

**Др Милош Прица\***

*Прегледни научни чланак*

*УДК: 35.077.3*

*DOI: <https://doi.org/10.46793/GP.1602.013P>*

## **КОНЦЕПТУАЛНИ НЕДОСТАЦИ ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ\*\***

*Рад примљен: 25. 07. 2025.*

*Рад прихваћен за објављивање: 25. 012 2025.*

*Гледано из угла правне књижевности, важећи Закон о општем управном поступку подвргнут је снажној критици посленика правне науке. Добронамерне и аргументоване критике су лековите јер доприносе побољшању управног законодавства и правног система уопште. Србија има готово стогодишњу традицију законског уређивања управног поступка, при чему је важно нагласити континуитет садржине текста и номотехнике који су у погледу Закона о општем управном поступку важили пре усвајања важећег Закона о општем управном поступку. Текстови Закона о општем управном поступку у нас, осим израженог настојања за очувањем садржине и стила законотписања, одисали су узорном писменошћу и правотехничком зрелошћу. Неразумно је одступати од правне традиције, имајући у виду да се тиме руше, не само правна свест и култура, већ и правна сигурност. При постојању оправданих разлога нико неће спорити потребу уређивања зграде од историјског и културног значаја, да би се сачувало њено трајање. Тако и у погледу закона, нико неће довести у питање потребу разматрања евентуалних измена и допуна закона, ако то захтевају оправдани разлози. Али, закони једнако као објекти од културног значаја јесу део културе и историјске свести једног народа, и природно је настојање које се усредоточава у правцу њиховог очувања. До 2016. године, Закон о општем управном поступку је у готово стогодишњем периоду негован и мењан са настојањем да се сачува његово важење и да се обезбеди његова делотворна примена. Важећи Закон о општем управном поступку по својој садржини битно одступа од својих*

---

\* Ванредни професор Правног факултета Универзитета у Нишу, [pricamilos@prafak.ni.ac.rs](mailto:pricamilos@prafak.ni.ac.rs)

\*\* „Рад је настао као резултат финансирања од стране Министарства науке, технолошког развоја и иновација, по Уговору евиденциони број 451-03-137/2025-03/ 200120 од 04.02.2025. године.” Рад представља остваривање циљева одрживог развоја у складу са универзалном стратегијом Уједињених нација (Агенда 2030).

*претходника, следствено чему се може рећи да је његовим доношењем порушена зграда од посебног значаја, да би се на истом месту изградила нова зграда. Предмет наше пажње јесу концептуални недостаци Закона о општем управном поступку: у делу односа општег према посебним законима, у погледу предмета управног поступка те наспрам домаћаја примене Закона о општем управном поступку. Уклањање концептуалних недостатака Закона о општем управном поступку неопходан је услов за уобличавање система управнопроцесног законодавства Републике Србије.*

**Кључне речи:** *супсидијарна и сходна примена Закона о општем управном поступку, управна ствар, управносудска ствар, предмет управног поступка, управна делатност.*

## **I ЗАКОН О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ НАСПРАМ ПРАВНОГ ПОРЕТКА И УПРАВНЕ ДЕЛАТНОСТИ**

Закон о општем управном поступку је основни процесни закон у управној материји јер је њиме на целовит начин уређена област управнопроцесног законодавства. Закон о општем управном поступку садржи правне принципе као телеолошке правне ставове и правне норме као системске правне ставове, а законске норме као регулативни правни ставови - на основу којих се правно решава предмет управног поступка - садржане су у меродавном материјалноправном закону.<sup>1</sup>

Не постоји закон у правном поретку који би се у погледу повезаности са другим законима могао упоредити са Законом о општем управном поступку, имајући у виду да су ширење законског правног уређивања и умножавање законских норми у правном поретку Републике Србије довели до тога да постоји преко две стотине (материјално-процесних) закона у којима постоји упућивање на примену Закона о општем управном поступку. У правном поретку Републике Србије заступљени су основни (системски) и посебни закони. Системски су они закони који на целовит начин уређују једну област правног поретка, док посебни закони то не чине.<sup>2</sup> Одавде произлази да Закон о

---

<sup>1</sup> М. Прица, *Правни принципи у поретку правне државе: канони правног поретка и "унутрашњег правног система"*, Зборник радова Правног факултета у Нишу бр. 80, 2018, 135-180.

<sup>2</sup> Позитивноправно гледано, доктрина о разликовању системских и посебних закона заслуга је Уставног суда Републике Србије који је у својим јудикатима утврдио правне ставове везано за јединство правног поретка као уставни принцип. Основни правни став Уставног суда о јединству правног поретка гласи: „Полазећи од одредбе члана 4. став. 1. Устава која утврђује начело јединственог правног поретка, као један од основних принципа на којима почива уставноправни систем Републике Србије, Уставни суд указује да иако важећи правни систем у Републици не прави разлику између тзв. органских, основних или других закона који имају јачу правну снагу од осталих,

## Милош Прица, Концептуални недостаци Закона о општем управном поступку (стр. 13-41)

---

општем управном поступку у правном поретку важи као основни закон, али Закон о општем управном поступку важи и као општи закон - наспрам посебних закона који упућују на примену општег управнопроцесног закона. Имајући ово у виду, сложеност законописања произлази из потребе да Закон о општем управном поступку буде делотворан у својству основног и општег закона, а невоља у вези са овим је у томе што у нашој јудикатури и правној науци нису утврђени јасни критеријуми за уређивање односа између Закона о општем управном поступку и других закона, који упућују на примену одредби Закона о општем управном поступку.

Веома је важно докучити - зашто настаје ширење домаћаја примене Закона о општем управном поступку? Историјски посматрано, развијање концепта тзв. интервенционистичке правне државе исходао је значајне промене у погледу појма закона, његове природе и садржине законског правног уређивања. У поретку „либералне правне државе“ (настаје крајем 18. и у свом изворном облику битише до Великога рата) владало је гледиште о минималној интервенцији законодавца и органа државне управе. Гесло законодавства у поретку либералне правне државе гласило је: „На основу закона, али не и непосредно законом“. У данашњим правним поретцима дошло је до прихватања и снажног ширења доктрине о непосредном законском уређивању у свим областима правног поретка, чиме принцип законитости у материјалном смислу потискује аутономију субјеката територијалне заједнице и грађанско друштво, следствено чему се сужава поље аутономног дефинисања правних ставова под окриљем грађанског друштва. У поретку „либералне правне државе“ такво стање се не би могло ни замислити, камоли прихватити, особито имајући у виду да је доношење грађанских законика замишљено као правна заштита грађанског друштва, а постојање грађанског друштва и данас представља неопходну претпоставку, не само за слободан развој личности и слободу уопште, већ и за спонтано испољавање јавности - превасходно у поступку доношења закона. Према томе, ширење законског уређивања почетком 20. века представљало је последицу ширења улоге органа државне управе, у процесу нестајања либералне (неинтервенционистичке) правне државе и настајања интервенционистичке правне државе.

Насупрот томе, државни интервенционизам на почетку 21. века испољава се превасходно као законски интервенционизам, који у материјалном смислу

---

„обичних“ закона, што има за последицу да, сагласно одредби члана 167. Устава, Уставни суд није надлежан да цени међусобну сагласност закона, уставно начело јединства правног поретка налаже да основни принципи и правни институти предвиђени законима којима се на системски начин уређује једна област друштвених односа буду испоштовани и у посебним законима, осим ако је тим системским законом изричито прописана могућност другачијег уређивања истих питања.“ ГУЗ-225/2005 од 19. 04. 2012. године. М. Прица, *Јединство правног поретка као уставно начело и законско уређивање области правног поретка, Зборник радова Правног факултета у Нишу* бр. 78, 2018, 103-126.

задира у све регионе правног поретка. На снази је ширење интервенционизма законских императивних норми у свим областима правног поретка, при чему интервенционизам у питању прати дифузија бића државне власти („управни феудализам“), као последица постојања великог броја органа јавне власти и ималаца јавних овлашћења у поретку правне државе. Изазов за правну државу је у томе што законски интервенционизам сужава аутономију грађанског друштва и субјеката територијалне заједнице, а „управни феудализам“ дезинтегрише институционални поредак државне власти.

Одавде произлази да ширење домаћаја примене Закона о општем управном поступку настаје услед ширења законског уређивања путем императивних норми, а не као резултат ширења улоге органа државне управе. Примена Закона о општем управном поступку остварује се у правним предметима који се правно уређују одлучивањем надлежног органа на основу законских императивних норми, при чему се правни предмети у питању по себи не могу поистовећивати са управним стварима, као типичним правним предметима у управној материји.

С друге стране, Закон о општем управном поступку по природи ствари не може обухватити све облике управне делатности, имајући у виду да управнопроцесни закон уређује правни пут решавања правних предмета појединачним правним актом, док преостали облици управне делатности (општи акти и облици физичке управне делатности) захтевају другачије правне путеве и подлежу засебним правним режимима. Ова напомена је важна због граница којима подлеже правно уређивање путем управнопроцесног закона, будући да није у природи ствари да се Законом о општем управном поступку изворно регулишу материјалноправна питања, нити се може претендовати да се управнопроцесним законом обухвате сви облици испољавања управне делатности.

## **II ВАЖЕЋИ ЗАКОН О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ НАСПРАМ ПРАВНЕ СВЕСТИ И ПРАВНЕ ТРАДИЦИЈЕ**

Законодавство у поретку правне државе засновано је на техници уговарања и уговору као сагласности субјеката територијалне заједнице и њихових изабраних представника. Јер, настајање закона у поретку правне државе легитимно је само уколико представља резултат усаглашавања између субјеката територијалне заједнице и изабраних парламентарних представника, а врхунац тога усаглашавања је уобличење закона као израза опште воље.<sup>3</sup> У противном, без озбиљне развијености дискусије и аргументације у поступку доношења закона, одриче се могућност постојања закона у материјалном смислу, а закон у материјалном смислу јесте правна норма или правни пропис,

---

<sup>3</sup> М. Прица, *Криза законодавства у поретку правне државе*, у: Правна традиција и интегративни процеси, Косовска Митровица, 2020, 111-131.

## Милош Прица, Концептуални недостаци Закона о општем управном поступку (стр. 13-41)

---

одређење онога „што по праву треба да буде за свакога“.<sup>4</sup> „Општа и апстрактна правна одредба је закон у материјалном смислу. Индивидуална и конкретна правна одредба је закон у формалном смислу ако происходи од законодавног органа. С тачке материјалног становишта, она је, према околностима, управни или судски акт.“<sup>5</sup>

Одавде произлази да је једино легитимно да закон настане „одоздо“ као уговор у институционалном поретку територијалне заједнице, како би закон као формални извор права могао да послужи као основ да се у правном поретку развије кружна линија од институционалног поретка територијалне заједнице ка институционалном поретку јавне власти и натраг. То што се закони данас — услед покровитељства политичких странака над државом и снажно набујале страначке протекције - намећу „одозго“, ван одистинског уговарања у наведеном значењу, белодано изражава кризу правне државе и парламентарне представничке демократије.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> К. Шмит, *Легалност и легитимност*, Карл Шмит и његови критичари, Београд, 2001, 314.

<sup>5</sup> М. Петровић, М. Прица, *Посебно управно право с међународним управним правом*, Ниш, 2020, 4-14; М. Прица, *Појединачан закон о експропријацији*, у: Одговорност у правном и друштвеном контексту, Ниш, 2023, 231-256; М. Прица, *Карактеристике законског уређивања експропријације*, у: Заштита људских и мањинских права у европском правном простору, Ниш, 2023, 163-188.

<sup>6</sup> У поретку савремене правне државе на делу је преношење економске и политичке моћи са држава на мултинационалне корпорације и снажно настојање да се онемогући морално и духовно унапређивање појединца и заједнице. Техника владања елите крупног финансијског капитала (плутократске деспотије) несумњиво иде за тим да разори правну државу у материјалном смислу и да је стави под своју потпуну контролу, али умеће владања и јесте у томе да снагом новца обликована „љуштура“ правне државе и парламентарне представничке демократије - елите крупног финансијског капитала послужи као идеалан „легитимацијски плашт“. Имајући ово у виду, за технику владања у питању веома је важно да појединцу, у светлу његових формално признатих права, створи привид о постојању суверености грађанина, бирача и потрошача, с тим што - патронажом над државом и парламентарном представничком демократијом - елита крупног финансијског капитала настоји да успостави поредак у коме су признате слободе појединца без имало колективне моћи, што доводи до потпуне подређености радника послодавцу, потрошача произвођачу, бирача политичким странкама, те аутономије (приватности) појединца државном интервенционизму. Одавде произлази да је у правним поретцима данашњих европских држава на делу процес формалног поштовања а суштинског онемогућавања правне државе у материјалном смислу, обесмишљавањем правних принципа, снажним сузбијањем врлине и контролисањем јавности путем њеног вештачког обликовања. Парадигму обесмишљавања правне државе у материјалном смислу и правних принципа уопште, могли бисмо исказати на следећи начин: људска права без стварне слободе, страначка представничка демократија без демократског друштва и владавина закона без владавине моралних и духовних закона (правне државе у материјалном смислу). М. Прица, *Демократско друштво као правни појам*, у: Право и друштвене вредности, Ниш, 2023, 681-709.

Данашње законодавство почива на претпоставци идентитета између воље парламента и воље субјеката територијалне заједнице, али је невоља у томе што је претпоставка у питању без укоренености у правној стварности.

Исто тако, услед снажног умножавања прописа (закона и подзаконских аката), у правним порецима савремених држава правну снагу задобија мноштво законских норми и закона различитих, при чему је у великом броју данашњих држава на делу непостојаност законског права, имајући у виду да се постојећи закони подвргавају режиму законодавне реформе као процеса сталног нестајања и настајања закона. Ако се питање сагледа са тачке гледишта правног поретка Републике Србије, видеће се да је у периоду од увођења „вишестраначја“ до данас, не мали број законâ усвојен као израз чистог волунтаризма и правног експериментисања. Притом је усвајање законâ у нас често наилазило на оштру осуду посленика правне науке и струке, да би се доцније и у стварности показала потпуна неприменљивост таквих законâ.

Доношењу важећег Закона о општем управном поступку претходило је обиље предлога и конструктивна полемика посленика правне науке о потреби законодавне реформе.<sup>7</sup> Нацрт важећег Закона о општем управном поступку био је предмет јавне расправе, али јавне расправе у нашим приликама немају моћ која би одговарала доктрини о демократском друштву. Јер, јавна расправа у формалном смислу постоји када се посленицима науке и струке пружи прилика да се изјасне о предложеном законском тексту, а то се данас у ери високо развијених информационо-комуникационих технологија може постићи и тако што ће се предвидети могућност електронског слања коментара и примедба. Суштински гледано, услов делотворне јавне расправе биће испуњен само када у равни одлучујуће воље постоји свест о потреби уважавања аргументованих

---

<sup>7</sup> Д. Милков, *Поводом Нацрта Закона о општем управном поступку – корак напред или десет у страну*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду бр. 1, 2013, 85-99; С. Лилић, *Контроверзе у вези са новом радном верзијом Нацрта Закона о општем управном поступку Србије (у контексту европских интеграција)*, у: Перспективе имплементације европских стандарда у управном систему Србије, Правни факултет, Београд, 2013, 11-27; З. Лончар, *Плелоаје за нови Закон о општем управном поступку*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду бр. 3, 2009, 181-193; З. Лончар, *Модернизација управног поступка*, у: Актуелна питања савременог законодавства, Будва, 2010, 351-362; З. Лончар, *О Нацрту Закона о општем управном поступку*, Правна ријеч бр. 35, 2013, 425-444; П. Димитријевић, *У сусрет новом закону о општем управном поступку у Републици Србији*, *Facta universitatis – series: Law and Politics* бр. 1, 2010, 33-42; Д. Миловановић, Д. Васиљевић, *У сусрет новим законским решењима у управном поступку Републике Србије*, у: Развојне тенденције у управном законодавству, Охрид, 2011, 69-80; П. Димитријевић, *Реформисање ванредних правних лекова у управном поступку*, Зборник радова Правног факултета у Нишу бр. 44, 2004, 145-171; П. Димитријевић, *Реформа управног поступка*, у: Владавина права и правна држава у региону, Источно Сарајево, 2013, 189-199.

ставова посленика правне науке и струке, што је изостало приликом доношења важећег Закона о општем управном поступку.

Краљевина Југославија била је четврта држава у свету у којој је донесен Закон о општем управном поступку (усвојен 1930. године, а почео да се примењује годину дана касније). Имајући ово у виду, Србија има готово стогодишњу традицију законског уређивања управног поступка, при чему је важно нагласити континуитет садржине текста и номотехнике који су у погледу Закона о општем управном поступку важили пре усвајања важећег Закона о општем управном поступку.<sup>8</sup> Текстови Закона о општем управном поступку у нас, осим израженог настојања за очувањем садржине и стила законописања, одисали су узорном писменошћу и правнотехничком зрелошћу. Неразумно је одступати од правне традиције, имајући у виду да се тиме руше, не само правна свест и култура, већ и правна сигурност. При постојању оправданих разлога нико неће спорити потребу уређивања зграде од историјског и културног значаја, да би се сачувало њено трајање. Тако и у погледу закона, нико неће довести у питање потребу разматрања евентуалних измена и допуна закона, ако то захтевају оправдани разлози. Али, закони једнако као објекти од културног значаја јесу део културе и историјске свести једног народа, и природно је настојање које се усредоточава у правцу њиховог очувања.

До 2016. године, Закон о општем управном поступку је у готово стогодишњем периоду негован и мењан са настојањем да се сачува његово важење и да се обезбеди његова делотворна примена. Важећи Закон о општем управном поступку по својој садржини битно одступа од својих претходника, следствено чему се може рећи да је његовим доношењем порушена зграда од посебног значаја, да би се на истом месту изградила нова зграда. С тачке гледишта правне свести и правне традиције, исправно је вратити се приступу законописања који је важио пре доношења важећег Закона о општем управном поступку. С тачке гледишта правног поретка, важећи Закон о општем управном поступку садржи озбиљне концептуалне недостатке, који представљају резултат погрешног поимања улоге процесног закона у управној материји и правном поретку.

### **III ОДНОС ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ И ДРУГИХ ЗАКОНА**

Повезаност закона у правном поретку може подразумевати систематско-телеолошко испитивање двају системских закона из различитих области правног поретка, што је једна ситуација, док друга ситуација подразумева испитивање односа између системског (основног) закона који је уредио област

---

<sup>8</sup> Д. Милков, *Поводом Нацрта Закона о општем управном поступку – корак напред или десет у страну*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду бр. 1, 2013, 85-99.

правног поретка на целовит начин и закона који према системском стоји у односу посебног према општем. Посебан закон према општем закону може стајати у режиму правне подређености, али и у режиму правне упућености, из чега произлази разлика између супсидијарне и сходне примене општег закона.<sup>9</sup> Један системски закон према другом системском закону може стајати у односу посебног закона према општем закону али само у смислу правне упућености и нипошто у режиму правне подређености. Наведене чињенице чине оправданим употребу трију израза за означавање правног карактера закона: (1) системски (основни) закон, (2) општи закон и (3) посебан закон.

Према нашем мишљењу, посебни закони према Закону о општем управном поступку, као општем закону, могу стајати у режиму правне подређености али и у режиму правне упућености, из чега произлази разлика између супсидијарне и сходне примене општег закона. У правној литератури није изложена разлика између супсидијарне и сходне примене општег закона, тако да у законодавству и свести наших правника није присутан став о разликовању сходне и супсидијарне примене општег закона. Наш став је да сходна примена није исто што и супсидијарна примена општег закона. Јер, сходна примена означава примену општег закона саобразно природи односа између правила правног поступка и материје правног уређивања, док би супсидијарна примена подразумевала примену општег закона у целости у свим питањима која нису уређена посебним законом.

Један системски закон може у правном поретку стајати према другом системском закону у односу посебног закона према општем закону - само у режиму правне упућености одн. сходне примене. То значи да правни принципи установљени системским законом у једној области правног поретка не могу бити надређени правним принципима установљеним системским законом у другој области правног поретка, следствено чему је искључена могућност постојања правне подређености и супсидијарне примене једног системског закона наспрам другог системског закона. Такав пример нуди нам управо Закон о општем управном поступку (*Сл. гласник РС*, бр. 18/2016) који може предвидети искључиво сходну 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 - сходно материји правног уређивања - у уређивању управног уговора као посебног правног института.

Члан 26 важећег Закона о општем управном поступку у погледу управних уговора предвиђа супсидијарну примену закона којим се уређују облигациони односи. Не можемо знати какво је значење израза „супсидијарна примена“ законодавац имао у виду, али према значењу „супсидијарне примене“ које заступамо у овом раду, можемо закључити да се одредбе Закона о

---

<sup>9</sup> М. Прица, *Супсидијарна и сходна примена Закона о општем управном поступку*, Зборник радова Правног факултета у Нишу број 91, 2021, 97-116.

облигационим односима не могу у целости применити на режим управних уговора из Закона о општем управном поступку, следствено чему не може важити супсидијарна, већ сходна примена закона којим су уређени облигациони односи. „Будући да се Законом о општем управном поступку поводом управних уговора утеловљује судска заштита у управном спору, *ratio legis* је да се управни уговор развија као самосталан правни институт, под окриљем императивних законских норми у различитим областима правног поретка и са сходном применом Закона о облигационим односима. Разуме се, на управном и грађанском правосуђу је задатак непосредног дефинисања управног уговора као правног института - откривањем и дефинисањем типичних правних предмета (правних ствари) и правних ситуација - на тремеђи законског уређивања управних уговора између: (1) материјалноправних законских одредби о управним уговорима у различитим областима правног поретка, (2) одредби Закона о општем управном поступку и (3) одредби Закона о облигационим односима.”<sup>10</sup> На примену Закона о облигационим односима у управној материји упућују и други закони. Тако, општи режим грађанскоправне одговорности за штету у нашем правном поретку установљен је Законом о облигационим односима<sup>11</sup>, с тим да Закон о облигационим односима не важи као основни (системски) закон у погледу одговорности државе за штету.

Наиме, Закон о облигационим односима не уређује одговорност државе за штету на општи начин, осим што међу посебне случајеве одговорности убраја одговорност за штету услед терористичких аката, јавних демонстрација и манифестација, када обавеза накнаде штете пада на државу.<sup>12</sup> Стога, правни режими одговорности државе за штету у нашем важећем правном поретку имају посебне законске основе, који наспрам општег режима грађанскоправне одговорности за штету стоје у односу посебног према општем. При томе, правни режим одговорности за штету сходно се примењује на питања која нису регулисана у посебним правним режимима одговорности државе за штету. Као пример сходне примене може се предпочити и упућивање Закона о управним споровима на сходну примену Закона о парничном поступку у управносудском поступку (управном спору).<sup>13</sup> У описаним примерима сходна примена означава примену општег закона саобразно природи односа између правила правног

---

<sup>10</sup> М. Прица, *Уговор и управни уговор као правни институти*, у: Право и мултидисциплинарност, Зборник радова Правног факултета Универзитета у Нишу, 2020, 189-231.

<sup>11</sup> Закон о облигационим односима, *Сл. лист СФРЈ*, 29/78..., *Сл. гласник РС*, бр. 18/2020, чл. 154-209.

<sup>12</sup> *Ibid.*, чл. 180-184.

<sup>13</sup> «Странка у управном спору није овлашћена за подношење захтева за заштиту законитости против правноснажне одлуке Врховног суда Србије сходном применом члана 418. ЗПП». Пресуда Врховног суда Србије Узз. 34/07 од 22. 11. 2007. године, Билтен судске праксе Управног суда бр. 1/2010, 126-127.

поступка и материје правног уређивања, а искључена је могућност супсидијарне примене општег закона која би подразумевала примену општег закона у целости - у свим питањима која нису уређена другим системским законом.

С друге стране, Закон о општем управном поступку као општи закон према многобројним посебним законима стоји у режиму непосредне, супсидијарне и сходне примене властитих одредби. Прво, Закон о општем управном поступку примењује се непосредно и у целости као процесни закон на чију примену је упутио меродавни материјалноправни закон који не садржи процесне одредбе.<sup>14</sup> У овом примеру Закон о општем управном поступку је једини процесни закон који се примењује поводом решавања правног предмета, што је једна ситуација, док друга ситуација подразумева да је на примену Закона о општем управном поступку упутио посебан закон, који осим материјалноправних садржи и процесне норме. У овој потоњој ситуацији неопходно је утврдити критеријум за уређивање односа између процесних одредби посебних закона и одредби Закона о општем управном поступку као општег закона. Важећи Закон о општем управном поступку (*Сл. гласник РС*, бр. 18/2016) има карактер општег процесног закона са непосредном применом у управној материји, при чему се овим законом прецизира основ за доношење посебних закона: „(1) Овај закон примењује се на поступање у свим управним стварима. (2) 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).

То значи да је важећим Законом о општем управном поступку прописан режим правне надређености општег закона над посебним законима. С једне стране, одавде произлази да важећи Закон о општем управном поступку предвиђа примену властитих одредби 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. Друго, важећи Закон о општем управном поступку очевидно има у виду непосредну примену својих одредби у делу општих правних начела и гарантованог степена правне заштите и 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.

---

<sup>14</sup> Пример материјалноправног закона који не садржи процесне одредбе и упућује на примену Закона о општем управном поступку је Закон о културним добрима, *Сл. гласник РС* бр. 71/94, 52/2011, 99/2011 и 6/2020.

Веома је важно још једном нагласити да велик домаћај примене Закона о општем управном поступку не представља резултат ширења интервенције органа државне управе, већ напротив представља последицу ширења законског императивног правног уређивања у правном поретку. То значи да се Закон о општем управном поступку примењује и у правним материјама које се према правним добрима и правним интересима разликују од управне материје у којој важи примат општег добра и општих интереса. Одавде произлази наша упитаност: да ли је правно исправна непосредна и супсидијарна примена Закона о општем управном поступку наспрам свих од преко две стотине закона који упућују на примену Закона о општем управном поступку као општег закона?

Наше је гледиште да је непосредна примена Закона о општем управном поступку оправдана само у управној материји. Под управном материјом имамо у виду подручје језгра (најужег подручја) општег добра у којем влада превасходство општих правних интереса као динамичких израза општег добра.<sup>15</sup> Основна карактеристика правног уређивања правних предмета у управној материји је да у бићу правног уређивања постоји примат општих интереса као динамичких израза општег добра (кауза материјалноправног уређивања), а техника правног уређивања подразумева конкретизацију општих правних норми (регулативних правних ставова) као недовршених и непрецизираних правних бића у управно-правном режиму.<sup>16</sup>

У управној материји су и те како заступљена индивидуална правна добра и приватни интереси као њихови динамички изрази, при чему остваривање приватних интереса у управној материји стоји под владом општег добра и општих интереса као динамичког израза општег добра. Примера ради, признавање субјективног права у управној материји по правилу се остварује доношењем управног акта по захтеву странке, из чега произлази да у дотичним предметима постоји конститутивност индивидуалних правних добара и приватних интереса као њихових динамичких израза. Међутим, признавање субјективног права постиже се једностраним правним уређивањем, доношењем управног акта од стране надлежног органа државне управе, а слободна воља

---

<sup>15</sup> Општи интереси представљају динамичке изразе општег добра, приватни интереси јесу динамички изрази индивидуалних правних добара грађана као имаоника слободе и субјектата правног поретка, док јавни интерес представља регулативну детерминанту правног поретка и статички израз општег добра. Јавни интерес је у поретку правне државе укотвљен између: општих и приватних интереса, јавности и приватности, интервенционизма државне управе и грађанског друштва, институционалног поретка јавне власти и институционалног поретка територијалне заједнице, с циљем успостављања равнотеже између различитих правних добара, правних интереса и циљева правног поретка.<sup>15</sup> М. Прица, *Јавни интерес, општи интерес и приватни интерес као правни појмови*, Зборник Матице српске за друштвене науке бр. 184, 2022, 521-537.

<sup>16</sup> Д. Милков, *Управна ствар*, *Анали Правног факултета у Београду* бр. 5, 1986, 490-504.

(захтев странке за признавање субјективног права) представља правну чињеницу, не и правотворачки извор. Доношење решења без захтева странке довело би до ништавости управног акта, чиме се оделотворује конститутивност приватних интереса као динамичких израза индивидуалних правних добара. То што пак, слободна воља нема карактер правотворачког извора приликом решавања о признавању субјективног права, последица је важења законских императивних норми и управноправног режима као основног правног режима у управној материји.<sup>17</sup>

За разлику од управне материје, у појединим правним материјама (нпр. високо образовање, социјално осигурање) није могуће у целости применити управно-правни режим предвиђен Законом о општем управном поступку, следствено чему би ваљало предвидети сходну, а не супсидијарну примену општег процесног закона. Поврх тога, постоје области правног поретка које се од управне материје разликују и према техници правног уређивања (нпр. поступци утврђивања дисциплинске одговорности), што је доказ више о исправности важења сходне примене Закона о општем управном поступку као општег процесног закона. Ван управне материје данас постоји мноштво области правног поретка у којима се правни предмети решавају једнострано - применом императивних законских норми од стране ималаца јавних овлашћења. Поменуте области припадају институционалном поретку територијалне заједнице<sup>18</sup> и уређене су системским (материјално-процесним) законима, а Закон о општем управном поступку се примењује као општи процесни закон. Реч је областима правног поретка у којима се материја правног

<sup>17</sup> М. Прица, *Управна ствар и управно-судска ствар*, у: *Право у функцији развоја друштва*, Косовска Митровица, Ниш, 2019, 597-639.

<sup>18</sup> За разлику од народа и становништва, територијална (просторна) заједница, осим физичких лица, обухвата правна лица и друге субјекте правног поретка, али и моралне субјекте који су носиоци објективног духа (нпр. нација, породица, грађанско друштво и др.). Морални субјекти немају правни субјективитет, али представљају важне субјекте територијалне заједнице и државе као правно-политичке заједнице. „Држава је тројство: територијалне заједнице, основног институционалног поретка јавне власти и припадајуће им територије. Гледано према споља, територијалност је важно обележје државе, имајући у виду да се у односу на државу као основни просторни поредак јавља само једна држава као основна институција (суверена држава), оличена у врховној власти на датој територији. Но гледано изнутра, још је важнији ниво идентитета између државе као институције и просторне заједнице, а тај однос се пре свега препознаје кроз духовно-телеолошку садржину јавног поретка, изражену у јединству и наткриљујућој снази објективног духа. Стога, да би се разумела и исправно поставила доктрина о правној држави, морало би се подразумевати постојање трију институционалних поредака. То су: 1) територијална заједница као институционални поредак, 2) институционални поредак државне управе као бића државне власти и 3) основни институционални поредак јавне власти. Држава као институција је тројство наведених институционалних поредака.“ М. Прица, *Експропријација као правни институт*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2016, 23-40.

уређивања разликује од управне материје, а разлика је у природи правних добара и правних интереса који сачињавају материју правног уређивања, као и у погледу материјалноправних принципа владајућих у материјама правног уређивања о којима говоримо. У процесном смислу, примена Закона о општем управном поступку оправдана је због технике правног уређивања - прецизирања општих правних норми као недовршених правних бића издавањем појединачног правног акта - будући да се правни предмети у овим материјама уређују издавањем правних аката без могућности уговарања и примене слободне воље као правотворачког извора. С друге стране, облик могуће примене Закона о општем управном поступку одређује материја правног уређивања, из чега произлази да природу правних предмета који се уређују појединачним правним актима одређује материја правног уређивања (однос између правних добара и правних интереса), карактеристике меродавног материјалног права и техника правног уређивања.<sup>19</sup> Управна материја и материје правног уређивања о којој говоримо имају исту технику правног уређивања, али се међусобно разликују према каузи правног уређивања - услед разлике између правних добара и правних интереса који сачињавају материју правног уређивања те и због другачијих материјалноправних принципа који сачињавају биће правног уређивања.

Чланом 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 Координационо тело за усклађивање посебних закона са Законом о општем управном поступку. Но, усклађивање посебних закона са Законом о општем управном поступку ни дан-данас није проведено!

Наше је мишљење да 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.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> М. Прица, *Правни основ одговорности државе за штету проузроковану допуштеним поступањем државних органа и службеника*, у: Одговорност у правном и друштвеном контексту, Ниш, 2021, 167-207.

<sup>20</sup> Лучење супсидијарне и сходне примене општег закона је наше оригинално гледиште које представља допринос уређивању односа између посебних закона и Закона о општем управном поступку као општег закона. Наше гледиште о разлици између сходне и супсидијарне примене општег закона први пут је поменуто у нашем чланку о управној и управносудској ствари из 2019. године. Вид. М. Прица, *Управна ствар и управно-судска ствар*, у: Право у функцији развоја друштва, Косовска Митровица, Ниш, 2019, 627-630. Занимљиво је приметити да је приликом доношења Закона о изменама и допунама Закона о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре (*Службени гласник РС* бр. 31/2019) у чл. 4 измењена примена овога закона, тако што је

Будући да је Закон о општем управном поступку системски (основни) процесни закон у управној материји, није довољно да посебни закони буду везани само правним принципима и степеном правне заштите садржаним у Законом о општем управном поступку, што значи да је у управној материји неопходно обезбедити да Закон о општем управном поступку у целости важи као системски и општи процесни закон. Посебан закон у управној материји треба да буде конкретизација правних принципа и правних норми системског процесног закона као општег закона, тако што ће се посебним законом нормирати посебни случајеви испољавања правних института садржаних у општем процесном закону. У наведеном значењу као пример могу послужити одредбе Закона о држављанству (*Сл. гласник РС* бр. 135/2004, 90/2007 и 24/2018) које нормирају одустанак од захтева<sup>21</sup> и поништавање решења у управном поступку,<sup>22</sup> примењујући одредбе Закона о општем управном

---

наведено: реч „Сходна“ замењује се речју „Супсидијарна“, што нам даје основ да верујемо да ће гледиште о разликовању сходне и супсидијарне примене бити узето као основни критеријум приликом усклађивања посебних закона са Законом о општем управном поступку. Везаност обимом расправе не допушта нам да приступимо детаљној анализи постојећих посебних закона наспрам супсидијарне и сходне примене Закона о општем управном поступку. С тим у вези, властите закључке предочићемо у будућем раду. Када је реч о типичним одступањима процесних одредби у посебним законима у односу на Закон о општем управном поступку - видети: З. Лончар, *Посебни управни поступци*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду бр. 4, 2016, 1231-1249.

<sup>21</sup> Члан 40 Закона о држављанству: „Ако се поступак за стицање или престанак држављанства Републике Србије, покренут на захтев странке, не може наставити или окончати без предузимања одређене радње од стране подносиоца захтева, сматраће се да је захтев повучен ако и поред упозорења министарства надлежног за унутрашње послове подносилац захтева у датом року не изврши радњу која је потребна за наставак или окончање поступка или ако се због непредузимања ове радње може закључити да више није заинтересован за наставак поступка. Из разлога наведених у ставу 1. овог члана поступак се може обуставити по истеку три месеца од дана упозорења, односно шест месеци ако странка борави у иностранству.“

<sup>22</sup> Члан 45 Закона о држављанству: „Ако министарство надлежно за унутрашње послове у поступку утврди да је неко лице стекло држављанство Републике Србије или да му је престало држављанство Републике Србије супротно прописима о држављанству који су важили у време стицања или престанка држављанства, нарочито на основу лажне или фалсификоване исправе или изјаве, на основу нетачних чињеница или других злоупотреба и неправилности у спроведеном поступку, односно да је такво лице уписано у евиденцију држављана Републике Србије, донеће решење о поништењу стицања или престанка држављанства Републике Србије тог лица, односно о поништењу уписа тог лица у евиденцију држављана Републике Србије. Решење о стицању и престанку држављанства Републике Србије не може се поништити ако би лице из става 1. овог члана остало без држављанства. Министарство надлежно за унутрашње послове дужно је да решење о поништењу стицања и престанка држављанства Републике Србије, односно о поништењу уписа у евиденцију држављана

поступку на начин који представља њихову конкретизацију, али не и њихову повреду. Друга ситуација подразумева могућност да се посебним законима предвиде и другачија решења у односу на решења из општег закона под условом да су решења у питању сагласна са одредбама општег закона. Овде није посреди конкретизација правних института општег закона, већ је реч о другачијим одредбама посебног закона које су језички и системско-телеолошки посве усаглашене са општим законом. Примера ради, о захтеву за издавање визе одлучује се у року од 15 дана од дана подношења захтева, а ако постоје оправдани разлози овај рок се може продужити до 30 дана (чл. 30 Закона о странцима). Одавде произлази да Закон о странцима предвиђа рок за одлучивање који се разликује од општег рока предвиђеног Законом о општем управном поступку, при чему је у питању краћи рок и самим тим на делу је допуштено одступање од одредби општег процесног закона. Осим тога, у појединим правним предметима дејство појединих одредби Закона о општем управном поступку везано је извесним правним чињеницама. Тако, према чл. 91 Закона о општем управном поступку, управни поступак је покренут захтевом странке када орган прими захтев странке, а по природи ствари подношење захтева не везује се роком нити постојањем одређене правне чињенице. Међутим, постоје правни предмети у којима је подношење захтева условљено роком који тече од прописане правне чињенице. Тако, поступак азила покреће се подношењем захтева за азил — али у року од 15 дана од дана регистрације, што је одредба која у систематско-телеолошком значењу не противречи одредбама из чл. 91 Закона о општем управном поступку.

С друге стране, одступања од правних норми у одредбама посебних закона морају имати правни основ у Закону о општем управном поступку, што одговара својству општег процесног закона са непосредном применом. Закон о општем управном поступку као системски закон уређује правне институте тако што поставља основне правне норме као системске правне ставове који ће обезбедити да правни институти на општи начин важе у свим гранама управне материје, што не значи да треба искључити могућност одступања од општег режима правних института у одредбама посебних закона. Али, за допуштено таквих одступања мора постојати правни основ у општем процесном закону, тако што ће Закон о општем управном поступку изречно установити могућа одступања и њихове границе. Примера ради, чланом 98 став 1 Закона о општем управном поступку предвиђено је да странка може одустати од захтева док не буде обавештена о решењу другостепеног решења, док је чланом 36 Закона о експропријацији (*Службени гласник РС* бр. 53/95) нормирано да корисник експропријације може до правноснажности решења о експропријацији да одустане од предлога за експропријацију. Корисник експропријације може одустати од експропријације и касније, закључивањем споразума са ранијим

---

Републике Србије достави органу надлежном за вођење евиденције ради брисања односно уписа у евиденцију држављана Републике Србије.“

власником експропријације, што би значило одустајање од експропријације и након правноснажности решења. Одавде произлази да је у природи ствари да у материји експропријације као делу управне материје важи изузетак од општег режима одустанка од захтева, следствено чему би било правоваљано да се цитирани члан 98 став 1 Закона о општем управном поступку допуни одредбом која допушта могућност да се посебним законом предвиди изузетак од основног правила о одустанку од захтева.

Навешћемо још један пример из материје правног уређивања боравка странаца на територији Републике Србије. Према слову чл. 145 Закона о општем управном поступку решење у управном поступку мора се издати најкасније у року од 60 дана од покретања управног поступка. У погледу правног уређивања статуса странаца на територији Републике Србије, што је део управне материје, постоје правни предмети поводом чијег решавања није могуће издати решење у року од 60 дана. Доказ томе су одредбе чл. 69 важећег Закона о странцима (*Службени гласник РС* бр. 24/2018 и 31/2019):

„... (2) О захтеву за стално настањење странца у Републици Србији одлучује Министарство унутрашњих послова у року од 60 дана од дана подношења захтева. (3) Приликом решавања по поднетом захтеву за одобрење сталног настањења, поред процене да ли су испуњени услови из чл. 67, 68. и 70. овог закона, Министарство унутрашњих послова прибавља процену државног органа надлежног за заштиту безбедности Републике Србије да ли стални боравак странца на територији Републике Србије представља неприхватљив безбедносни ризик. (4) Рок за доставу процене је 55 дана од дана достављања захтева на разматрање.“

Одавде произлази неопходност да се предвиди изузетак од основног правила из чл. 145 Закона о општем управном поступку, као и у другим случајевима из управне материје у којима се утврди да изузетак произлази из природе ствари. Уосталом, могућност одступања од основног правила садржана је и у важећем Закону о општем управном поступку. Примера ради, одступање је предвиђено у погледу основног правила о одложеном дејству жалбе по којем се решење не извршава док не истекне рок за жалбу. Одступање гласи:

„(1) Усмено решење извршава се и пре истека рока за жалбу и после подношења жалбе; (2) Решење се, изузетно, извршава пре истека рока за жалбу, као и после подношења жалбе, ако би одлагање извршења странци нанело ненадокнадиву штету или теже угрозило јавни интерес“ (чл. 155).

Правни основ за одступање одредбе посебног закона од основног правила садржи и члан 48 став 4 Закона о општем управном поступку: „Привремени заступник може да одбије заступање само из разлога одређених посебним прописима“, као и члан 66 став 2 Закона о општем управном поступку: „На обавештавање других учесника у поступку примењују се одредбе овог закона о обавештавању странке, ако законом није друкчије прописано“; и др.

На описани начин обезбедиће се да све процесне одредбе посебних закона имају правни основ у општем процесном закону, чиме ће Закон о општем управном поступку у управној материји уистину задобити својство системског и општег закона. То ће засигурно значити да се у појединим гранама управне материје примарно примењују процесне одредбе посебног закона које су усаглашене са Законом о општем управном поступку, а Закон о општем управном поступку ће се супсидијарно (у целисти) применити на сва питања која нису уређена посебним законом.

У другим материјама правног уређивања непосредна примена Закона о општем управном поступку важила би само у делу општих правних принципа као телеолошких правних ставова, а у преосталом делу важила би сходна примена одредаба Закона о општем управном поступку. При томе, будући да су правни принципи општи телеолошки правни ставови који захтевају конкретизацију, ваљане примене Закона о општем управном поступку као општег процесног закона не може бити без утврђивања свих правних норми (системских правних ставова) Закона о општем управном поступку који непосредно изражавају општа правна начела (телеолошке правне ставове) управног поступка.<sup>23</sup> Закон о општем управном поступку ван управне материје превасходно служи остваривању јединства правног поретка као уставног принципа. Разлог томе је потреба спречавања да „федерализација“ државне власти путем јавних овлашћења не доведе и до феудализације режима правног уређивања правних предмета, чиме би наступила разградња правног поретка.

---

<sup>23</sup> Пример правног принципа као телеолошког правног става је начело помоћи странци из чл. 8 Закона о општем управном поступку: „(1) Орган по службеној дужности пази да незнање и неукост странке и другог учесника у поступку не буде на штету права која им припадају. (2) Кад орган, с обзиром на чињенично стање, сазна или оцени да странка и други учесник у поступку има основа за остварење неког права или правног интереса, упозорава их на то. (3) Ако у току поступка дође до измене прописа који је од значаја за поступање у управној ствари, орган ће о томе информисати странку“. Пример правне норме као системског правног става који непосредно изражава предочено начело о помоћи странци је одредба чл. 59 Закона о општем управном поступку: „(1) Орган по службеној дужности пази да незнање и неукост странке и другог учесника у поступку не буде на штету права која им припадају. (2) Кад орган, с обзиром на чињенично стање, сазна или оцени да странка и други учесник у поступку има основа за остварење неког права или правног интереса, упозорава их на то. (3) Ако у току поступка дође до измене прописа који је од значаја за поступање у управној ствари, орган ће о томе информисати странку.“ Одавде произлази да уколико процесна одредба посебног закона није у сагласности са чл. 59 Закона о општем управном поступку то дакако и значи да је дошло до повреде начела о помоћи странци из члана 8 Закона о општем управном поступку. Пример повреде начела помоћи странци у посебном закону видети у Цуцићевом раду: В. Цуцић, *Спровођење и контрола поступка јавних набавки*, Београд, 2020, 32.

#### IV ДОМАШАЈ ПРИМЕНЕ ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Појам управне ствари у важећем Закону о општем управном поступку<sup>24</sup> одређен је искључиво према техници правног уређивања, што је посве погрешно, имајући у виду да правну ствар као правни појам претежно одређују материја правног уређивања и материјалноправни принципи које сачињавају биће правног уређивања. Техника правног уређивања одређује се према бићу правног уређивања, а не обрнуто. Откривање управне ствари подразумева слагање правних предмета у материјалном смислу са техником правног уређивања (управно-правним режимом), као израз саображавања бића правног уређивања у управној материји са техником правног уређивања. Управно-правни режим је плод поменутога саображавања. Правни предмети који се решавају у управној материји издавањем управних аката у управноправном режиму - представљају управне ствари. Наше мишљење је да се управном ствари могу назвати само правни предмети који се правно уређују управно-регулативном делатношћу (издавањем управних аката и закључивањем управних уговора), док старатељско-управна делатност и управно-контролна делатност (управне радње и јавне услуге), као видови физичке делатности у правном поретку не могу имати карактер управне ствари као правног облика. Физичка делатност о којој говоримо припада управној материји и управноправном режиму али нема карактер управне ствари, с обзиром на то да се физичком делатношћу не уређују правни предмети, а правне ствари настају поводом предузимања одређених облика физичке делатности: (1) прекршајне ствари (изрицање санкције од стране органа државне управе), (2) грађанске ствари (нпр. захтев за накнаду штете проузроковане незаконитом управном радњом) и (3) управне ствари (поводом вршења или пропуштања управне радње и вршења јавних услуга).<sup>25</sup>

Не узимање у обзир разлике између управне материје, управне ствари и управне делатности на видело излази и у погледу приговора, који је предвиђен као правно средство у управном поступку, иако приговор то својство не може имати. Јер, „приговор представља захтев за пружањем правне заштите, акт иницијалног карактера којим се управни поступак тек покреће. Правна

---

<sup>24</sup> Члан 2 Закона о општем управном поступку: „(1) Управна ствар, у смислу овог закона, јесте појединачна ситуација у којој орган, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, доноси гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге. (2) Управна ствар је и свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар.“

<sup>25</sup> М. Прица, *Карактеристике правних режима делатности полиције*, у: *Право између стварања и тумачења*, Источно Сарајево, 2023, 395-416; М. Прица, *Управна ствар и управно-судска ствар*, у: *Право у функцији развоја друштва*, Косовска Митровица, Ниш, 2019, 597-639.

средства у управном поступку, редовна и ванредна, странке ће моћи да искористи тек онда када, по изјављеном приговору управни поступак буде спроведен и када буде донет управни акт.”<sup>26</sup>

Одавде произлази да појам управне ствари није проширен, већ је проширен простор за настанак управне ствари, што упућује на закључак да је дефинисање управне ствари у важећем Закону о општем управном поступку ствар погрешног теоријског експериментисања. Прво, дефиниција управне ствари је научно неоснована јер не полази од разлике између правне ствари и правне ситуације, јавног и општег интереса, управне материје, управне ствари и управне делатности, при чему дефиниција у питању не узима у обзир ни разлику између духовне делатности (правног уређивања правних предмета) и физичке делатности (предузимања управних радњи и пружања јавних услуга), што је научно и позитивноправно неприхватљиво. Друго, дефиниција управне ствари полази само од технике правног уређивања, а исправно је једино да поимање управне ствари обухвати материју правног уређивања (правна добра и правне интересе) и правни режим уређивања правних предмета као целине састављене од правних принципа као телеолошких правних ставова и правних норми као регулативних и системских правних ставова. Напослетку, не види се уопште у чему је практични значај дотичне дефиниције, посебно што дефиниција у питању садржи и формулацију да ће карактер управне ствари имати сваки правни предмет који се управном ствари именује посебним законом.

Поврх тога што приликом утврђивања садржине текста важећег Закона о општем управном поступку није узета у обзир разлика између управне материје, управне делатности и управне ствари, невоља је и у томе што се одредбама овог процесног закона изворно уређују и материјалноправна питања, што је недопустиво. Осим поменутих облика физичке управне делатности, пример задирања у материјално право белодан је и код управних уговора.

Према нашем гледишту, најважније карактеристике управног уговора су: (1) циљ закључивања управног уговора је остваривање општег интереса; (2) закључивању управног уговора претходи посебан и сложен поступак испитивања општег и јавног интереса за закључивање управног уговора; (3) правно биће управног уговора је у највећој мери уређено законским императивним нормама и (4) у погледу извршења управног уговора заступљен је управноправни режим заштите јавног поретка. Управни уговор стога јесте подзаконски индивидуални правни акт, који већим делом настаје као

---

<sup>26</sup> Д. Милков, Р. Радошевић, *Приговор у управном поступку*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду бр. 4, 2018, 1468.

конкретизација законских императивних норми, а у преосталом делу представља резултат уговорања између уговорних страна.<sup>27</sup>

Неразумевање управног уговора као правног института у нас довело је до законског установљања готово неприменљивог правног режима управног уговора у нашем правном поретку. Наиме, према одредбама важећег Закона о општем управном поступку Републике Србије, управни уговор је нормиран као „двострано обавезан писани акт који, кад је то посебним законом одређено, закључују орган и странка и којим се ствара, мења или укида правни однос у управној ствари“ (члан 22). Прво, није у природи ствари да материјалноправна питања управног уговора представљају материју уређивања процесним законом, а осим тога проблем је и у томе што се Законом о општем управном поступку прописује правни режим правног преимућства државног органа као једне уговорне стране управног уговора, на начин који доводи у питање могућност примене управног уговора у правној стварности.

Правно преимућство државног органа као једне уговорне стране допуштено је само у мери у којој је потребно да државни орган буде чувар јавног интереса и јавног поретка, што је случај када је орган овлашћен да уговор ванредно раскине ради заштите јавног поретка због околности у сфери ирационалног и непредвидљивог,<sup>28</sup> док је посве неоправдано да уговорне стране буду неједнаке поводом околности које се тичу поступања уговорних страна у сфери рационалног и предвидљивог. Тако, Закон о општем управном поступку нормира право државног органа као уговорне стране да уговор раскине у случају неиспуњења уговорне обавезе од стране другог саговорника, а ако орган не испуњава обавезе из уговора, друга уговорна страна не може раскинути управни уговор, али може изјавити приговор (члан 24 и 25 Закона о општем управном поступку). Приговор се изјављује руководиоцу органа на чије се поступање односи, који и одлучује о приговору (члан 148 Закона о општем управном поступку). О приговору се одлучује решењем, које се издаје у року од 30 дана од пријема приговора, при чему је нормирано право на жалбу против решења о приговору (члан 149 и 150 Закона о општем управном поступку). То значи да предочени законски правни режим управног уговора не узима у обзир конститутивност приватног интереса и његовог предвидљивог остваривања путем управног уговора, без којег управни уговор није могућ. Јер, главно обележје управног уговора је придржај законских императивних норми у бићу управног уговора и правна сигурност

<sup>27</sup> М. Прица, *Уговор и управни уговор као правни институти*, у: *Право и мултидисциплинарност*, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2020, 189-231.

<sup>28</sup> Заштита јавног поретка у наведеном значењу подразумевала би право државног органа да управни уговор раскине ако је то неопходно да би се отклонила тешка и непосредна опасност по живот и здравље људи и јавну безбедност, јавни мир и јавни поредак или ради отклањања поремећаја у привреди, а то не може успешно да се отклони другим средствима којима се мање дира у стечена права (чл. 24 ст. 3. Закона о општем управном поступку Републике Србије).

уговорне стране да приватни интерес неће бити стављен у могућност непредвидљивог и самовољног поступања државног органа као уговорне стране. Законско уређивање права на раскид уговора на описан начин доводи у питање могућност предвидљивог остваривања приватног интереса, следствено чему се и поставља питање да ли је управни уговор у смислу Закона о општем управном поступку уопште правно могућ.

Предложено законско уређивање управног уговора очевидно је узроковано теоријским гледиштем о „јачој вољи“ органа као уговорне стране у нашој правној књижевности, што је посве неосновано. Орган нема вољу, па самим тим ни јачу вољу, следствено чему није исправно нормирати режим управног уговора који у погон ставља могућност испољавања правно заштићене самовоље органа као саговорника. Уз то, нема оправдања да правна везаност државног органа као уговорне стране буде мања код извршења управног уговора наспрам правне везаности државног органа у извршењу издатог управног акта.

Дакле, управни уговори и правна заштита поводом облика физичке управне делатности ни у ком случају не могу да буду материја која би могла бити ваљано уређена Законом о општем управном поступку.

## **V ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ ПОСТУПКА И УПРАВНИ СПОР: УПРАВНА СТВАР И УПРАВНОСУДСКА СТВАР**

Уставом Републике Србије зајемчена је судска контрола законитости појединачног правног акта.<sup>29</sup> У следству уставне гаранције о безизузетном судском испитивању законитости појединачних правних аката, године 2009. је ступио на правну снагу Закон о управним споровима (*Сл. гласник РС* бр. 111/2009), којим је (чл. 3) проширен предмет управног спора, тако што се сада у управном спору, осим законитости управних аката донесених у управним стварима, испитује и законитост других појединачних правних аката донесених у другим правним стварима. Имајући наведено у виду, неопходно је померити правац појмовног развијања предмета управног спора, од управне ствари у правцу одређивања управносудске ствари као предмета управног спора. Јер, управна ствар је једна поред других правних ствари које долазе под окриље судске контроле законитости у управном спору, следствено чему је за означавање предмета управног спора сада исправно употребљавати израз: „управносудска ствар“.

Законско одређивање управносудске ствари (предмета управног спора) сада намеће потребу утврђивања основног критеријума који оправдава да се

---

<sup>29</sup> Чл. 98. ст. 2 Устава Републике Србије (*Сл. гласник РС* бр. 98/2006): „Законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.“

појединачни правни акти из бројних материја правног уређивања и различитих правних режима ставе под окриље судског испитивања законитости у управном спору. Системско-телеолошким тумачењем горе цитиране уставне гаранције о обавезном судском испитивању законитости појединачног правног акта, јасан је закључак да управни спор представља основни облик судске контроле законитости појединачног правног акта, осим када је по природи ствари предвиђена другачија судска заштита.<sup>30</sup> Осим овог формалног критеријума, да је управни спор искључен у правним стварима које су у надлежности суда у другом правном поступку (нпр. парнична ствар, ванпарнична ствар и др.),<sup>31</sup> материјални критеријум за одређивање предмета управног спора (управносудске ствари) води нас до технике правног уређивања правних ствари, које у смислу судске заштите потпадају под контролу законитости у управном спору. Техника правног уређивања у питању

<sup>30</sup> Уставна гаранција о управном спору као основном облику судског испитивања законитости појединачног правног акта важна је као основ за прихватање надлежности суда када посебним законом није предвиђен облик судске заштите или је посебним законом искључен управни спор, а није нормиран други облик судског испитивања законитости, што је и потврђено у јудикатури Управног суда: „Против коначне одлуке надлежног старешине о изрицању дисциплинске мере за почињену дисциплинску грешку може се водити управни спор. Како у конкретном случају Закон о Војсци Републике Србије, није предвидео вођење управног спора против коначних одлука надлежног старешине о изрицању дисциплинске мере за почињене дисциплинске грешке, а тужилац не ужива судску заштиту пред било којим другим судом, то је, по оцени овог суда, а имајући у виду да се ради о појединачном правном акту из члана 3. Закона о управним споровима (*Службени гласник РС*, бр.111/09), судска заштита обезбеђена пред Управним судом. Пресуда Управног суда, У. 24783/10 од 08. 12. 2011. године.

<sup>31</sup> Осим појединачних правних аката чија се законитост испитује у другом судском поступку, управни спор се не може водити против општег правног акта. – „Упутство Републичке изборне комисије за спровођење Закона о избору народних посланика је општи подзаконски акт, а не појединачни, па се не може оспоравати у поступку код Републичке изборне комисије.“ Пресуда Врховног суда Србије, Уж. 269/06 од 20. 11. 2006. године. У погледу појединачних правних аката, предмет оцене управног спора неће бити акт који не поседује самосталан и решавајући правни карактер (нпр. „Писмено мишљење грађевинског инспектора дато Влади Републике Србије, нема карактер управног акта.“ (ВСС, У. 3648/2001 од 20. 03. 2002.), као ни акт који је донесен од субјекта који није ималац јавних овлашћења („Спортске организације не спадају у круг организација које у име друштвене заједнице врше јавна овлашћења па њихова акта не могу имати карактер управних аката против којих се може водити управни спор.“) Врховни суд Србије, У. 205/72 од 31. 03. 1972. године. У одређеним материјама правног уређивања, заступљена је подељена надлежност судова везано за испитивање законитости појединачних правних аката. Тако, против коначних правних аката Републичког завода за здравствено осигурање о остваривању одређених права на здравствену заштиту предвиђена је судска заштита у управном спору и парничном поступку, у зависности од правних ствари које се уређују актима у питању. З. Томић, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, Београд, 2010, 162.

подразумева решавање правних предмета издавањем појединачних правних аката разумском интерпретацијом императивних законских норми као непрецизираних и недовршених правних бића. При томе, постоје правне ствари које се, поред разумске интерпретације императивних правних норми, могу правно уређивати и на основу оцене целисходности, али је код свих правних ствари које су предмет управног спора искључена слободна воља као правотворачки извор, што је веома важан елемент за откривање управносудске ствари и њенога одвајања од парничне и ванпарничне ствари. Осим тога, битно обележје правних ствари које су предмет управног спора изражава околност да се њихово правно уређивање проводи као вид редовне делатности у правном поретку, једностраним решавањем од стране државног органа или имаоца јавних овлашћења. Техника правног уређивања као критеријум за одређивање предмета управног спора по себи наглашава јачину јавног интереса заступљеног код решавања правних ствари које припадају управном спору, што је једна страна појавности, док с друге стране, правне ствари у питању дели разлика у материји правног уређивања и правноме режиму иманентном за сваку област правног поретка. Управо би поменута разлика требало да подстакне доктринарно развијање управносудске ствари као правног облика, како у научно-академској, тако и у судској јуриспруденцији.

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),<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup> Друго, предмет управног спора нису

---

<sup>32</sup> „Поравнање које Закон о општем управном поступку предвиђа као могуће под одређеним условима у управном поступку не представља решавање о правима и обавезама странака, већ уређивање спорног односа споразумом између странака, стога се оно може побијати одговарајућим правним средством само код надлежног суда.“ Врховни суд Србије, Увп - 129/82 од 12. 10. 1982. З. Томић, В. Бачић, *Коментар Закона о општем управном поступку са судском праксом и регистром појмова (пречишћени текст)*, Београд, 1986, 183. „Поравнање закључено код органа управе не може се оспоравати редовним и ванредним правним средствима ЗУП-а, већ у парници код опште надлежности.“ Пресуда Врховног суда Србије У. 5720/05 од 31. 05. 2006. године.

<sup>33</sup> На седници Грађанског одељења Врховног суда Србије од 26. маја 2003. године, усвојено је правно схватање према којем суд опште надлежности суди у споровима за исплату неизмерених новчаних потраживања по тужбама корисника чија су права утврђена одлуком органа управе. В. Тамаш, Грађанскоправна заштита новчаних потраживања утврђених одлукама управних органа, Билтен судске праксе Врховног

материјални (физички) акти органа управе,<sup>34</sup> 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. Овде никако није реч о остваривању поделе власти као прокламованог циља у правном поретку, већ је реч о томе да поделу власти оваплоћује немогућност да се судским испитивањем обухвати управно-правни режим у целости, посебно када је у питању претпоставка легалности, управна оцена целисходности и непосредно извршење. Јер, тада се ток управне делатности се правом не може зауставити нити је могуће враћање у пређашње стање. 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.

Поврх тога, требало би имати у виду да се оцена целисходности као правотворачки извор јавља и у другим материјама које долазе под окриље управног спора. Прво, постоје појединачни правни акти које највиши државни органи доносе путем политичке оцене целисходности („акти владе“), следствено чему је судска контрола законитости у управном спору битно

---

суда Србије бр. 3, 2003, 117. С друге стране наводимо један пример имовинскоправног предмета који подлеже судској контроли у управном спору: „Захтев за ванредно усклађивање војне пензије представља имовински захтев па су законски наследници корисника пензије овлашћени на подношење захтева и жалбе у управном поступку и тужбе у управном спору.“ (Правни став утврђен на седници свих судија 20. 04. 2015. године ). Билтен судске праксе Управног суда бр. 5, 2015, 95-96.

<sup>34</sup> Управни спор се једино може водити поводом негативног решавања по захтеву за издавање уверења: „Ако управни орган одбије да изда уверење зато што сматра да није дужан да изда уверење јер се не ради о ствари о којој он води службену евиденцију нити о ствари за коју је прописано издавање уверења у смислу члана 171. ЗУП-а такво решење представља управни акт у смислу члана 6. ЗУС-а. Друга је ситуација, када орган одбије захтев за издавање уверења зато што су чињенице другачије него што их представља странка, јер такво решење има карактер негативног уверења“. Врховни суд Југославије, Уж. 10165/61 од 12. 01. 1962. године.

ограничена или је сведена на формалноправни минимум (нпр. избор, именовање и постављање јавних функционера и сл.). У питању су политичке ствари настале саображавањем правних предмета из политичке материје у материјалном смислу са високополитичком оценом целисходности као правотворачким извором. Иако је у овим политичким стварима судска контрола законитости битно ограничена, њено постојање оправдано је због чињенице да правно биће аката у питању једним делом може бити регулисано императивним законским нормама. Политичке ствари су самосталне када правно биће појединачног правног акта обликује искључиво политичка оцена целисходности (нпр. именовање амбасадора), док правно уређивање политичких ствари може подразумевати и придржај императивних законских норми у правном бићу појединачног правног акта (политичка оцена целисходности и разумска интерпретација императивних законских норми).<sup>35</sup>

Друго, постоје појединачни правни акти који се доносе на основу оцене целисходности у сфери рационалног и предвидљивог, за разлику од дискреционих управних аката који се доносе у сфери ирационалног и непредвидљивог у правном поретку. У ред таквих појединачних правних аката спадају: решење Владе Републике Србије о утврђивању јавног интереса за експропријацију, појединачни правни акт о избору наставника факултета, одређене врсте урбанистичких планова и др. Примера ради, приликом утврђивања јавног интереса за експропријацију, Влада као надлежни одлучилац би требало да оцени предложени начин остваривања сврхе експропријације (општи интерес) наспрам правних добара у правном поретку (нпр. животне средине, културних добара и др.), имајући у виду својство јавног интереса као регулативне детерминанте правног поретка. Оцена законитости у управном спору у овоме случају подразумевала би испитивање односа између правног основа експропријације као правног института, циља меродавног закона о експропријацији и оцене целисходности у сфери рационалног и предвидљивог у правном поретку.

За одређивање идентитета управносудске ствари од великог значаја биће и испитивање домаћаја сходне примене Закона о општем управном поступку у правним стварима ван управне материје, о чему смо већ говорили.<sup>36</sup> Сходна

---

<sup>35</sup> У погледу појединачних правних аката који се доносе путем политичке оцене целисходности и разумске интерпретације императивних законских норми, поставља се питање субјеката власних да покрену управни спор, имајући у виду да у овим правним стварима често не постоји странка о чијим се правима и правним интересима решава појединачним правним актима. Вид. Ј. Јеринић, *Шта би рекао судија Кук? О правним средствима у случају кршења прописа од стране највиших органа Републике Србије*, Правни записи бр. 2, 2015, 279-282.

<sup>36</sup> Управни суд је у неколико наврата испитивао однос између општих и посебних закона, само без изграђеног и образложеног начелног становишта о овом великом изазову са којим се данас суочава доктрина о правној држави. Вид. Пресуда Управног суда, I-3 У. 17685/10 од 03. 11. 2011. године, Билтен судске праксе Управног суда бр. 3,

примена о којој говоримо не може се испољити на исти начин у свим материјама у којима постоји упућивање на правила Закона о општем управном поступку, као што уосталом ни правни режим управног спора није исти код свих појединачних правних аката који представљају предмет управног спора.<sup>37</sup>

Напослетку, у правним стварима чије решавање карактерише режим потпуне правне везаности, идентитет управног спора и управносудске ствари није могућ без озбиљне заступљености спора пуне јурисдикције у поступању Управног суда. Јер, легитимитет управног правосуђа - да буде чувар законитости и субјективних права - обликује се у правној свести субјеката правног поретка, нарочито у мери у којој управно правосуђе својом јудикатуром и јуриспруденцијом усмерава поступање овлашћених субјеката поводом једностраног прецизирања императивних правних норми. Усмеравање у питању није могуће остварити без преовлађујуће заступљености спора пуне јурисдикције у стварима у којима је спор пуне јурисдикције допуштен, а свакако да не постоји теоријско упориште да тас судског испитивања увек превагне на страну одлучивања у режиму ограничене јурисдикције.<sup>38</sup>

Да закључимо: веома је важно и посве основано - управносудску ствар као законски појам увести у наш правни поредак и јудикатуру. Управна ствар и управносудска ствар су две засебне правне ствари у правном поретку. Појмовно одређивање управносудске ствари у правном поретку требало би преваходно да се испољи као развијање доктрине о законитости у материјалном смислу, а појмовно развијање управносудске ствари неопходно је и за обезбеђивање легитимитета управног правосуђа. Легитимитет управног правосуђа није могуће обезбедити без правоваљане и значеће јуриспруденције оличене у правним ставовима праћеним образложеним правним схватањима.

---

2012, 45-46; Пресуда Врховног суда Србије У. 4825/07 од 12. 02. 2009; Пресуда Врховног суда Србије У. 787/08 од 16. 04. 2009. године.

<sup>37</sup> Примера ради, у погледу судске контроле законитости појединачних правних аката из изборне материје (Закон о избору народних посланика и Закон о локалним изборима) не могу се користити ванредна правна средства предвиђена Законом о управним споровима.

<sup>38</sup> Подаци о заступљености спора пуне јурисдикције су поражавајући: „Иако је од свог оснивања 2010. године решио чак 86.448 предмета, Управни суд Србије је одлучио у пуној јурисдикцији у свега 26 случајева. Од тог броја, 16 пресуда се тиче изборне материје, уређене посебним законом, који има одредбу чији је циљ подстицање одлучивања у пуној јурисдикцији у тој области (чл. 55, ст. 1 Закона о локалним изборима). ...Ако се изузму изборни спорови, статистика је још поразнија - тек један случај у свих 8.500 предмета.“ В. Цуцић, *Управни спор пуне јурисдикције - модели и врсте*, Београд, 2016, 261-262.

## **VI ПРЕДЛОЗИ ЗА ИЗМЕНУ УПРАВНОПРОЦЕСНОГ ЗАКОНОДАВСТВА**

Краљевина Југославија била је четврта држава у свету у којој је донесен Закон о општем управном поступку (усвојен 1930. године, а почео да се примењује годину дана касније). Имајући ово у виду, Србија има готово стогодишњу традицију законског уређивања управног поступка, при чему је важно нагласити континуитет садржине текста и номотехнике који су у погледу Закона о општем управном поступку важили пре усвајања важећег Закона о општем управном поступку. Текстови Закона о општем управном поступку у нас, осим израженог настојања за очувањем садржине и стила законописања, одисали су узорном писменошћу и правнотехничком зрелошћу. Неразумно је одступати од правне традиције, имајући у виду да се тиме руше, не само правна свест и култура, већ и правна сигурност. При постојању оправданих разлога нико неће спорити потребу уређивања зграде од историјског и културног значаја, да би се сачувало њено трајање. Тако и у погледу закона, нико неће довести у питање потребу разматрања евентуалних измена и допуна закона, ако то захтевају оправдани разлози. Али, закони једнако као објекти од културног значаја јесу део културе и историјске свести једног народа, и природно је настојање које се усредоточава у правцу њиховог очувања. До 2016. године, Закон о општем управном поступку је у готово стогодишњем периоду негован и мењан са настојањем да се сачува његово важење и да се обезбеди његова делотворна примена. Важећи Закон о општем управном поступку по својој садржини битно одступа од својих претходника, следствено чему се може рећи да је његовим доношењем порушена зграда од посебног значаја, да би се на истом месту изградила нова зграда. С тачке гледишта правне свести и правне традиције, исправно је вратити се приступу законописања који је важио пре доношења важећег Закона о општем управном поступку. С тачке гледишта правног поретка, важећи Закон о општем управном поступку садржи озбиљне концептуалне недостатке, који представљају резултат погрешног поимања улоге процесног закона у управној материји и правном поретку.

Закон о општем управном поступку је основни процесни закон који се примењује непосредно и супсидијарно у управној материји, али било би основано да Закон о општем управном поступку важи и као општи процесни закон са сходном применом у појединим материјама. Писци важећег Закона о општем управном поступку нису узели у обзир разлику између непосредне, супсидијарне и сходне примене закона, што је разлог неуређености односа између општег управнопроцесног закона и посебних закона. Наше је мишљење да 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, (2) појачати непосредна примена Закона о општем управном

поступку у управној материји и (3) утврдити границе могућих одступања посебних закона од правних института Закона о општем управном поступку.

Законски појам управне ствари је нетачан, конфузан и сувишан. Управна ствар обухвата само правне предмете који се уређују управним актима, док остали облици управне делатности припадају управној материји, али нису управне ствари. Писци Закона о општем управном поступку нису имали у виду разлику између управне делатности, управне материје и управне ствари. Дефиницију управне ствари треба брисати из текста Закона о општем управном поступку.

Одредбама Закона о општем управном поступку као процеснога закона уређују се изворно и материјалноправна питања, што је недопустиво. Последица тог несрећног законописања јесте неваљано уређивање управних уговора, који и после шест година постоје само као слово на законском папиру, а несрећно је и прописивање приговора као правног средства у управном поступку, будући да, по природи ствари, приговор не може имати карактер правног средства у управном поступку, имајући у виду да се њиме управни поступак тек покреће. Управном уговору и облицима физичке управне делатности (управним радњама и јавним услугама) није место у тексту Закона о општем управном поступку.

Управна ствар и управносудска ствар су две засебне правне ствари у правном поретку. Управна ствар је предмет управног поступка, а управносудска ствар представља предмет управног спора. Разлику између управне и управносудске ствари требало би законом нормирати. Појмовно одређивање управносудске ствари у правном поретку требало би превасходно да се испољи као развијање доктрине о законитости у материјалном смислу, а појмовно развијање управносудске ствари неопходно је и за обезбеђивање легитимитета управног правосуђа. Напослетку, ова разлика важна је и у погледу уређивања односа између Закона о општем управном поступку и Закона о управним споровима.

***Miloš Príca, LL.D.\****

## **CONCEPTUAL SHORTCOMINGS OF THE GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT**

### ***Summary***

*In legal literature, the current General Administrative Procedure Act (2016) has been subjected to strong criticism by legal scholars. Reasoned and well-minded*

---

\* Associate Professor, Faculty of Law, University of Niš.

*criticism has beneficial and remedial effects because it contributes to improving administrative legislation in particular and the legal system in general. Considering that Serbia has an almost century-old tradition of statutory regulation of administrative procedure, it is important to emphasize the continuity of content and the nomotechnics that were prominent features of legal texts of the former general administrative procedure acts before the adoption of the current General Administrative Procedure Act (GAPA, 2016). In addition to the express effort to preserve the subject matter content and style of legislation, the legal texts of the former general administrative procedure acts in Serbia were radiant exemplars of outstanding literacy, articulation and nomotechnical maturity. Any departure from such legal tradition is unreasonable because it undermines the national legal awareness and culture as well as legal certainty. If there are justified reasons, no one will dispute the need to repair and restore a building of historical and cultural significance in order to preserve it for posterity. Similarly, in terms of law, no one will question the need to consider introducing possible amendments and supplements to a legislative act if such activity is properly supported by reasoned justification. Just like objects of cultural significance, laws are part of the national culture and historical consciousness; thus, there is a natural and intrinsic urge to strive to preserve them. In the past almost century-old tradition of statutory regulation of administrative procedure until 2016, the General Administrative Procedure Act was nurtured and amended with the aim of preserving its validity and ensuring its effective implementation. The current General Administrative Procedure Act (2016) significantly differs in content and nomotechnics from its predecessors. Thus, the adoption of this legislative act may be equated with the act of demolishing a building of special significance for national heritage for the purpose of erecting a modern building in the same location. The subject matter of analysis in this paper are the conceptual shortcomings of the General Administrative Procedure Act (GAPA), with specific reference to the relationship between general and special laws, the subject matter of administrative procedure, and the scope of application of the GAPA (2016). Eliminating the conceptual shortcomings of the General Administrative Procedure Act is a conditio sine qua non for shaping the system of administrative procedure legislation of the Republic of Serbia.*

**Key words:** General Administrative Procedure Act, subsidiary and corresponding application of legal rules, administrative matter, administrative-judicial matter, subject matter of administrative procedure, administrative activity.