

Драјан Л. Милков
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
D.Milkov@pf.uns.ac.rs
ORCID ID: 0000-0001-8302-5163

Рајко С. Рагошевић
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
R.Radosevic@pf.uns.ac.rs
ORCID ID: 0000-0002-5011-0748

УПРАВНЕ РАДЊЕ*

Сажетак: *Вршећи своје делатности, органи управе доносе различите акције. Међу акције управе неправне, односно материјалне карактера, с обзиром на то да немају непосредно правно дејство, сврставају се и управне радње. О појму управних радњи нема јединствене сагласности у домаћој правној теорији. Јединства нема ни у начину на који су нормиране у домаћем праву. У раду се заједно анализирају различита теоријска схватања о управним радњама, а затим и правни режим управних радњи, имајући нарочито у виду начин на који су нормиране у новом Закону о општем управном поступку.*

Кључне речи: *акције управе, материјалне акције управе, управне радње.*

1. УВОД

У време када је наука управног права тек настајала, познати немачки аутор у области јавног права, Паул Лабанд, формулисао је психолошко схватање о појму управе. У складу са овим схватањем, за разлику од других функција државне власти, које се састоје у размишљању, управна функција се састоји у деловању. Иако исувише поједностављено и претерано, ово схватање

* Рад је настао као резултат истраживања на пројекту „Правна традиција и нови правни изазови“ за 2022. годину.

ипак је указало на једну специфичну страну управне функције, ону делатну, коју ће касније истицати, на различите начине, и други аутори.

У контексту различитих аката органа управе, разматрање ове делатне стране управне функције постаће за нашу правну теорију део приче о неправним, односно материјалним актима управе. Проблем ће, међутим, настати оног тренутка, када међу материјалним актима управе буде требало да се одреди појам управних радњи. О управним радњама формулисана су различита теоријска схватања, а на разлике у дефинисању управних радњи, нажалост, наилазимо и у законодавству, нарочито након доношења новог Закона о општем управном поступку (ЗУП).

У овом раду, проблему управних радњи приступићемо стога из два угла. Приказаћемо најпре основна схватања о управним радњама у домаћој правној теорији, а затим и правни режим управних радњи у домаћем законодавству. Анализа би, на крају, требало да потврди и основну тезу: нови ЗУП доноси са собом нову дефиницију управних радњи, која, у складу са оним најширим схватањима у правној теорији, управне радње изједначава са свим појединачним актима и радњама органа управе без непосредног правног дејства, различите природе и различитог правног режима, вештачки проглашеног јединственим.

2. УПРАВНЕ РАДЊЕ КАО АКТИ УПРАВЕ

Делатност органа управе сложена је и разноврсна. Органи управе заправо обављају више различитих делатности, међу којима се посебно истиче управна, као основна и најважнија. У вршењу различитих делатности органи управе доносе различите акте. Заједнички можемо да их назовемо актима управе, али условно, водећи рачуна о томе да овај израз има формални смисао и указује искључиво на њиховог доносиоца. Садржински посматрано, акти управе нису јединствена и кохерентна категорија, већ скуп аката различите правне природе.¹

Усклађене категорије, које би повезивао не само заједнички доносилац, већ правни режим у целини, правна теорија настоји да открије тек унутар овог простог збира различитих аката управе. Они се зато, најчешће и најшире, деле на правне и неправне (материјалне), у зависности од тога да ли производе непосредно правно дејство.²

¹ „Једини случај када се овај израз може користити, јесте просто, описно означавање да су у питању акти једног доносиоца који може доносити различите акте (мада се то подраумева) и у том смислу би требало говорити, иако је то знатно дуже, о актима које доносе органи управе. Такво означавање не би збуњивало, јер је из његовог назива одмах уочљиво да је реч о простом збиру различитих делова, а не усклађеној категорији.“ (Драган Милков, *Појам управног акта* [докторска дисертација], Нови Сад 1983, 15)

² Драган Милков, *Управно право II: управна делатност*, Нови Сад 2017, 14.

Правни акти управе имају непосредно правно дејство, изазивају правне последице и уносе промене у правни поредак, тј. у постојећа права и обавезе. Међу њима посебан значај има једна категорија појединачних правних аката. То су управни акти, којима се на ауторитативан начин уређују специфичне појединачне ситуације, назване управним стварима.³

Неправни (материјални) акти управе не производе непосредно правно дејство и служе, поједностављено речено, фактичкој реализацији установљених права и обавеза. За разлику од правних аката, они нису изјаве воље; они су телесни акти, људске радње преко којих се право извршава и постаје стварност.⁴ Могу такође да буду различити: могу да обухватају како просте материјалне радње тако и акте регулисане правом, чак и оне којима се признаје одређено правно дејство – али се увек наглашава како оно није непосредно.⁵ Њихова разноврсност, праћена терминолошким и појмовним дилемама, отежава даља објашњења и разграничења. Нарочито онда када правна теорија треба да одреди појам управних радњи, којима међу неправним (материјалним) актима управе припада важно место.

3. ТЕОРИЈСКА СХВАТАЊА О УПРАВНИМ РАДЊАМА

У домаћој правној теорији не постоји јединствен став о управним радњама. Полазећи од различитих представа о управи, наши аутори и управне радње посматрају другачије – понекад шире, понекад уже. Ако занемаримо разлике у детаљима, онда и схватања наших аутора можемо да поделимо у две основне групе. Првој групи припадају они аутори који управне радње сагледавају широко и неодређено, изједначавајући их са свим појединачним

³ Понекад се у правној теорији, углавном старијој, израз „управни акт“ користи за означавање свих аката које доносе органи управе. Овакво погрешно поистовећивање управних аката са актима управе доводи до конфузије и обесмишљава појам управног акта, који има смисао једино онда када се издвоји из простог збира различитих аката управе и дефинише на специфичан начин. Аутори који су управне акте изједначавали са актима управе брзо су уочили проблем и чињеницу да на тај начин одређен управни акт не представља никакву целину. Били су зато принуђени на формулисање неколико појмова управног акта, међу којима је онда требало наћи и онај у „ужем“ или „правом“ смислу речи. (Упор. Karl Kormann, *System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte: verwaltungs- und prozeßrechtliche Untersuchungen zum allgemeinen Teil des öffentlichen Rechts*, Berlin 1910, 13-28) У новијој немачкој правној теорији управни акти јасно се издвајају од осталих аката управе, у тамошњој правној терминологији названих „деловањем (активностима) управе“ (*Verwaltungshandlungen*). (Упор. Hans J. Wolff, *Verwaltungsrecht I*, München 1968, 289-290)

⁴ Ратко Марковић, *Управно право: општи гео*, Београд 2002, 255, 289-290. „Стварни акти (радње, просто управно деловање) су све оне управне мере које нису усмерене на правни, већ на чињенични исход.“ (Hartmut Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2011, 423)

⁵ Д. Милков (1983), 289-290.

актима и радњама управе без непосредног правног дејства. У другу групу могу да се сврстају она схватања у складу са којима појам управних радњи има ужи и специфичан смисао: управне радње нису сви појединачни акти и радње управе, него само оне радње којима се извршава право, применом принуде. Условно би могло да се издвоји и треће схватање, које заправо само обједињује претходна два, формулишући појам управних радњи у ширем и 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.

О управним радњама, на овај начин, пише Лазо М. Костић. Он их назива „простим управним радњама“, а објашњава их као радње управних органа које не представљају неку изјаву воље способну да произведе правне ефекте. Међу овим осталим, односно споредним делатностима управе Костић посебно издваја: документирање, обавештавање, примање изјава и материјалне радње, укључујући и оне којима се врши закорачење у правну сферу појединца.⁶ У контексту различитих облика управне делатности, Костић управне радње сматра најширим појмом и износи веома необичну и спорну тврдњу: управне радње јавна управа обавља као и сваки појединац и оне немају унапред карактер обавезности. За разлику од управних радњи, акти управне власти и управни акти, као ужи појмови, потичу од управне власти као такве, од јавне власти која заповеда и наређује.⁷

„Просте управне радње“ помиње и Славољуб Поповић, такође их изједначавајући са материјалним актима органа управе. У облике ових материјалних операција Поповић сврстава: обавештавање, примање изјава, материјалне радње (које подразумевају извесне физичке радње, попут принудног исељења из стана у вези са извршењем решења у управном поступку) и друге врсте управних радњи.⁸ Поповићево схватање о управним радњама, међутим, није сасвим доследно. Он их помиње и у оквиру извршне делатности органа државне управе, као материјално-техничке операције, правног карактера, који се огледа нарочито у томе што управне радње могу да се изврше и принудним путем. Примери ових управних радњи, које више не назива „простим“, били би: вођење евиденција, матичних књига, регистара, вршење

⁶ Лазо М. Костић, *Административно право* (Сабрана дела, други том), Београд 2000, 390-397.

⁷ *Ibid.*, 329.

⁸ Славољуб Поповић, *Управно право: општи гео*, Београд 1982, 390-391.

пописа, вршење извесних физичких радњи (попут принудног извршење решења у управном поступку) итд.⁹ Остаје само нејасно у чему је разлика и зашто су оне прве управне радње „просте“, а ове друге то нису.

Претходно изнета схватања показују нам да појам управних радњи не може исправно да се одреди уколико се оне изједначе са радњама органа управе. У оквиру ових схватања употребљава се једино израз „управне радње“, али се оне суштински не дефинишу. Без обзира на то што их помињу, аутори који под управним радњама подразумевају све радње органа управе задржали су се заправо на набрајању и објашњењу неправних (материјалних) аката управе и нису отишли ни корак даље од тога.¹⁰

Корак даље отишли су они аутори који су у управним радњама видели једну посебну и издвојену категорију унутар различитих неправних (материјалних) аката управе. За ове ауторе израз „управне радње“ више није само синоним за све радње односно акте органа управе без непосредног правног дејства. Под овим изразом почиње да се уочава једна специфична категорија радњи органа управе, која је способна да понесе и заједничка позитивна обележја.

У одређивању специфичног појма управних радњи, Павле Димитријевић полази од јасне разлике између „простих радњи“ и радњи извршавања права. И док „просте радње“ не морају да буду регулисане правним прописима, јер се начелно обављају према правилима појединих наука или вештина (према техничким правилима), радње извршавања права регулисане су правним правилима. Управне радње су радње извршавања права, које се састоје у примењивању мера принуде или ограничења у конкретним случајевима, према одређеним субјектима, на основу закона.¹¹ Према мишљењу Димитријевића, вршење управних радњи је начин вршења управне функције државне власти. Под вршењем управних радњи подразумева се вршење радњи (операција) примењивања принуде или ограничења, у циљу непосредне реализације општих и појединачних заповести садржаних у законима и другим прописима, као и у појединачним актима, ако се то покаже као нужно.¹²

⁹ *Ibid.*, 301.

¹⁰ Резултат је, дакле, исти као и код оних аутора који нису ни користили израз „управне радње“. Никола Стјепановић тако говори о материјалним актима управе и унутар њих издваја одређене групе, које се могу назвати заједничким именима: документовање, обавештавање, примање изјава и остали материјални акти управе. (Никола Стјепановић, *Административно право ФНРЈ: оцијини гео*, Београд 1954, 353-355) Иво Крбек пише о конкретним актима управе ван управног акта, сврставајући у њих: поучавања, саветовања, акте без непосредног ефекта донете у вези са управним актом, неодложно извршење, односно принуду, акте евиденције и уверења. (Иво Крбек, *Pravo jugoslavenske javne uprave, III knjiga: funkcioniranje i upravni spor*, Zagreb 1962, 10-12)

¹¹ Павле Димитријевић, *Основи управног права*, Београд 1983, 268.

¹² *Ibid.*, 90.

Сличан став заступа и Ратко Марковић. Слично и започиње своју аргументацију, јасно разликујући просте материјалне радње, које немају правни значај, и управне радње, које су правно релевантне. За разлику од осталих правно релевантних материјалних радњи органа управе, управне радње су ауторитативне: управне радње су ауторитативне радње извршења права, без непосредног и самосталног правног дејства, које су везане за правне акте и које се врше у конкретним ситуацијама, према одређеним субјектима. Марковић стога закључује да је код управних радњи реч о ауторитативности карактеристичној за вршење управне власти. Код управних радњи ауторитативност заправо значи примењивање непосредне физичке принуде. Управним радњама се у првом реду извршавају ауторитативни појединачни правни акти, управни и судски, али могу и општи правни акти, када су за то испуњени њима предвиђени услови.¹³ Са друге стране, у неауторитативне материјалне акте органа управе Марковић сврстава: документовање, обавештавање, примање изјава и остале материјалне акте.¹⁴

У „координате“ управне функције појам управних радњи ставља и Зоран Томић, бар у својим ранијим радовима. И он управне радње разуме као посебну групу, која се разликује од других материјалних радњи (аката) органа управе.¹⁵ Нешто касније, уместо у „координате“ управне функције, Томић управне радње (управноматеријалне акте) сврстава у „опредељујуће инструменте управног рада“, али још увек тврди суштински исто – како су оне особен и засебан вид материјалне делатности органа управе.¹⁶

Управноматеријални акт подвргнут је режиму управног права, нарочито у погледу надлежности, услова, начина предузимања и средстава. Насупрот управноправном акту (управном акту), управноматеријални акт (управна радња) не поседује непосредна и самостална правна дејства. Са управноправним актом, међутим, повезују га четири битна заједничка елемента: циљ, заснованост на закону, упереност на појединачне ситуације и ауторитативност.¹⁷

Томић ауторитативност управних радњи схвата нешто шире од Димитријевића и Марковића, тврдећи како је она понекад јаче, а понекад слабије изражена. То је зато што Томић под управним радњама не подразумева само радње извршења права, код којих је ауторитативност израженија и непосреднија, него и радње којима се стварају правом прописани услови за доношење појединачних ауторитативних правних аката – пре свега управних и судских (нпр. вођење јавних евиденција, издавање јавних исправа), код којих

¹³ Р. Марковић, 291-293.

¹⁴ *Ibid.*, 290.

¹⁵ Зоран Томић, „Појам управне радње у југословенској правној теорији“, *Анали Правног факултета у Београду (Анали)*, 4/1988, 405.

¹⁶ Zoran R. Tomić, *Upravno pravo*, Beograd 1991, 333.

¹⁷ *Ibid.*

је ауторитативно деловање на правне субјекте слабије, посредније. Управне радње су стога материјални акти (операције) без непосредног и самосталног правног дејства, предузете на основу и у примени права, којима се на један од ова два описана начина ауторитативно (једнострано) утиче на одређене правне субјекте у конкретној ситуацији.¹⁸

Оно што је Томић раније именовано управним радњама, у каснијим радовима почиње да назива управним радњама у ужем смислу. У ширем смислу, управне радње су сви материјални, тј. фактички акти управе, међу које, поред ауторитативних, спадају и неауторитативни.¹⁹ То су различите материјалне, тј. фактичке операције које право познаје и признаје у процесу сопствене примене, уређујући строго или само овлаш њихову форму и садржину. Ауторитативне материјалне радње, односно управне радње у ужем смислу, постају само једна од категорија ових управноматеријалних аката. Као остале најважније категорије Томић наводи: праћење стања у предвиђеној области друштвеног живота, давање иницијатива и пружање одговарајућих обавештења надређеним органима; припремање прописа и других општих аката и вршење стручних послова за надређене органе; тзв. документовање (вођење евиденција и издавање исправа); саопштавање; примање изјава и обавештења; акцесорне (несамосталне) акте; различите стручно-техничке радње органа управе.²⁰ Придружиће им се, напослетку, и „широка палета радњи пружања услуга корисницима јавних служби“, којима се задире у права и обавезе појединачних субјеката.²¹ Управне радње, на крају ове еволуције, постаће за Томића, у најширем смислу, различите конкретне материјалне операције јавноправних тела са фактичким утицајем на правне позиције субјеката.²²

Томићево схватање има необичну еволуцију. У објашњењу управних радњи он је пошао од управне функције, а стигао је до „широке палете радњи пружања услуга“. Све док, међутим, постоји шири појам управних радњи, ужи појам остаје разводњен и без правог значаја. Разбијањем јединственог појма управних радњи на појмове у ужем и ширем смислу правна теорија се у ствари још једном враћа назад, на учење које у управним радњама види све материјалне акте управе.

¹⁸ *Ibid.*, 334.

¹⁹ Зоран Р. Томић, *Општије управно право: организационо, материјално, процесно*, Београд 2015, 202.

²⁰ *Ibid.*, 234-235. Из примера које Томић наводи произлази да вођење евиденција и издавање исправа истовремено представља и ауторитативну (у ужем смислу) и неауторитативну управну радњу (у ширем смислу).

²¹ Зоран Р. Томић, *Коментар Закона о општем управном поступку – са судском праксом и рејистром појмова*, Београд 2017, 248.

²² *Ibid.*, 247.

4. ПРАВНИ РЕЖИМ УПРАВНИХ РАДЊИ

Заокрет у дефинисању управних радњи, нажалост, није карактеристичан само за правну теорију, него је присутан и у нашем законодавству. У домаћем праву такође, након доношења новог ЗУП-а, могу да се уоче два различита и неусаглашена одређења управних радњи – једно уже, а друго шире. Уже одређење управних радњи произлази из Закона о државној управи, а шире из новог ЗУП-а.

Управне радње се према Закону о државној управи сврставају у послове државне управе. Прецизније гледано, припадају пословима који се састоје у извршавању закона, других прописа и општих аката Народне скупштине и Владе. Извршни послови, како се још, краће, али не и сасвим исправно, законски називају, обухватају: доношење прописа, решавање у управним стварима, вођење евиденција, издавање јавних исправа и предузимање управних радњи. Наглашава се и следеће: за предузимање управних радњи којима се посеже у личну слободу и безбедност, физички и психички интегритет, имовину и остала људска права и слободе, органима државне управе неопходан је непосредан основ у закону.²³

Наведене законске норме, истина, не дају потпуно јасну и изричиту дефиницију управних радњи. Начин на који су формулисане ипак указује на неке закључке. Предузимање управних радњи сврстава се међу најважније ауторитативне послове органа државне управе. Код управних радњи, штавише, ауторитативност је и посебно наглашена, у контексту радњи принуде, за које је неопходан непосредан законски основ. Зато се у правној теорији, не без разлога, истиче како се под управним радњама, у Закону о државној управи, подразумевају искључиво радње принуде према појединцима.²⁴

У новом ЗУП-у, проширеног поља примене, проширена је и дефиниција управних радњи. Под управним радњама подразумевају се материјални акти органа који утичу на права, обавезе или правне интересе странака. Неке од управних радњи су и наведене, примера ради: вођење евиденција, издавање уверења, пружање информација, примање изјава и друге радње којима се извршавају правни акти.²⁵ Управне радње уређене су као посебан облик управног

²³ Закон о државној управи, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 30/2018 – др. закон и 47/2018, чл. 14.

²⁴ Зоран Лончар, „Поводом новог Нацрта Закона о општем управном поступку Републике Србије“, Зборник радова *Двадесет година Дејтонској мировној сјоразуми*, Источно Сарајево 2017, 327.

²⁵ Закон о општем управном поступку, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење – ЗУП, чл. 27. Вођење евиденција и издавање уверења се у правној теорији уобичајено назива документовањем, под којим се подразумева бележење одређених чињеница, околности или стања и издавање аката којима се то потврђује. Пружање информација сврстава се у акте саопштења, којима органи управе информишу, упозо-

поступања. Предузимају се у управним стварима: појединачним ситуацијама, у којима орган, у контексту управних радњи, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, фактички утиче на положај странке.²⁶

ЗУП-ом је прописано и то да против управне радње, као и онда када орган не предузме управну радњу коју је по закону дужан да предузме, може да се изјави приговор. У оба случаја, међутим, приговор је дозвољен само под условом да управна радња није повезана са доношењем управног акта.²⁷ Општим правилима о приговору предвиђен је и додатни услов, за који није сасвим јасно да ли се и како разликује од оног првог, а то је немогућност изјављивања неког другог правног средства у управном поступку. Приговор се изјављује у року од 15 дана од предузимања управне радње, или од пропуштања да се управна радња предузме, руководиоцу органа на чије се поступање односи. О приговору се одлучује решењем, које се издаје у року од 30 дана од дана пријема. Решењем којим се приговор усваја предузимање управне радње се обуставља и одређује се начин на који се отклањају њене последице. Ако је приговор изјављен због тога што управна радња није предузета, налаже се њено предузимање. Иста овлашћења има и орган који одлучује о жалби против решења о приговору.²⁸

Занемарујући чињеницу да су, у складу са Законом о државној управи, вођење евиденција и издавање јавних исправа послови државне управе јасно одвојени од предузимања управних радњи, писци новог ЗУП-а проширили су предмет управног поступка, тако да правила о управном поступку, по њиховим речима, уреде све управне радње, а не само издавање јавних исправа. Проширење предмета управног поступка на остале управне радње, како нам у ствари даље објашњавају, има нешто другачији смисао: не да се процесна правила ЗУП-а прошире на само њихово предузимање, него да се у складу са тим правилима нормира правна заштита од њиховог незаконитог или нецелисходног (не)предузимања.²⁹ Зато се и уводи приговор, ремонстративно правно

равају или саветују одређена лица. Примање изјава јавља се из потребе да органи управе сазнају за одређене чињенице и податке. (Д. Милков [2017], 63-64)

²⁶ ЗУП, чл. 2, ст. 1.

²⁷ ЗУП, чл. 28.

²⁸ ЗУП, чл. 147-150. У контексту рока за изјављивање приговора због пропуштања да се предузме управна радња, констатује се како је учињен пропуст, с обзиром на то да рокови за предузимање управних радњи, по правилу, нису прописани ни ЗУП-ом ни посебним законима. За предузимање управних радњи, стога, према мишљењу истог аутора, требало би прописати општи рок: на пример, 15 дана од дана настанка те обавезе. (Вук Цуцић, „Фино подешавање Закона о општем управном поступку“, *Анали*, 2/2018, 150-151) Остаје само питање зашто би се ЗУП-ом уређивао рок за предузимање управних радњи, ако се оне ни не предузимају у складу са тим процесним правилима, као што ћемо убрзо и видети.

²⁹ Предлог Закона о општем управном поступку, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/266-16.pdf – Предлог ЗУП-а, 17. септембар 2020, 78.

средство, чији је циљ тај да се управна поступања која не представљају управни акт, а међу којима се налазе и управне радње, уведу у постојећи систем управноправне заштите, који за њих до сада није постојао. Приговор се и изјављује против ових облика управног поступања како би се добио управни акт, који странци затим даје могућност коришћења редовних путева управноправне заштите – у виду жалбе у управном поступку, или тужбе у управном спору.³⁰

Много је жеља и намера уграђено у нови текст ЗУП-а, али на вештачки начин. Све ове новине постављене су погрешно, нелогично и противречно, тако да је резултат више привидан, него стваран. Проширен је предмет управног поступка, али тако да се процесна правила ни не примењују на нове „управне ствари“.³¹ Уведен је приговор, али тако да ни нема правну природу правног средства у управном поступку, него захтева за пружањем правне заштите.³² Решење о приговору замишљено је као управни акт, који обезбеђује даљу правну заштиту странке, али тако да оно ни нема правну природу управног акта и не уклапа се у његове законске дефиниције.³³

Приређивачи ЗУП-а нису занемарили одредбе Закона о државној управи само онда када су вођење евиденција и издавање јавних исправа подвели под управне радње. Занемарили су и радње принуде, које се међу управним радњама у ЗУП-у ни не помињу. Помињу се само „друге радње којима се извршавају правни акти“, што би, претпостављамо, требало и њих да обухвати, када већ нису довољно значајне и када већ не утичу фактички довољно на положај странке, како би биле и изричито наведене. Још је необичније то што су се радње физичке принуде помињале у ранијим редакцијама новог ЗУП-а, али се од тога, на крају, очито одустало.³⁴

³⁰ Предлог ЗУП-а, 69.

³¹ Вид. Ратко Радошевић, „Појам управне ствари и нови Закон о општем управном поступку Републике Србије“, *Правна ријеч*, 46/2016, 330-339; Драган Ј. Милков, Ратко С. Радошевић, „Неке новине у Закону о општем управном поступку: „управно поступање“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Сагу (Зборник радова ПФНС)*, 3/2016, 734-737.

³² Вид. Драган Ј. Милков, Ратко С. Радошевић, „Приговор у управном поступку“, *Зборник радова ПФНС*, 4/2018, 1465-1468.

³³ Вид. Ратко С. Радошевић, „Правна природа решења којим се одлучује о приговору у управном поступку“, *Зборник радова ПФНС*, 2/2021, 607-612.

³⁴ Према предлогу ЗУП-а из 2012. године: „Управне радње су материјални акти органа управе који фактички утичу на права, обавезе или правне интересе странака, као што су вођење евиденција и издавање уверења, обавештавање, вођење записника, примање изјава, радње физичке принуде и друге радње извршења правних аката, као и остали материјални акти управе.“ (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, 20. јануар 2018, чл. 21. Према Предлогу ЗУП-а из 2013. године: „Управне радње су материјални акти органа који утичу на права, обавезе

Закључак је јасан: у ЗУП-у се под управне радње подводе сви појединачни акти и радње управе без непосредног правног дејства. Другачије речено, управне радње су све радње управе, сви материјални акти управе које повезује једино то што немају непосредно правно дејство, већ на права, обавезе и правне интересе странака утичу фактички.³⁵ Како би разноврсни материјални акти управе, а примери из ЗУП-а нам то и потврђују, били повезани у целину и подведени под јединствен правни режим, упркос разликама, осмишљен је приговор. Свака радња управе, након изјављеног приговора, требало би да постане предмет одлучивања у управном поступку, у циљу правне заштите странака, која се остварује у оквиру режима управног права.

Да је повезивање различитих радњи управе у једну целину логички спорно, чак и уз вештачки створено ново „правно средство“ у управном поступку, било је, изгледа, јасно и самим ауторима ЗУП-а. Жеља је била да за све радње управе важи исти правни режим, али она није могла да се оствари доследно и до краја. Зато су уз начелно гарантовану могућност изјављивања приговора против радњи управе, истовремено предвиђене и корекције, које нам још једном потврђују како је овако широко одређен појам управних радњи противречан и логички неодржив.

Противречност у законски одређеном појму управних радњи огледа се баш у томе што за њих важи различит правни режим. Уверења и друге исправе издају се у управном поступку, а правна заштита странке, на уобичајен начин, остварује се изјављивањем жалбе, а касније, када за то буду испуњени

или правне интересе странака, као што су вођење евиденција, издавање уверења, пружање информација, примање изјава, радње физичке принуде и друге радње којима се извршавају правни акти. (Предлог Закона о општем управном поступку, усвојен на 120. седници Владе Републике Србије [за време мандата Владе Републике Србије изабране 27. јула 2012. године и реконструисане 2. септембра 2013. године], 18. децембра 2013. године, http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_pregled.php?id=201834, 20. јануар 2018, чл. 20) Приређивачи ових текстова су, чини се, прилично произвољно набрајали примере управних радњи. Неке су наведене у свим редакцијама, неке су брисали, а друге додавали. У последњој и усвојеној верзији, без јасног објашњења, обрисане су и радње физичке принуде.

³⁵ Поједини аутори питају се да ли је у потпуности тачно то да управне радње не производе никакво правно дејство, с обзиром на то да се странци, којој је материјалним поступањем повређено неко право или законски интерес, признаје право на изјављивање приговора. Право на приговор, закључује се у наставку, ствара сама управна радња и тиме производи одређено правно дејство. О одређеном правном дејству могло би да се говори и у погледу права странке на накнаду штете, које такође рађа незаконита управна радња. (Зоран Р. Јовановић, „Појам и класификација управних радњи – између теорије и законодавства“, *Зборник радова ПФНС*, 3/2018, 1106-1107) То да неправним (материјалним) актима управе не треба потпуно да се негира правно дејство, чини се исправним запажањем. Оно, међутим, није непосредно и не би га требало везивати за саме материјалне акте. Правно дејство рађа се из правних аката, па тако и право на приговор и право на накнаду штете, зато што је прописано законом. У том контексту, довољно је да управну радњу сагледамо као правну чињеницу за коју закон прописује одређене правне последице.

услови, и вођењем управног спора. Наравно, жалбом, односно тужбом, не напада се сама исправа, него решење, донето или претпостављено негативно (у случају ћутања управе), којим се одлучује о праву странке на издавање исправе.³⁶ С обзиром на то да је издавање исправа већ подведено под управноправни режим, није било разлога за увођењем приговора. Зато је, претпостављамо, морало да се нагласи како је он дозвољен једино онда када против управне радње не може да се изјави неко друго правно средство у управном поступку. Ако пак није било разлога да се у односу на издавања исправа прописује право на приговор, није било разлога ни за њихово подвођење под овај вештачки створен појам управних радњи. Исправе напослетку ни нису „радње“, него појединачни акти без непосредног правног дејства, као посебна категорија неправних аката управе.

Из начина на који је уређена дозвољеност приговора следи још једна противречност. Стиче се утисак како постоје две врсте управних радњи: оне које су повезане са доношењем управног акта, против којих не може да се изјави приговор, и оне које нису повезане са доношењем управног акта, против којих приговор може да се изјави. Шта то тачно значи, тешко је рећи. Можда се под управним радњама које су повезане са доношењем управног акта мисли на процесне радње у управном поступку? Управни акти се доносе у управном поступку, а управни поступак је скуп процесних радњи. Оне, међутим, нису неки нови облик „управног поступања“. Аналогно акцесорним актима, процесне радње немају самосталну правну егзистенцију и чине саставни део претходне процедуре, у којој се доносе управни акти. Због повреде правила управног поступка не побија се управна радња, него управни акт, а процесне повреде су разлог за изјављивање жалбе и вођење управног спора. Директно, а не преко приговора, јер су процесне радње у управном поступку већ подведене под управноправни режим и није им потребна никаква посредна веза. Она је изгледа потребна само оним управним радњама чије предузимање са управним поступком и процесним правилима ЗУП-а нема никакве везе.

Пратећи овакву логику, више ни не знамо шта су то управне радње и која правила за њих важе. Да ли су радње извршења у управном поступку повезане са доношењем управног акта, или не? Јесу ли оне подведене под управноправни режим, или то треба да се деси тек након изјављивања приговора? Шта тачно значи то што је управна ствар појединачна ситуација у којој орган, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, фактички утиче на положај странке, тако што предузима управне радње?

³⁶ У ЗУП-у су нормиране две врсте уверења, односно других исправа (сертификата, потврда итд.). Једно су уверења о чињеницама о којима се води службена евиденција, а друго уверења о чињеницама о којима се не води службена евиденција. Између њих постоје разлике, а најважнија се тиче доказне вредности: само уверења о чињеницама о којима се води службена евиденција имају доказну вредност јавне исправе. (ЗУП, чл. 29-30)

Да ли то значи да се управне радње предузимају искључиво на основу општих правних аката, непосредно? Шта би то уопште, из угла новог ЗУП-а, требало да буду радње којима се извршавају правни акти, а шта фактички утицај на права, обавезе или правне интересе странака?

Када се поставе сва ова питања, јасно је једино то да појам управних радњи у новом ЗУП-у није обликован логично. О појму управних радњи заправо не може ни да се говори. Може да се говори само о покушају да се на вештачки начин, недоследно, навођењем примера, а не правим дефинисањем, повежу различите радње управе и сместе у подједнако вештачки створен појам управне ствари.

Од самог почетка приче о управним радњама, стиче се утисак како оне представљају нешто неодређено. И њихов назив, који се углавном користи у множини, свесно или несвесно, указује на то. Заједничко им је изгледа једино негативно обележје: то што немају непосредно правно дејство. Истина, могло би да се каже и супротно, како имају и позитивно обележје, које се састоји у заједничком фактичком дејству на странке. Фактички утицај на странке, међутим, остаје и сам прилично неодређен, без ближег и прецизнијег објашњења.

У недостатку јасних обележја, под управним радњама меша се много тога различитог и разноврсног. Појам управних радњи постаје толико широк да се, према примерима на које наилазимо у правној теорији, протеже од радњи пружања услуга корисницима јавних служби до радњи принуде које примењује полиција. У одсуству јасних критеријума, другачије речено, управне радње брзо постају све радње управе.

Чак ни онда када се фактички утицај на странке сагледа знатно уже, а управне радње сведу на радње извршења права, које се састоје у примени принуде и ограничења, нису решени сви проблеми. Напротив, тада се лако запада у једну нову замку. Тада се лако одлази у другу крајност, у којој се управне радње изједначавају са свим радњама принуде. У тој другој крајности одједном све радње принуде које врше органи управе постају управне радње, чак и оне које се односе на откривање и доказивање кривичних и других кажњивих дела.

Проблеми у дефинисању управних радњи настају зато што се не води довољно рачуна о њиховом правном режиму. Тачније, води се рачуна само о једном елементу тог режима, а то су вршиоци – органи управе. Да би се, међутим, неке радње органа управе сматрале управним радњама, морају да буду подведене под управноправни режим у целини. У супротном, игнорише се чињеница, истакнута на почетку, да органи управе не врше само управну, него и неке друге делатности, подведене под другачија правила.

Повезаност управних радњи са управноправним режимом, нажалост, ЗУП нам више замагљује, него расветљава. Полазећи од правила ЗУП-а, више ни не знамо које су то радње управе подведене под управноправни режим и

управну делатност. Зато, за крај, уобличимо још једном оно најважније питање: да ли начин на који су управне радње нормиране у ЗУП-у заиста открива један посебан и релативно издвојен облик управне делатности, или се вршењем управне делатности пружа правна заштита странкама против одређених радњи управе, са којима ЗУП и управноправни режим, до изјављивања приговора, немају никаквог додира?

5. ЗАКЉУЧАК

Вршећи своје задатке и послове, органи управе доносе различите акте. За њихово означавање уобичајено се и користи израз „акти управе“. Акти управе су, дакле, скраћени назив за све акте које доносе органи управе, различите правне природе и различитог правног режима. Међу акте управе неправног, односно материјалног карактера, с обзиром на то да немају непосредно правно дејство, сврставају се и управне радње.

О управним радњама домаћа правна теорија заузела је два начелна става. Према првом, ширем, управне радње су сви појединачни акти и радње управе без непосредног правног дејства. То је став оних аутора који ни не формулишу специфичан појам управних радњи. Они управне радње ни не посматрају појмовно, него збирно, нешто слично ономе како се посматрају и сви акти управе. Другачије схватање, уже, заступају они аутори који у управним радњама виде посебну и издвојену категорију неправних (материјалних) аката управе, настојећи да одреде специфичан појам управних радњи, заснован на радњама извршења права, у виду принуде или ограничења.

На овај ужи и специфичан смисао управних радњи указује и наше законодавство, бар у једном делу, када су у питању одредбе Закона о државној управи. Нови ЗУП, међутим, доноси заокрет и управне радње, у контексту посебног облика управног поступања, дефинише много шире, изједачавајући их са свим радњама управе, које немају непосредно правно дејство, него фактички утицај на права, обавезе или правне интересе странака.

Повезивање различитих појединачних аката и радњи управе без непосредног правног дејства у један облик управног поступања, извршено вештачки, увођењем приговора као „правног средства“ у управном поступку, спречава нас у покушају да из законских норми изведемо логичан и смислен појам управних радњи. Уместо појма, добијамо прост збир различитих материјалних аката органа управе, који, упркос израженој намери приређивача ЗУП-а, нису подведени под идентичан правни режим. То су радње чија се повезаност са управноправним режимом остварује на различите начине и има различит смисао, захваљујући чему постаје спорна и њихова повезаност са самим појмом управне делатности.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

- Димитријевић Павле, *Основи ујравној љрава*, Београд 1983.
- Јовановић Р. Зоран, „Појам и класификација управних радњи – између теорије и законодавства“, *Зборник радова Правној факултетеја у Новом Саду*, 3/2018.
- Kormann Karl, *System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte: verwaltungs- und prozeßrechtliche Untersuchungen zum allgemeinen Teil des öffentlichen Rechts*, Berlin 1910.
- Костић М. Лазо, *Административно љраво* (Сабрана дела, други том), Београд 2000.
- Ктбек Ivo, *Pravo jugoslavenske javne uprave, III knjiga: funkcioniranje i upravni spor*, Zagreb 1962.
- Лончар Зоран, „Поводом новог Нацрта Закона о општем управном поступку Републике Србије“, *Зборник радова Двадесет љ година Дејјонској мировној сђоразума*, Источно Сарајево 2017.
- Марковић Ратко, *Ујравно љраво: ојшћии гео*, Београд 2002.
- Милков Драган, *Појам ујравној акћиа* (докторска дисертација), Нови Сад 1983.
- Милков Драган, *Ујравно љраво II: ујравна делайносћ*, Нови Сад 2017.
- Милков Л. Драган, Радошевић С. Ратко, „Неке новине у Закону о општем управном поступку: ‘управно поступање‘“, *Зборник радова Правној факултетеја у Новом Саду*, 3/2016.
- Милков Л. Драган, Радошевић С. Ратко, „Приговор у управном поступку“, *Зборник радова Правној факултетеја у Новом Саду*, 4/2018.
- Поповић Славољуб, *Ујравно љраво: ојшћии гео*, Београд 1982.
- Радошевић Ратко, „Појам управне ствари и нови Закон о општем управном поступку Републике Србије“, *Правна ријеч*, 46/2016.
- Радошевић С. Ратко, „Правна природа решења којим се одлучује о приговору у управном поступку“, *Зборник радова Правној факултетеја у Новом Саду*, 2/2021.
- Стјепановић Никола, *Административно љправо ФНРЈ: ојшћии гео*, Београд 1954.
- Томић Зоран, „Појам управне радње у југословенској правној теорији“, *Анали Правној факултетеја у Београду*, 4/1988.
- Томић Р. Зоран, *Управно право*, Beograd 1991.
- Томић Р. Зоран, *Ојшћии ујравно љраво: орђанизационо, мајтеријално, љроцесно*, Београд 2015.
- Томић Р. Зоран, *Коментар Закона о ојшћиием ујравном љосћујуку – са судском љпраксом и реисћиром љојмова*, Београд 2017.
- Mauger Hartmut, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2011.
- Цудић Вук, „Фино подешавање Закона о општем управном поступку“, *Анали Правној факултетеја у Београду*, 2/2018.
- Wolff J. Hans, *Verwaltungsrecht I*, München 1968.
- Закон о државној управи, *Службени љласник Републике Србије*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 30/2018 – др. закон и 47/2018.
- Закон о општем управном поступку, *Службени љласник Републике Србије*, бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење.
- Предлог Закона о општем управном поступку, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/266-16.pdf, 17. септембар 2020.

- 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, 20. јануар 2018.
- Предлог Закона о општем управном поступку, усвојен на 120. седници Владе Републике Србије (за време мандата Владе Републике Србије изабране 27. јула 2012. године и реконструисане 2. септембра 2013. године), 18. децембра 2013. године, http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_pregled.php?id=201834, 20. јануар 2018.

Dragan L. Milkov
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
D.Milkov@pf.uns.ac.rs
ORCID ID: 0000-0001-8302-5163

Ratko S. Radošević
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
R.Radosevic@pf.uns.ac.rs
ORCID ID: 0000-0002-5011-0748

Administrative Actions

Abstract: *As a part of its activities, the public administration passes and performs various acts. Among the acts of administration of non-legal, i.e. material character, given the fact that they do not have a direct legal effect, administrative actions are also included. However, there is no agreement on the notion of administrative actions in domestic legal theory. There is no even unity in the way administrative actions are regulated in domestic law. The paper therefore analyses various theoretical notions of administrative actions, and then the legal regime of administrative actions, especially bearing in mind the manner in which they are regulated in the new General Administrative Procedure Act.*

Keywords: *acts of administration, material acts of administration, administrative actions.*

Датум пријема рада: 11.02.2023.

Датум достављања коначне верзије рада: 05.04.2023.

Датум прихватања рада: 06.04.2023.