

*Др Драган Л. Милков, редовни професор  
Универзитет у Новом Саду  
Правни факултет у Новом Саду  
d.milkov@pf.uns.ac.rs*

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

## ПРИГОВОР У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ<sup>1</sup>

**Сажетак:** У новом Закону о општем управном поступку, међу правним средствима, нормиран је и приговор. За разлику од других правних средстава, приговор не служи побијању управног акта, већ побијању других аката и радњи управе, на чије би доношење, односно вршење, формално посматрано, Закон о општем управном поступку такође требало да се примењује. Аутори се у раду баве правном природом приговора, ишчишћујући, при томе, да ли он уопште и може да се сматра правним средством у управном поступку.

**Кључне речи:** управни поступак, правна средства у управном поступку, приговор.

### 1. УВОД

У новом Закону о општем управном поступку, за разлику од претходног, међу правним средствима нормиран је и приговор. Ово правно средство, међутим, не служи побијању одлуке донете у управном поступку – управног акта. Приговор служи побијању неких других аката и радњи управе, на чије би доношење, односно вршење, формално посматрано, Закон о општем управном поступку такође требало да се примењује.

Нејасно замишљена и конфузно спроведена идеја о проширењу области примене правила која уређују управни поступак своје недостатке показује

---

<sup>1</sup> Рад је настао као резултат истраживања на пројекту „Правна традиција и нови правни изазови“ за 2018. годину.

и на примеру приговора. Многа питања у вези са начином на који је приговор уређен остају спорна. Много тога у вези са приговором делује нелогично и противречно, почевши од тога да је могућност коришћења овог правног средства начелно гарантована, али само у изричито прописаним случајевима! Може ли онда приговор да се назове редовним правним средством у управном поступку? Може ли приговор уопште и да се сматра правним средством у управном поступку? Имајући у виду чињеницу да је област примене новог Закона о општем управном поступку проширена само привидно, али не и суштински, да се приговором побијају акти и радње који се ни не доносе, односно не врше у управном поступку, аутори полазе од претпоставке да је одговор на постављена питања негативан. Приговор нема карактер правног средства у управном поступку, већ захтева за пружањем правне заштите, којим се управни поступак тек покреће.

## 2. ПРИГОВОР КАО НОВО ПРАВНО СРЕДСТВО У ЗАКОНУ О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Управни поступак уређен је тако да се обезбеди доношење законите и целисходне одлуке – управног акта. Приликом спровођења поступка, међутим, увек је могуће да дође до одређених грешака. Правна средства у управном поступку и служе томе да се учињене грешке отклоне. У том смислу, правна средства представљају посебну врсту процесних радњи, којима се омогућава побијање незаконитих и нецелисходних одлука, донетих у управном поступку. То су такве процесне радње којима незадовољне странке и други учесници у поступку траже од надлежног органа да поништи, укине или измени донету одлуку, зато што је незаконита или нецелисходна. Са друге стране, правна средства су и оне процесне радње које надлежни органи врше по службеној дужности – поништавајући, укидајући или мењајући донету одлуку.<sup>2</sup>

За неке од ових процесних радњи може да се каже да представљају уобичајену могућност оспоравања управног акта, пре него што стекне својство коначности. Остале пак нису уобичајене, већ се јављају као изузетна могућност побијања коначних, извршних или правноснажних управних аката. Правна средства из прве групе називају се редовним, а она из друге групе ванредним.<sup>3</sup>

Редовна и уобичајена могућност оспоравања управног акта произлази из права на правно средство, гарантованог и Уставом Републике Србије: „Свако

<sup>2</sup> Драган Милков, *Управно право II: управна делатност*, Нови Сад 2017, 222.

<sup>3</sup> *Ibid.*, 224.

има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу.<sup>4</sup> Ово право сврстава се међу лична права човека и грађанина; међу уставне гаранције које појединац има, пре свега, према судској и управној власти.<sup>5</sup> У односу на управну власт, право на жалбу начелно је гарантовано, али и детаљно уређено, Законом о општем управном поступку.<sup>6</sup>

У претходном Закону о општем управном поступку жалба је била једино редовно правно средство; могућност изјављивања приговора није била предвиђена. Приговор се помињао у оквиру поднесака, али није био уређен овим Законом.<sup>7</sup> Приговор је тада, као редовно правно средство, могао да се предвиди само посебним прописима, у неком од посебних управних поступака.<sup>8</sup>

У новом Закону о општем управном поступку јавља се и приговор – у домаћој науци управног права оцењен као најзначајнија новина у систему правних средстава предвиђених овим Законом.<sup>9</sup> За разлику од претходног периода и могућности да се приговор предвиди као правно средство у неком од посебних управних поступака, сада је нормиран као правно средство у општем управном поступку, намењено побијању неких од нових „управних активности“, односно нових облика „управног поступања“.

Шта је разлог за увођење приговора у општем управном поступку и чије право је, при томе, послужило као узор? У образложењу новог Закона наводи се да постоје правни системи у којима је као опште правно средство у управном поступку, уместо жалбе, предвиђен приговор, ремонстративног карактера. Међу те правне системе спада и немачки.<sup>10</sup> Није јасно, међутим, какве то везе има са увођењем приговора у наш управни поступак и начином на који је он нормиран.

У немачком управном поступку заиста не постоји жалба; уместо жалбе, редовно правно средство је приговор. Занимљиво је, међутим, то да приговор

<sup>4</sup> Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, чл. 36, ст. 2.

<sup>5</sup> Ратко Марковић, *Уставно право*, Београд 2014, 469.

<sup>6</sup> Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016 – нови ЗУП, чл. 13, 151-174.

<sup>7</sup> Закон о општем управном поступку, *Службени лист СРЈ*, бр. 33/97 и 31/2001 и *Службени гласник РС*, бр. 30/2010 – претходни ЗУП, чл. 54, ст. 1.

<sup>8</sup> Драган Милков, „Правна средства у управном поступку“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду (Зборник радова ПФНС)*, 2/2006, 127-128.

<sup>9</sup> Зоран Лончар, „Правна средства у новом Закону о општем управном поступку“, *Зборник радова ПФНС*, 4/2017, 1516.

<sup>10</sup> Образложење Предлога Закона о општем управном поступку, усвојеног на 195. седници Владе Републике Србије (за време мандата Владе Републике Србије изабране 27. априла 2014. године), 2. фебруара 2016. године, [http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti\\_pregled.php?id=257741](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_pregled.php?id=257741) (приступљено 20.01.2018) – Предлог ЗУП-а из 2016 (Образложење), 39.

није уређен немачким Законом о управном поступку<sup>11</sup>, већ примарно Законом о управном суду<sup>12</sup>. На поступак по приговору одредбе Закона о управном поступку примењују се супсидијарно.<sup>13</sup> Изјављивање приговора представља процесну претпоставку за вођење управног спора.<sup>14</sup> Немачки аутори стога говоре о двострукој природи поступка по приговору: он је уједно и део управног поступка и претходни поступак у управном спору.<sup>15</sup> Приговор у немачком управном поступку није ремонстративно правно средство, како се то наводи у образложењу нашег Закона. По правилу, приговор има девољутивно дејство, а изузетно може да има и ремонстративан карактер.<sup>16</sup> У сваком случају, предмет приговора у немачком управном поступку је законитост и целисходност управног акта;<sup>17</sup> оно што је у нашем управном поступку предмет жалбе. Приговор у немачком управном поступку могао би да се пореди само са нашом жалбом – он нема никакве везе са приговором који је уведен у наш управни поступак.

Приговор у новом Закону о општем управном поступку последица је проширења предмета управног поступка. Као и цео управни поступак, нормиран је по узору на хрватско, а не немачко право. Нови концепт управног поступка – проширеног предмета и поља примене процесних правила – потекао је из хрватског законодавства.<sup>18</sup> У тако измењеном концепту, правила о управном поступку сада би требало да важе шире, а не само при доношењу управних аката и издавању јавних исправа. Требало би да важе и за остале активности управе, које се врше у појединачним ситуацијама. Тако долазимо и до приговора – правног средства које странке могу да користе онда када су незадовољне вршењем тих активности.

У домаћој науци управног права исправно се уочава то да је увођење приговора у Закону о општем управном поступку производ недовољно јасне

---

<sup>11</sup> *Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102)*, das zuletzt durch Artikel 11 Absatz 2 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (*BGBl. I S. 2745*) geändert worden ist – *VwVfG*. Законом о управном поступку уређени су само трошкови поступка по приговору. (*VwVfG*, § 80)

<sup>12</sup> *Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686)*, die zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 12. Juli 2018 (*BGBl. I S. 1151*) geändert worden ist, §§ 68-73.

<sup>13</sup> Steffen Detterbeck, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, München 2015, 569.

<sup>14</sup> *Ibid.*, 566.

<sup>15</sup> Hartmut Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2011, 264.

<sup>16</sup> *Ibid.*, 267-268.

<sup>17</sup> *Ibid.*, 267.

<sup>18</sup> „Против управног уговора или другог поступања јавноправног тијела или пружатеља јавних услуга странка има право на приговор.“ (Закон о општем управном поступку, *Народне новине*, бр. 47/09, чл. 12, ст. 3)

концепције о циљу и сврси овог правног средства.<sup>19</sup> Додали бисмо само то да недовољно јасна концепција о циљу и сврси постоји у односу на Закон у целини, а то онда, наравно, важи и за поједине одредбе; попут оних о приговору.

Право на приговор нормирано је као једно од основних начела управног поступка. У складу са овом начелном одредбом, странка има право на приговор, али само у оним случајевима који су прописани Законом о општем управном поступку.<sup>20</sup> Овакво „начело“, које звучи више као изузетак, него као правило, делује веома необично. Из законске формулације пре би могао да се изведе закључак о томе да приговор начелно није дозвољен, него да јесте! Начелно посматрано, приговор не може да се изјави, осим у посебно утврђеним случајевима.<sup>21</sup>

Приговор може да се изјави у три случаја, утврђена Законом о општем управном поступку: због неиспуњења обавеза из управног уговора; због управне радње; и због начина пружања јавних услуга.<sup>22</sup> Прецизније посматрано, странка може да изјави приговор уколико орган не испуњава обавезе из управног уговора; против управне радње, односно уколико орган не предузме управну радњу коју је по закону дужан да предузме, под условом да управна радња није повезана са доношењем управног акта; уколико пружалац јавних услуга не обезбеђује уредно и квалитетно, под једнаким условима, остваривање права грађана и организација и задовољавање потреба корисника.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> З. Лончар, 1516.

<sup>20</sup> Нови ЗУП, чл. 13, ст. 2.

<sup>21</sup> Д. Милков (2017), 98. „[П]роизлази да приговор, за разлику од жалбе, није општи принцип на коме Закон о општем управном поступку почива, већ се може употребити само у случајевима када је то посебно законом одређено, па му стога није ни место међу основним начелима управног поступка, као општим принципима заједничким за читав пропис.“ (З. Лончар, 1516)

<sup>22</sup> Нови ЗУП, чл. 147, ст. 1.

<sup>23</sup> Нови ЗУП, чл. 25, 28 и 32. У првобитном Предлогу новог Закона о општем управном поступку, из 2012. године, случајеви у којима се изјављује приговор били су одређени на нешто другачији начин: „Приговор се може изјавити против управног уговора, закљученог поравнања, управне радње и других управних активности и поступања органа управе и организација које пружају јавне услуге, као и када орган не предузима управне активности које је по закону дужан да предузме, ако те активности и поступања немају карактер управног акта нити су повезани са доношењем управног акта, а подносилац приговора сматра да су му тиме повређена права или правни интереси.“ (Предлог Закона о општем управном поступку, усвојен на 620. седници Владе Републике Србије [за време мандата Владе Републике Србије изабране 7. јула 2008. године и реконструисане 14. марта 2011. године], 23. фебруара 2012. године, [http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti\\_pregled.php?id=168120](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_pregled.php?id=168120) [приступљено: 20.01.2018] – Предлог ЗУП-а из 2012, чл. 135, ст.1) Разлике између првобитног предлога и усвојеног текста Закона још једном показују конфузију која је постојала при нормирању приговора и недовољно јасну представу о томе у којим све случајевима ово

Предмет приговора је законитост и правилност поступања органа.<sup>24</sup> Полазећи од случајева у којима се приговор изјављује, то није сасвим неспорно. О каквој се то провери незаконитости и нецелисходности ради у случају када орган не изврши своју уговорну обавезу? Проблем произлази из тога што право на приговор није уређено на исти начин као и право на жалбу.

Начелно посматрано, право на жалбу постоји против сваког решења, а разлог за изјављивање жалбе може да буде било која повреда законитости или целисходности. Начелно право на приговор постоји само против управних радњи, због било које повреде законитости или правилности. У односу на управне уговоре и пружање јавних услуга, право на приговор дефинисано је другачије. У односу на управне уговоре и пружање јавних услуга приговор може да се изјави из одређених разлога – због неизвршења уговорне обавезе и због тога што се јавне услуге не пружају на прописани начин. За разлику од управне радње, приговор се овде не изјављује против управног уговора, нити против јавне услуге, већ зато што орган није извршио своју уговорну обавезу, односно зато што јавне услуге није пружио тако да се обезбеди уредно и квалитетно остваривање права и потреба корисника, под једнаким условима. Право на приговор овде постоји само у одређеним случајевима; приговор овде може да се изјави само из одређених разлога.

Код управних уговора и пружања јавних услуга, дакле, случајеви у којима приговор може да се изјави уједно су дефинисани и као разлози за изјављивање приговора. На примеру управног уговора нарочито долази до изражаја чињеница да право на приговор није уобичајена и редовна могућност, већ изузетна, ограничена на један случај и један разлог.

Овим долазимо и до питања да ли је приговор редовно правно средство у управном поступку. За приговор против управне радње можда би могло и тако да се каже. Но питање је да ли приговор уопште и можемо да сместимо у поделу правних средстава на редовна и ванредна. Чини се да ова подела има смисла само онда када говоримо о правним средствима којима се побија решење – појединачна и ауторитативна одлука донета у управном поступку. Она може да се побија на редован и уобичајен начин, због било које повреде законитости или целисходности, пре него што стекне својство коначности. Након тога, може да се побија само изузетно, због оних повреда законитости које су изричито набројане. Све то са приговором нема никакве везе. Ако би приговор био редовно правно средство против одређених управних активности, онда би то значило да постоје и нека ванредна, што, наравно,

---

правно средство може да се употреби. Првобитно је било предвиђено чак и то да приговор може да се изјави против закљученог поравнања, што би тешко могло да се објасни на смислен начин.

<sup>24</sup> Нови ЗУП, чл. 148, ст. 3.

није случај. Управни уговори, управне радње и јавне услуге (делатности јавних служби) немају она својства која има управни акт – коначности, правно-снажности и извршности. Самим тим, подела на редовна и ванредна правна средства у односу на њих нема никаквог смисла. Приговор можда јесте специфично и посебно правно средство; његово сврставање у редовна правна средства ипак не делује оправдано и примерено.

Претходну тврдњу додатно поткрепљује и то што правна заштита странака која се обезбеђује приговором има супсидијаран карактер. Приговор се изјављује само под условом да не може да се изјави неко друго правно средство у управном поступку.<sup>25</sup> О ком се то другом правном средству ради, није сасвим јасно. Остала правна средства у управном поступку служе побијању решења, укључујући и она решења која се доносе у вези са вршењем управних радњи (посебно у вези са издавањем уверења) и извршењем управног уговора. Смисао овог негативног услова за изјављивање приговора, дакле, није у постојању других правних средстава у општем управном поступку.<sup>26</sup> Смисао може да буде само у постојању других правних средстава, прописаних посебним законима, у посебним управним поступцима.<sup>27</sup>

Приговор се изјављује у различитим роковима, у зависности од тога зашто се изјављује. Уколико се приговор изјављује због тога што орган није извршио обавезу из управног уговора, рок износи шест месеци од тог момента. Против управних радњи приговор се изјављује у року од петнаест дана од предузимања управне радње или од пропуштања да се она предузме. Исти рок, од петнаест дана, важи и за приговор који се изјављује због тога што се јавне услуге не пружају уредно и квалитетно, под једнаким условима.<sup>28</sup>

Наведени рокови имају преклузивни карактер. Преклузивни рок предвиђен је и онда када се приговор изјављује због пропуштања органа да предузме управну радњу. У домаћој науци управног права примећује се да је тиме учињен пропуст. У случају пропуштања предузимања управне радње

<sup>25</sup> Нови ЗУП, чл. 147, ст. 1.

<sup>26</sup> Супротно овоме, има аутора који наводе да се овај негативан услов односи на редовна и ванредна правна средства у управном поступку. (Predrag Dimitrijević, Slobodan Martinović, "The Effects of Complaint as a Regular Legal Remedy in the Administrative Procedure of Serbia and Montenegro", *Legal, Social and Political Control in National, International and EU Law*, Collection of papers from the International Scientific Conference, Niš 2016, 106) Како је, међутим, могуће да дође до овог преклапања, када се ова правна средства користе за побијање различитих аката и радњи управе? Редовна и ванредна правна средства, према Закону о општем управном поступку, користе се за побијање решења – управног акта. Њима не могу да се побијају неки други акти и радње управе – они који се побијају приговором.

<sup>27</sup> Као пример тог другог правног средства у управном поступку Зоран Томић наводи притужбу на рад полицијских службеника, која се подноси у складу са Законом о полицији. (Зоран Р. Томић, *Коментар Закона о општем управном поступку*, Београд 2017, 539)

<sup>28</sup> Нови ЗУП, чл. 147, ст. 2.

преклузивни рок није довољан. Неопходан је и дилаторни рок, односно рок у којем орган има обавезу да предузме управну радњу, након чијег протекла би приговор тек могао да се изјави. Такви рокови, по правилу, примењује се даље, нису предвиђени ни у Закону о општем управном поступку ни у посебним законима.<sup>29</sup>

Приговор се изјављује руководиоцу оног органа на чије поступање се односи. О изјављивању приговора не постоје посебна правила, већ се сходно примењују она правила која важе за жалбу – прецизније посматрано, правила која прописују облик и садржину жалбе.<sup>30</sup> Релевантна су, наравно, и правила која важе за поднеске уопште.<sup>31</sup>

Приговор се сврстава у ремонстративна правна средства. О њему одлучује онај исти орган чије се поступање и побија; тачније, руководилац тог органа.<sup>32</sup> О приговору се одлучује решењем, које се доноси у року од 30 дана од дана пријема приговора. Пре одлучивања о основаности приговора, руководилац органа је дужан да провери да ли су испуњене све процесне претпоставке за то. Уколико нису – зато што приговор није дозвољен, није изјављен благовремено и од стране овлашћеног лица, или зато што приговор није уређен ни у накнадно остављеном року – руководилац је дужан да га одбаци. Уколико су све процесне претпоставке испуњене, руководилац доноси одлуку мериторног карактера, којом се приговор одбија или усваја.<sup>33</sup>

У решењу којим се приговор усваја одлучује се и о последицама његове основаности. Последице су различите, у зависности од разлога за његово изјављивање. Када је приговор изјављен због неизвршења обавезе из управног уговора, одређује се даљи начин њеног извршења и одлучује се о захтеву за накнаду штете. Ако је приговор изјављен против управне радње, обуставља се њено предузимање и одређује начин на који се отклањају њене последице; наравно, ако се приговор изјављује зато што управна радња није предузета, онда се решењем налаже њено предузимање. Коначно, када је основан приговор који се изјављује због начина пружања јавних услуга, налаже се предузимање законом одређених мера ради отклањања утврђених недостатака.<sup>34</sup>

<sup>29</sup> Вук Цуцић, „Фино подешавање Закона о општем управном поступку“, *Анали Правног факултета у Београду*, 2/2018, 150.

<sup>30</sup> Нови ЗУП, чл. 148, ст. 1-2.

<sup>31</sup> Нови ЗУП, чл. 58-62.

<sup>32</sup> Нови ЗУП, чл. 148, ст. 1. Првобитно, у Предлогу новог Закона о општем управном поступку из 2012. године, од овог правила постојао је и изузетак. Изузетак се тичао приговора на поступање јавних служби, који је, према одредбама овог Предлога, требало да има деволутивни карактер и да се изјављује органу надлежном за вршење надзора над пружањем одређене јавне услуге. (Предлог ЗУП-а из 2012, чл. 136, ст. 2)

<sup>33</sup> Нови ЗУП, чл. 149, ст. 1-2.

<sup>34</sup> Нови ЗУП, чл. 149, ст. 3.



Против решења донетог по приговору странка може да изјави и жалбу; под условом да оно има карактер првостепеног решења. Орган који одлучује о жалби има иста овлашћења као и орган који је одлучивао о приговору у првом степену.<sup>35</sup> Против другостепеног решења пак може да се покрене управни спор, а то исто важи и онда када већ првостепено решење о приговору има својство коначности – онда када жалба против решења о приговору није дозвољена.

У складу са оним што је претходно речено, изјављивање приговора посматра се као процесна претпоставка за вођење управног спора.<sup>36</sup> Довођење приговора у директну везу са управним спором, на овај начин, чини се да није сасвим оправдано. Управне активности које се побијају приговором не могу да буду предмет управног спора. Предмет управног спора може да буде само решење донето по приговору. У управном спору побија се решење, те и процесне претпоставке за вођење управног спора могу да се посматрају само у односу на његов предмет. У том смислу, процесна претпоставка за вођење управног спора може да буде само жалба у управном поступку. Приговором се не побија решење, побијају се неки други облици „управног поступања“, против којих управни спор не може ни да се води. Веза која се успоставља између управног спора и приговора може да буде само посредна: без приговора нема ни решења, односно нема ни предмета управног спора. О процесним претпоставкама за вођење управног спора, међутим, можемо да говоримо тек након тога, када је решење о приговору донето.

Овај, као и други проблеми у вези са приговором, последица су његове спорне правне природе. Приговор би, према начину на који је уређен, требало да буде правно средство у управном поступку. Да ли је то заиста тако?

### 3. ПРАВНА ПРИРОДА ПРИГОВОРА У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

У правној теорији, најшире посматрано, правно средство одређује се као изјава воље којом овлашћени субјект захтева од надлежног органа да испита законитост извесног акта – правног или материјалног. Када је за испитивање законитости одређеног акта надлежан суд, онда се правно средство назива тужба. За испитивање законитости управних аката пак надлежан је виши орган управе; тада се правно средство назива жалба.<sup>37</sup>

У односу на одређене акте, могуће је да се испитивање настави и даље, оценом законитости саме одлуке којом је решено о првобитном захтеву. Даље испитивање законитости врши се на основу једне посебне врсте правних

<sup>35</sup> Нови ЗУП, чл. 150.

<sup>36</sup> З. Р. Томић, 542-543.

<sup>37</sup> Радомир Д. Лукић, са Будимиром Кошутићем, *Увод у право*, Београд 1976, 298.

средстава, којима се захтева доношење другостепене или трећестепене одлуке; та посебна врста правних средстава назива се правним лековима.<sup>38</sup>

Ова разлика између правних средстава и правних лекова, међутим, повучена је на вештачки начин и изазива праву конфузију. Ако се спроведе доследно, онда испада да је жалба у управном поступку правно средство, а жалба у судском поступку правни лек. Да ли то онда значи да се жалбом у управном поступку не захтева доношење другостепене одлуке? Да ли то онда значи да у управном поступку ни не постоји правни лек? Шта би тек била тужба у управном спору? Изложена разлика стога не може да се прихвати. У односу на контролу законитости и целисходности управног акта, изрази „правна средства“ и „правни лекови“ представљају синониме.

Стиче се утисак да је ова разлика повучена имајући у виду судске поступке. Након тога, проширена је и на управни поступак, што је довело до праве конфузије. У односу на судске поступке, разлика можда и делује логичније, али је подједнако непотребна. Потврду за то можемо да пронађемо и у теорији грађанског процесног права. Аутори грађанског процесног права не кажу да је тужба правно средство, за разлику од жалбе, која је правни лек. Они тужбу, исправно, посматрају као процесну радњу, којом се захтева пружање правне заштите одређене садржине. Тужбом се покреће судски поступак у циљу заштите права тужиоца. Право на тужбу представља посебно право, јавноправног карактера, иако служи заштити грађанских субјективних права. Жалба је такође процесна радња, али се она, за разлику од тужбе, изјављује у току судског поступка, онда када је већ донета првостепена судска одлука. Као правни лек, жалба је процесна радња којом странка, или друго овлашћено лице, тражи од надлежног суда да укине или преиначи одлуку која је за жалиоца неповољна.<sup>39</sup>

Уместо о вештачкој разлици између правних средстава и правних лекова, чини се да је исправније када се говори о захтеву за пружањем правне заштите, са једне стране, и правним средствима (односно правним лековима), са друге. У процесном смислу, захтев за пружањем правне заштите служи покретању поступка, а правна средства (односно правни лекови) служе побијању одлуке, донете у том поступку.

Имајући то у виду, морамо да се запитамо чему служи приговор у управном поступку? Формално посматрано, приговор је сврстан међу правна средства, што би требало да значи да је намењен побијању одређених аката, донетих или извршених у управном поступку. Ако је приговор правно средство, онда би то требало да значи да се оно изјављује у току управног поступка, као израз незадовољства странке донетим актима и извршеним радњама органа.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Синиша Трива, *Грађанско парнично процесно право*, Загреб 1983, 17, 298, 515.

Да ли је то заиста и прави смисао приговора? Подсетимо се, приговор се изјављује због неиспуњења обавеза из управног уговора, због управне радње и због начина пружања јавних услуга. Ако је приговор правно средство у управном поступку, онда то значи да се у управном поступку закључују и извршавају управни уговори, предузимају управне радње и пружају јавне услуге. Ови облици „управног поступања“, међутим, само се формално и привидно сврставају у предмет управног поступка. Суштински, они то нису.<sup>40</sup>

Ову тврдњу поткрепљују и сами аутори новог Закона о општем управном поступку. Они изричито наглашавају да вршење управних радњи (изузимајући издавање јавних исправа) и пружање јавних услуга није регулисано овим Законом: „Оно је уређено посебним прописима. Оно што је регулисано јесте правна заштита у случају њиховог незаконитог и/или нецелисходног (не)предузимања – и то кроз описани механизам изјављивања приговора, добијања управног акта и могућности да странка даље штити своја права и правне интересе уобичајеним управноправним путем (жалба, тужба).“<sup>41</sup>

Смисао приговора стога није побијање аката и радњи донетих и извршених у управном поступку. Према тврдњи аутора новог Закона о општем управном поступку: „Приговор има за циљ да се управна поступања која не представљају управни акт – управне радње, управни уговори, пружање јавних услуга – уведу у постојећи систем управноправне заштите, тако што се приговор изјављује против ових управних поступања ради добијања управног акта којим се одлучује о њиховој законитости или целисходности. Једном издати управни акт даје странци могућност да користи редовне путеве управноправне заштите, тако што против одлуке о приговору може да изјави жалбу у управном поступку или тужбу у управном спору, зависно од положаја субјекта који је предузео управно поступање у управној хијерархији. Значај приговора се састоји управо у томе што обезбеђује управноправни пут заштите од неправилности у њиховом предузимању, тамо где он досад није постојао.“<sup>42</sup>

Приговор, дакле, није правно средство у управном поступку. Пре изјављивања приговора, управни поступак се ни не води. „Управне активности“

<sup>40</sup> У складу са правилима о управном поступку, истина, предузима се једна врста „управних радњи“; у питању је издавање уверења. Незадовољство овом „управном радњом“, међутим, странка не исказује изјављивањем приговора, већ жалбе – зато што се о правима странке, везаним за издавање уверења, одлучује решењем. (Нови ЗУП, чл. 29-30) Када су у питању управни уговори, правила о управном поступку релевантна су само онда када се доноси решење, којим орган одлучује о судбини уговора и правима странке. На само закључење и извршење управног уговора ова правила се не примењују. Директна примена није чак ни формално предвиђена, већ сходна. Како је уопште и могуће да се на закључење уговора сходно примене правила која важе за доношење ауторитативног правног акта, остаје потпуно нејасно. Подједнако нејасно је и то зашто би се правила о управном поступку на управне уговоре примењивала сходно, ако се управни уговори већ сврставају у предмет поступка.

<sup>41</sup> Предлог ЗУП-а из 2016 (Образложење), 40.

<sup>42</sup> Предлог ЗУП-а из 2016 (Образложење), 10-11.

које се побијају приговором не врше се према правилима о управном поступку. Правила о управном поступку примењују се само онда када странке желе да заштите своја права и правне интересе у односу на те активности. У складу са тим, приговор представља захтев за пружањем правне заштите, акт иницијалног карактера, којим се управни поступак тек покреће. Правна средства у управном поступку, редовна и ванредна, странка ће моћи да искористи тек онда када, по изјављеном приговору, управни поступак буде спроведен и када буде донет управни акт.

Основни проблем овако замишљене правне заштите од нових облика „управног поступања“ огледа се у томе што је она сувишна. Уколико неке од ових „управних активности“ могу да се побијају правним средствима у управном поступку, што би значило да су повезане са доношењем одређеног управног акта (против којег се правна средства у управном поступку заправо и користе), онда приговор, по изричитој законској одредби, не може ни да се изјави. Подједнако је непотребан, иако могућност његовог изјављивања тада није изричито искључена, и онда када правна заштита странака од нових облика „управног поступања“ може да се оствари на неки други начин, у неком другом поступку, а не управном. У таквим случајевима, приговор у управном поступку ствара додатни режим правне заштите, уз онај који већ постоји и који је прилагођен свакој специфичној „управној активности“. Двоструки режим правне заштите, међутим, може да изазове само конфузију и несигурност.

Смисао приговора се, изгледа, састоји у пружању правне заштите странака од оних „управних активности“ у односу на које та правна заштита до сада није ни постојала. Како је то, међутим, могуће? У којим је то случајевима управа могла да повреди права странака, а да оне ни на који начин своја права нису могле да заштите? Ако су аутори новог Закона заиста пошли од те претпоставке, онда мора да се каже да она делује необично и спорно – као што и сам приговор делује непотребно и сувишно.<sup>43</sup>

#### 4. ЗАКЉУЧАК

Проширење предмета управног поступка прати и увођење приговора, као једног од нових правних средстава. На први поглед, делује да је приго-

<sup>43</sup> Занимљив податак о „неопходности“ правне заштите која се остварује изјављивањем приговора дају нам и аутори новог Закона о општем управном поступку. Позивајући се на праксу у Хрватској, чије право је и послужило као узор при нормирању нашег општег управног поступка, они истичу да је у овој земљи у 2013. и 2014. години изјављено свега 14 приговора, иако је хрватски закон који уређује општи управни поступак донет неколико година пре тога. (Предлог ЗУП-а из 2016 [Образложење], 41) Свега 14 приговора! Против свих активности управе и јавних служби које се не састоје у доношењу управног акта! Ако су то ситуације у којима правна заштита странака уопште не постоји, како је то могуће?

вор замишљен као редовно правно средство, поред жалбе. Чак је и право на приговор, уз право на жалбу, нормирано као једно од основних начела управног поступка.

Све то, међутим, само привидно делује тако. Нити је могућност изјављивања приговора предвиђена начелно, нити приговор може да се сврста у редовна правна средства у управном поступку. Штавише, приговор ни нема карактер правног средства у управном поступку, ако под правним средством подразумевамо процесне радње којима странке побијају оно што је у том поступку претходно урађено.

Право на приговор не постоји начелно, како то тврди законодавац, већ у одређеним, изричито регулисаним случајевима. Приговор може да се изјави због неиспуњења обавеза из управног уговора, због управне радње и због начина пружања јавних услуга. Под условом да ови нови облици „управног поступања“ не могу да се побијају неким другим правним средствима у управном поступку.

Специфични случајеви и разлози за изјављивање приговора, као и то што приговор обезбеђује супсидијарну правну заштиту, не дају основа за његово сврставање међу редовна правна средства у управном поступку. У односу на акте и радње управе који се побијају приговором, подела на редовна и ванредна правна средства показује се као непримерена.

Тешкоће при сврставању приговора унутар система правних средстава у управном поступку произлазе заправо из његове специфичне правне природе. Приговор, наиме, нема карактер правног средства у управном поступку; њиме се, као процесном радњом, не побија оно што је урађено у управном поступку. Начин на који је нормиран предмет управног поступка, одредбе о приговору, али и тврдње самих писаца новог Закона о општем управном поступку, то и потврђују. Они акти који се побијају приговором не доносе се и не врше у управном поступку. У управном поступку се пружа правна заштита странкама, а приговор служи томе да се поступак пружања правне заштите, који је по својој природи управни поступак, покрене. Приговор је стога захтев за пружањем правне заштите, акт иницијалног карактера, чијим се изјављивањем управни поступак тек покреће.

Још спорније од правне природе приговора је питање његове оправданости и неопходности. Могућност изјављивања неког правног средства у управном поступку и формално спречава могућност изјављивања приговора. Нека друга правна заштита, која се не остварује у управном поступку, није формална препрека за изјављивање приговора, али га чини сувишним и непотребним. Приговор је последица тезе о непостојању правне заштите у односу на одређене активности управе. Онолико колико је спорна и сама ова теза, спорно је и увођење приговора у управном поступку.

*Dragan L. Milkov, Ph.D., Full Professor  
University of Novi Sad  
Faculty of Law Novi Sad  
d.milkov@pf.uns.ac.rs*

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

## **Objection in the Administrative Procedure**

**Abstract:** *An objection is a new legal remedy, regulated by the new Law on General Administrative Procedure. Unlike other legal remedies, the objection cannot be used against an administrative act. It can be used against other acts of the administration, to which exercise, formally, the Law on General Administrative Procedure should also apply. In this paper, the authors deal with the legal nature of the objection, trying to determine if the objection can be regarded as a legal remedy at all.*

**Keywords:** *administrative procedure, legal remedies in administrative procedure, objection.*

Датум пријема рада: 22.01.2019.