup>1</sup> Присутна је и тенденција све ширег спектра процесних права грађана као дела предмета управног поступка. Међутим, треба указати и на чињеницу да на постоји нужно једнообразност у регулисању управних поступака и доступности процесних института за субјекте на које се односе.

У многим европским државама које су прве кодификовале управне поступке на правној снази су процесни прописи који на свеобухватан начин регулишу управни поступак. Тако, примера ради, у Шпанији кодификација управног поступка има дугу историју. Закон који је усвојен 1889. године садржи општа правила која се

---

<sup>1</sup> О глобалним трендовима у кодификовању управног поступка, видети: Вучетић, 2018: 197-216; Милков, 2014: 83-96.

односе на управни поступак. Такође, у Аустрији је Закон о управном поступку усвојен 1925. године, којим је дефинисана једна кодификација управних поступака у оквиру које постоји јасан концепт управног поступка и детаљно описана процедурална права грађана. Аустријски законик постао је модел за законодавство Мађарске, Пољске, Чехословачке и других европских држава (Luk'yanets, Markova, 2020: 2915).

У Немачкој је Закон о управном поступку усвојен 1976. године. По немачком моделу, веома је важна заштита права лица у оквиру управног поступка, јер је исти сматран средством заштите, чиме је обезбеђена заштита права грађана у односу на државне органе. У Холандији је Закон о општем управном праву из 1992. године имао за циљ повећање једнообразности и систематизације управних поступака помоћу додатних правила која се примењују, под условом да пратећи законодавни оквир не предвиђа никакве изузетке.

Кодификацији општих принципа управних поступака приступило се у многим државама чланицама Европске уније, јер је нормиран поступак показатељ правилног функционисања органа власти државе. Изузетак од општег процеса кодификације управних поступака биле су четири државе које су одлучиле да не намећу кодификована правила која се примењују на управне поступке и то Француска, Белгија, Енглеска и Ирска. Француски је систем био и даље концентрисан на администрацију, те је из тог разлога све што се тиче пружања правне заштите грађана од радњи управе обезбеђено кроз правила да управа поштује прописе. У погледу кодификовања, долази до различитих приступа који одражавају националну, правну и административну културу сваке државе, где у свим случајевима долази до еволуције управних поступака, проширења процесних права грађана. Управи се даје дискреционо право, које је оправдано само уколико долази до поштовања процедуралних гаранција. Кодификација обезбеђује једноставнији правни оквир и правну сигурност (Luk'yanets, Markova, 2020: 2915).

Крај прошлог века карактерише концептуална промена парадигме јавне управе, која је имала за циљ прелазак командно - административног метода регулисања односа у јанвој управи на партнерске основе, који се базира на сарадњи јавних

органа и приватног сектора, која је била усмерена на јачање интеракције органа и грађана, као и законитих и правичних одлука у вези са грађанима. Јавноприватна сарадња базирана на учешћу свих субјеката усмерена је не само на контролу, већ и на интеракцију у односима између јавних и приватних субјеката.

### **3. Управна ствар и управносудска ствар**

У правној теорији забележено је гледиште о потреби увођења управносудске ствари у законодавство Републике Србије, чиме би се установила разлика између управних ствари као предмет управног поступка и управносудских ствари као предмета управносудског спора (Прица, 2019: 597-636). Прица истиче: Судска контрола законитости у управном спору не може обухватити управну материју у целости нити може у свим управним стварима у целости обухватити управно-правни режим уређивања управне ствари. Прво, у управној материји су заступљене правне ствари које не могу бити предмет судске контроле законитости у управном спору. У питању су правне ствари у чијем је правном уређивању заступљена слободна воља као правотворачки извор (поравнање у управном поступку и пред органом управе уопште), при чему постоје и различити имовинскоправни предмети који се уређују од стране органа управе појединачним правним актима у погледу којих је предвиђена судска заштита у парничном поступку. Друго, предмет управног спора нису материјални (физички) акти органа управе, а материјални (физички) акти у управној материји имају исти значај колико и правни акти. Напоследку, у управним стварима које се решавају на основу управне оцене целисходности, судска контрола законитости је по природи ствари ограничена немогућношћу контроле целисходности која обликује правно биће управних аката донесених на основу управне оцене целисходности (дискреционих управних аката). Уз то, спор пуне јурисдикције је искључен када се као предмет управног спора јави управни акт донесен на основу управне оцене целисходности (чл. 43 ст. 2 Закона о управним споровима), што јасно потврђује немогућност да судско испитивање у управном спору захвати управно-правни режим у целости.“ (Прица, 2019: 597-636). Прица закључује: „Одавде белодано произлази разлог појмовног разликовања управне ствари и управносудске ствари, са веома важном напоменом

да је за доктрину о правној држави веома важна судска јуриспруденција о циљу закона и прекорачењу овлашћења поводом управне оцене целисходности, што значи да ће се однос између управне ствари и управносудске ствари појмовно развити у мери у којој наше управно правосуђе буде развијало јуриспруденцију (правна схватања и доктрине) о циљу закона као елементу материјалне законитости наспрам управне оцене целисходности. (Прица, 2019: 597-636).

## ЗАКЉУЧАК

Обзиром на све што је горе наведено, можемо рећи да је предметна тема у приличној мери комплексна и да када је конкретно реч о наслову исте постоје две битне одреднице, а то су управна ствар и управни поступак. У том смислу треба рећи да постоје различити приступи правних теоретичара, који су се током своје каријере трудили да што прецизније дефинишу управну ствар, што је од веома великог значаја за потоње дефинисање овог, у правој теорији спорног појма.

Такође треба имати у виду да у теорији постоје различити концепти појма управне ствари, а различити ставови научника приликом дефинисања, представља комплексност правне природе исте. Такође, управни поступак зависи од позитивноправног оквира, који је по правилу дефинисан на нивоу закона у оквиру правног система и требао би да одговара потребама самог друштва, али и државе.

Ипак, са друге стране, са правом се поставља питање практичног домашаја позитивноправне дефиниције управне ствари у контексту Закона о управним споровима и Закона о општем управном поступку, тј. да ли је испуњена сврха самим инкорпорисањем у законске текстове, који би требало да су адекватан оријентир приликом доношења одлуке да ли је реч о управној ствари или не, а све са циљем заштите права, односно на праву заснованих интереса странака.

Такође, треба истаћи и да позитивноправни законски оквир, који се односи на управну ствар у контексту управног поступка и у који се убрајају доношење управних аката, гарантних аката, закључивање управних уговора, предузимање управних радњи, пружање јавних услуга. У том контексту, проширен појам и на овакав начин дефинисање управне ствари представља покушај да се обухвате сви видови делатности управе, али се поставља питање да ли је овако проширен појам исте исправно постављен када је реч о управном поступку.

## Литература

- Анђелковић Јована, *Управна ствар*, Ниш, Зборник радова Правног факултета у Нишу, број 79/2018, стр.455-475.
- Вучетић Дејан, *О глобалним трендовима у кодификовању управног поступања*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 78/2018, 197-214.
- Живић Јована, *Управни уговори*, Ниш, Зборник радова Правног факултета у Нишу - Тематски број посвећен Славољубу Поповићу, 57/2011, стр.271-297.
- Јокић Мирела, Ракић Невена, *Материјални акти управе у области унутрашњих послова*, Безбједност - Полиција - Грађани, година X број 1-2/14, стр.199-208.
- Лакочевећ Бранка, Нишавић Јована, *Основи управног поступка и канцеларијског пословања - Приручник за полагање стручног испита за рад у државним органима за V VI и VII ниво квалификација образовања*, Управа за кадрове, Подгорица., 2021.
- Лилић Стеван, *Управно право, управно процесно право, осмо издање*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2014.
- Лилић Стеван, *Управно право, управно процесно право, осмо издање*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2014.
- Лилић, Стеван, Голубовић, Катарина, *Европско управно право са освртом на управно право Србије у контексту европских интеграција*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011.
- Luk'yanets Dmytro, Markova Olena, *The Historical Evolution of the Administrative Procedure (Comparative Approach)*, International Journal of Criminology and Sociology, 2020, Vol. 9, pp.2905-2920.
- Миленковић Дејан, *Јавна управа - Одабране теме*, Факултет политичких наука, Београд, 2013.
- Милков Драган, *О управном спору у Србији*, Нови Сад, 2011, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 3/2011, стр.121-139.
- Милков Драган, *О потреби усклађивања српског управног поступка са правом Европске Уније*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 68/2014, стр.83-96.



- Милков Драган, Радошевић Ратко, *Неке новине у Закону о општем управном поступку "Управно поступање"*, Нови Сад, 2016, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, Вол.50, Бр.3., стр.733-752.
- Милков Драган, Радошевић Ратко, *Управне радње*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 1/2023, стр. 1-17.
- Милков Драган, Реформе управно-процесног законодавства у Србији, Нови Сад, 2012, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду 4/2012, стр.33-43.
- Милков, Драган, *Управна ствар*, Анали Правног факултета у Београду 5/1986, стр.490-504.
- Миловановић Добросав, *Предмет управног спора*, Београд, 2019, Зборник радова 150 година управног спора у Србији 1869 - 2019, стр.81-134.
- Милосављевић Богољуб, *Управно право са текстивима Закона о општем управном поступку, Закона о управним споровима, тринаесто ажурирано издање*, Пројурис, Београд, 2023.
- Прица Милош, *Јединство правног поретка као уставно начело и законско уређивање области правног поретка – уједно излагање о унутрашњем правном систему*, Ниш, 2018, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 78., стр.103-124.
- Прица, Милош, *Управна ствар и управносудска ствар, Право у функцији развоја друштва*, Косовска Митровица, 2019, 597-639.
- Прица Милош, *Супсидијарна и сходна примена Закона о општем управном поступку*, Ниш, 2021, Зборник радова Правног факултета у Нишу, стр.97-116.
- Прица, Милош, *Карактеристике правних режима полицијске делатности*, Право између стварања и тумачења – зборник радова, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, 2023,395-416.
- Радошевић Ратко, *Системи судске контроле управе*, Нови Сад, 2013, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 3/2013, стр.459-473.
- Радуловић Бранислав, *Управни поступак и управни спор - Државна управа и локална самоуправа у Црној гори - Приручник за полагање стручног испита*, Управа за кадрове ЦГ, Подгорица, 2008.
- Стевандић Данило, *Прејудиционо питање као споредни предмет управног поступка*, Београд, 2022, Правни записи, год.ХIII, бр.1, стр.154-173.
- Томић Зоран, *"Природа ствари" и домет управног спора*, Београд, 2023, Страни правни живот, год. LXVII, бр.1/2023, стр.1-16.

- Томић Зоран, Миловановић Добросав, Цуцић Вук, *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*, Службени гласник Републике Србије, Београд, 2017.
- Томић Зоран, Миловановић Добросав, Цуцић Вук, *Управни поступак – Приручник за полагање државног стручног испита*, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Београд, 2017.
- Томић Зоран, Садржина пуног управног спора – Српско право de lege lata и de lege ferenda, Београд, 2021, Право и привреда, 3/2021, стр.207-226.
- Цветковић Драган, *Управне радње у позитивно-правном законодавству Републике Србије*, Часопис баштина, Вол.33, Свеска 60, стр.1-10.
- Herrnritt, R. *Österreichisches Verwaltungsrecht. Ein Grundriß der Rechtstheorie und Gesetzgebung der inneren Verwaltung*, Tübingen 1925.
- Hellbling, E.C. *Die Landesverwaltung in Cisleithanien*, [in:] *Die Habsburgermonarchie 1848– 1918*, Red. A. Wandruszka, P. Urbanitsch, Wien 2003.
- Kmieciak, Z. *Idea kodyfikacji postępowania administracyjnego z perspektywy państw postsocjalistycznych*, "Państwo i Prawo" 2017, no. 9.
- Braibant, G. *Institutions administratives com parées*, Fondation Nationale des sciences politiques fasc. II, Paris, 1974-1975.
- Gagro, B. *Drugostupanjski upravni postupak – zapažanja Upravnog suda u odnosu na primjenu prijašnjeg Zakona o općem upravnom postupku*, [in:] *Primjena novog Zakona o općem upravnom postupku u praksi*, ed. M. Kuzmić, A. Šumelj, Zagreb 2010.
- Закон о општем управном поступку («Сл. гласник РС», број 18/2016, 95/2018 - аутентично тумачење и 2/2023 - одлука УС).
- Закон о управним споровима («Сл. гласник РС», број 111/2009).
- Закон о управном поступку ("Сл.лист ЦГ", бр.56/2014, 20/2015, 40/2016 и 37/2017)..
- <https://ius.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2023/02/Prirucnik-za-pravnu-kliniku-iz-upravnog-prava.pdf> преузето 20.09.2024.г.

# УПРАВНА СТВАР КАО ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ ПОСТУПКА

## САЖЕТАК

Позитивноправно гледано, управна ствар представља ону појединачну ситуацију у оквиру које орган кроз непосредну примену закона других прописа и општих аката, на правни или фактички начин утиче на положај странке и то тако што доноси управне акте, гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и јавне услуге. Управна ствар је и било која друга ситуација која је по основу закона дефинисана као таква. Већ из самог позитивноправног одређења управне ствари у оквиру Закона који регулише управни поступак може се уочити комплексност појма управне ствари, а нарочито уколико исту треба анализирати у контексту управног поступка. Поред тога, треба имати у виду и друге правне системе, у другим државама, који имају своје специфичности, што је у додатној мери утицало на сложеност предметног рада, с обзиром на компаративни приступ израде истог. Предмет рада се тиче како појма и карактера управне ствари, тако и односа ове ситуације према управном поступку, што између осталог за циљ има и нижи ниво дискреционих овлашћења органа управе приликом вршења управне делатности, те за позитивну последицу има прецизније регулисање ове проблематике.

**Кључне речи:** *управна ствар, управни поступак, управна делатност, управни спор, Закон о општем управном поступку, Закон о управним споровима*

# **ADMINISTRATIVE MATTER AS SUBJECT OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE**

## **SUMMARY**

An administrative matter represents that individual situation in which the authority, through the direct application of laws, other regulations and general acts, in a legal or factual way affects the position of the party by passing administrative acts, guarantee acts, concluding administrative contracts, undertaking administrative actions and public services. An administrative matter is also any other situation defined as such by law. The complexity of the concept of administrative matter can be seen already from the positive legal definition of an administrative matter within the Law that regulates administrative proceedings, especially if it should be analyzed in the context of administrative proceedings. In addition, we should take into account other legal systems, in other countries, which have their own specificities, which additionally affected the complexity of the work in question, considering the comparative approach of its preparation. The subject of the paper concerns both the concept and character of the administrative matter, as well as the relationship of this situation to the administrative procedure, which, among other things, aims at a lower level of discretionary powers of administrative bodies when performing administrative activities, and has a positive consequence of more precise regulation of this issue.

**Key words:** *administrative matter, administrative procedure, administrative activity, administrative dispute, Law on General Administrative Procedure, Law on Administrative Disputes*

## **БИОГРАФИЈА СТУДЕНТА**

Радован Вулетих рођен 11.02.1992. године у Лесковцу. Завршио је основу школу „Горња Јабланица“ у Медвеђи и средњу школу „Никола Тесла“ у Медвеђи, смер економски техничар, са одличним успехом током свих година школовања. Дипломирао је 2018. године на Правном факултету у Нишу. Након завршетка факултета обавио је правнички стаж у Основном суду у Нишу. Мастер студије на Правном факултету у Нишу уписао је 2023. године.

ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА МАСТЕР РАДА

Име и презиме аутора мастер рада: Радован Вулетић

Наслов мастер рада: Управна ствар као предмет управног поступка

Ментор: проф. др Милош Прица

Изјављујем да је електронски облик мастер рада у pdf формату истоветан штампаном облику, који сам предао на Правном факултету Универзитета у Нишу.

У Нишу, \_\_\_\_\_

Потпис аутора

\_\_\_\_\_

## ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ И ОДОБРАВАЊУ ОБЈАВЉИВАЊА МАСТЕР РАДА

Изјављујем да мастер рад, под насловом Управна ствар као предмет управног поступка

пријављен и одбрањен на Правном факултету Универзитета у Нишу:

- представља резултат сопственог истраживачког рада;
- није у целини, нити у деловима с моје стране пријављен за одбрану на другим факултетима и универзитетима;
- не крши ауторска права или интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се овај мастер рад чува у библиотеци и објави на сајту Правног факултета Универзиета у Нишу.

Аутор мастер рада: Радован Вулетић

У Нишу, \_\_\_\_\_

Потпис аутора

\_\_\_\_\_