

**Др Предраг Димитријевић,\***  
Редовни професор Правног факултета,  
Универзитет у Нишу

НАУЧНИ ЧЛАНАК

UDK: 342.9:35.077.3

Рад примљен: 01.09.2014.

Рад прихваћен: 01.12.2014.

## **НЕКА ОТВОРЕНА ПИТАЊА ПРИМЕНЕ ЗУП-а\*\***

**Апстракт:** *Реформа управног поступка и важећег Закона о општем управном поступку претпоставља утврђивање „отворених“ и „спорних“ питања примене ЗУП-а. Реформисање управног законодавства не значи само узимање у обзир ЕУ стандарда, него и сложене, богате и разнолике домаће управне и управно-судске праксе. Домаћа управна пракса указује на „отворена“ питања у примени важећег ЗУП-а, која треба да буду полазна основа за његову реформу. Треба поћи од важећег управног законодавства и управне праксе, па га онда реформисати. При томе, ЗУП већ доживљава перманенту реформу кроз посебне материјалне прописе, који регулишу посебне управне процедуре. Такву праксу треба наставити јер је то „живо“ поље где се ЗУП моделира у посебним управним материјалима, водећи рачуна о основним начелима ЗУП-а. Сам ЗУП треба минимално реформисати и то само на оним процесним местима која су проверена на домаћем и компаративном искуству, дакле на „сигурним“ тачкама, које унапређују поступак у духу основних начела и у што већој мери, на супрот другим алтернативним предлозима процесних решења. Функционална анализа нацрта ЗУП-а претпоставка је успеха реформе истог.*

*Као „отворена“ питања могу се навести: питање шта је предмет ЗУП-а, доношење управних аката или и закључивање управних уговора. Проширивање предмета ЗУП-а обавезује законодавца да регулише конкретно и поступак закључивања управних уговора, као управни поступак. Ту се нуде два начелна пута, путем ЗУП-а или посебног закона, а у првом случају имамо више могућих решења (хрватски ЗУП или фантомски нацрт српског или увести сходну примену закона о*

\* peca@prafak.ni.ac.rs

\*\* Рад је резултат истраживања аутора на пројекту „Заштита људских и мањинских права у европском правном простору“, бр. 179046, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

*јавним набавкама, итд.). Претходно и/или са тим повезано питање је за какав се концепт поступка опредељујемо, ужи – аустријски, или шири – немачки, где је свако поступање управе управни поступак. Друга питања, да ли се јавна овлашћења могу поверавати само законом или и уговором, и ко ће то контролисати; какав је однос управног и инспекцијског поступка (општи и посебни поступак или управни поступак „посебне врсте“); да ли се институти управног поступка могу сходно применити на инспекцијски поступак (нпр. „ћутање“ инспекције), рок важења привремених решења, оправданост ванредних правних лекова; да ли је реално скратити рок за доношење решења, одрживост позитивног концепта „ћутања“ управе, правне последице електронског поступка, итд.*

**Кључне речи:** *реформа ЗУП-а, предмет управног поступка, „ћутање управе“, управни уговори, ванредна правна средства.*

## 1. Методолошка питања

Реформа управног поступка је општи захтев и један од услова за реформисање јавне управе. Ако се хоће реформисати управа, мора се то учинити не само кроз решавање организационих, кадровских питања или питања контроле, надзора и одговорности за (не)рад управе, већ се треба позабавити процесним питањима, односно начином на који управа ради и обавља бројне и разноврсне послове из своје надлежности.

Реформисати управни поступак је одговоран посао с обзиром на дугу традицију примене Закона о општем управном поступку (ЗУП) од 1931. године, када је извршена рецепција аустријског ЗУП-а из 1926. године. Краљевина Југославија је била друга земља у Европи која је преузела аустријски ЗУП, чиме смо и прихватили аустријски концепт управног поступка. Овај закон је преузела бивша социјалистичка Југославија (СФРЈ) као савезни закон, да би након њеног распада овај закон преузеле социјалистичке републике, сада самосталне државе као своје републичке ЗУП-ове. То показује квалитет овог законског текста, који је уз нужне термилошке корекције, због промене политичког система и државног уређења, остао да важи до данас у техничко-процедуралном смислу. Иако је по свом обиму постао скоро дупло већи у односу на изворни аустријски ЗУП, он је показао своју неспорну вредност. Отуда се и данас може чути став, нарочито оних који ЗУП примењују у органима државне управе и ван ње (управна пракса), као и од стране судија управних судова, који примењују Закон о управним споровима (ЗУС), да је важећи ЗУП одличан и да представља својеврсни манастир из кога не треба ништа износити, већ га треба проширивати и дограђивати (проф. др Славољуб Поповић).

Међутим, модерно време тражи нове процедуре које треба да појачају доследност у примени постојећих, али и нових основних начела ЗУП-а (нпр. начело легитимних очекивања, начело сразмерности), као идеја водиља за управну праксу. Међутим, реформа поступка тражи поступност јер је то начин на који ради једна огромна, бројна и компликована управна машинерија. Зато се треба уздржавати од радикалних и непроверених решења у ЗУП-у, чак иако су као идеје добра (нпр. позитивни концепт „ћутања“ управе), али у имплементацији стварају спорне ситуације па их зато треба имати као нормативна решења само у специјалним ситуацијама. Нова решења треба „тестирати“ у посебним управним процедурама где природа материје то највише изискује. Ако се то покаже као вредно да добије статус „општег правила“ у ЗУП-у, онда га треба накнадно поставити тамо.

Домаћа управна пракса указује на „отворена“ питања у примени важећег ЗУП-а, која треба да буду полазна основа за његову реформу. Сматрамо да ЗУП треба реформисати само на оним процесним местима, која су проверена на домаћем и компаративном искуству, дакле на основу „сигурне“ и проверене праксе и искуства. Једино се тако може унапредити поступак у духу основних начела. Функционална анализа нацрта ЗУП-а претпоставка је успеха његове реформе. При томе, ЗУП већ доживљава перманенту реформу кроз посебне материјалне прописе, који регулишу посебне управне процедуре. Такву праксу треба наставити јер је то „живо“ поље где се ЗУП моделира у посебним управним материјама, у складу са основним начелима ЗУП-а.

Указаћемо само на нека од многобројних „отворених“ питања која се појављују у управној и управно-судској пракси.

## **2. Проширивање предмета ЗУП-а**

Прво питање је шта је предмет ЗУП-а, односно да ли се ЗУП-ом регулише поступак за доношење управних аката или се у управном поступку могу закључивати и управни уговори.

Овде се као предходно питање отвара и питање шта су то управни уговори и да ли они спадају у материју управног или грађанског права. Управни уговори су у многим европским државама (Француска, Немачка) део управног (јавног), пре свега, због јавног интереса који ангажују. Међутим, код нас се ови уговори сматрају грађанско-правним уговорима, јер уговор је најпре уговор и то одређује његову суштину (начин и тренутак закључивања). То што се као уговорна страна појављује управа (ресорно министарство – држава или орган локалне самоуправе) то је споредно за суштину (природу) односа. Међутим, изгледа да се заборавља да ни уговор

више није уговор какав је раније постојао и каквим га ми традиционално посматрамо. Данас углавном имамо посла са адхезионим уговорима, с тим да код управних уговора управа (јавна власт) бира уговорну страну, руковођена критеријумима законитости и целисходности.

Традиционално предмет ЗУП-а је само доношење решења и закључака у управном поступку.<sup>1</sup> То је класичан аустријски концепт који годинама важи на нашим просторима. Међутим, у новије време јавља се идеја о проширењу предмета ЗУП-а и на доношење не само решења и закључака као појединачних једностранних аката већ и на закључивање управних уговора, па и на вршење јавних услуга (служби). Тако се Закон о општем управном поступку у Хрватској примењује у поступању у свим управним стварима, али се он примењује „на одговарајући начин“ на склапање управних уговора и на свако друго поступање јавно-правних тела из подручја управног права, које има непосредан учинак на права, обавезе или правне интересе странака.<sup>2</sup> Најзад, ЗУП се примењује на одговарајући начин и у поступцима заштите права, односно правних интереса странака у предметима у којима правне особе које обављају јавне службе, пружајући јавне услуге, одлучују о њиховим правима, обавезама или правним интересима, ако законом није прописана судска или друга правна заштита. Сличне одредбе садржи и нацрт ЗУП-а у Србији, тако што прописује да „управна ствар, у смислу овог закона, јесте појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој орган, непосредно примењујући прописе, правно или фактички, утиче на положај странке тако што доноси управне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге. Управна ствар је и свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар“.<sup>3</sup>

Другим речима, тиме се и проширује појам управне ствари. То је немачки концепт који је утемељен на идеји правне државе. Претпоставка овог концепта је да се свако поступање управе сматра управним поступком. Управни поступак је сваки облик рада управе. Смисао ове концепције је да се све активности управе подведу под управни поступак, односно да се сваки поступак управе сматра управним поступком. Тиме се жели подвођење свих управних функција под прописану управну процедуру – управни поступак, чиме се обезбђује принцип законитости и заштита странака у поступку, односно свих који су у правном односу са управом.

Међутим, проширивање предмета ЗУП-а обавезује законодавца да регулише конкретно и поступак закључивања управних уговора, као управни

---

1 Члан 1. *Закон о општем управном поступку* («Сл. лист СРЈ», бр. 33/97, 31/01).

2 Члан 3. *Закон о општем управном поступку*, («Народне новине», бр. 47/09).

3 Члан 2. *Нацрт ЗУП-а Републике Србије* (од 23.08.2014).

поступак. Другим речима, ако се одлучимо да проширимо предмет ЗУП-а и на управне уговоре, онда је сасвим логично очекивати да се у том процесном законском тексту (ЗУП-у) нађу одредбе које регулишу поступак закључења ових јавно-правних уговора, или ће се та посебна управна процедура регулисати у посебном процесном закону као *lex spetialis* или ће се пак управни поступак применити („сходно“) и на закључивање управних уговора, односно исти поступак и за управне акте и уговоре управе.

За класичног управно-процесног правника то је, бар на први поглед, потпуно апсурдно. Међутим, ако се запитамо да ли је то могуће, онда почињемо лагано померати свој став. Дакле, може ли се управни поступак користити и за закључење уговора или можда посебно у предуговорној фази – предзакључења, када се испитују законски услови па можда и услови целисходности (да ли је испуњен јавни интерес) у конкретној ствари (нпр. у Хрватској).<sup>4</sup> Ако се утврди да услова има, односно да ће закључење уговора бити законито и целисходно, а што смо утврдили у (предходном) управном поступку, онда се приступа закључењу уговора, односно његовом потписивању, што претпоставља сагласност воља управе и друге стране. Дакле, давно је прошло време када су се уговори закључивали на класичан начин слободне и сагласне изјаве воља. Овде тога нема и због једног другог разлога, а то је присуство јавног интереса у конкретној ствари.<sup>5</sup>

Који поступак треба користити за закључивање управног уговора? Претходно и/или са тим повезано питање је за какав се концепт постука опредељујемо, ужи – аустријски, или шири – немачки, где је свако поступање управе управни поступак.

У правно-техничком смислу ту се нуде два начелна процесна пута. Један је пут сам ЗУП, односно у њему регулисати посебну процедуру „уговарања“ или регулисање ове процедуре посебним законом (*lex spetialis*) као посебног управног поступка. У првом случају имамо више могућих решења (хрватски ЗУП или нацрт српског ЗУП-а). У другом случају ми већ имамо такав један закон – закон о јавним набавкама, па се може увести сходна примена овог закона (иако смо свесни свих његових нормативно-техничких недостатака, злоупотреба у практичној примени, посебно када се ради о директној погодби и сл.). Дакле, то што проширујемо предмет ЗУП-а и на управне уговоре, не значи да треба прописивати овим законом поступак.

4 Члан 150–154. *Закон о општем управном поступку*, Народне новине, бр. 47/09.

5 Јавноправно тело и странка склапају управни уговор о извршењу права и обавеза утврђених у решењу којим је решена управна ствар, ако је законом прописано склапање таквог уговора. Управни уговор не смије бити противан изреци решења, принудним прописима, јавном интересу, нити смије бити склопљен на штету трећих особа. Члан 150. *Закон општем управном поступку*, Народне новине, бр. 47/09.

Ми га већ имамо прописаног у Закону о јавним набавкама, који је посебан управни поступак. Он се свакако треба доградити и примењивати и на јавно-правне уговоре.

Међутим, оно што је суштински помак јесте промена управно-правне свести, која нам показује да се у управном поступку може потпуно под правном контролом извршити закључење уговора. У Хрватској је прихваћено компромисно решење. Најпре се води управни поступак унутар органа у коме се цени да ли су испуњени услови законитости, па и целисходности за закључење јавно-правног уговора. Овај се поступак окончава решењем, које уколико је позитивно представља „зелено светло“ за склапање управног уговора.<sup>6</sup>

Најзад, аргумент да управном уговору нема места у ЗУП-у јер је уговор увек уговор, безобзира што је држава или локална самоуправа (управа) једна уговорна страна, нема више ту тежину, јер ни уговор више није уговор каквим смо га познавали. Данас више нема слободе уговарања у смислу споразумевања и равноправности воља. Уговара се тако што се прихватају унапред прописани услови уговора или не. Разлика је само овде јер код јавно-правних уговора, јавно тело (управа) бира уговорну страну, оцењујући ко испуњава услове које поставља јавна власт. То прилично модификује „уговорну“ атмосферу и води нас ка управном односу и управном поступку. Дакле, долазимо на почетак приче да се уговарање са управом може уредити процедуром која је поступак управе, односно управни поступак (немачки концепт ЗУП-а).

Подвођење уговарања јавне власти под управни поступак ствара другачији амбијент контролних субјеката (управна инспекција, жалба, управни суд и др.).

### **3. Поверавање јавних овлашћења**

Једно од отворених питања, које се наслања на предходно и тиче се уговора, јесте да ли се јавна овлашћења могу поверавати само законом или и одлукама органа локалних самоуправа, односно одлукама скупштина локалне самоуправе (као у неким предходним ЗУП-овима) или и уговором (нпр. ЗУП Брчко дистрикта).<sup>7</sup> Друго питање је ко ће контролисати уговорно преношење јавних овлашћења или ће то бити „политичка ствар“, односно политичка одлука државне или локалне власти. Наиме, закон као правни

---

<sup>6</sup> Члан 150. *Закон о општем управном поступку*, Народне новине, бр. 47/09.

<sup>7</sup> Члан 1. *Закон о управном поступку Брчко дистрикта БиХ*, (Службени гласник Брчко дистрикта БиХ, бр. 48/11)

основ за поверавање јавних овлашћења, па и одлука локалне скупштине, с обзиром на начин доношења, претпоставља правну процедуру која гарантује законитост, па и целисходност правног основа. Међутим, уговор ствара простора за приватне аранжмане јавних власти који измичу правној контроли и погодан су инструмент за корупцију.

Уношење уговора као правног основа за поверавање јавних овлашћења значи уношење приватно-правних елемената у управно право и отвара питање природе ових уговора. Да ли су то управни уговори и ко контролише њихову законитост и целисходност и по којем се поступку они закључују.

Сматрамо, да се овде такође ради о једном посебном уговору јавног права, који има сва обележја управног уговора, и који треба начелно да буде покривен ЗУП-ом и свим његовим основним начелима. То је и смисао проширивања предмета ЗУП-а.

#### 4. Управни и инспекцијски поступак

Следеће отворено и спорно питање јесте какав је однос управног и инспекцијског поступка. Наиме, да ли је однос ова два поступка однос општег и посебног, тако да је ЗУП општи управни поступак, а инспекцијски поступак је посебни поступак (*lex specialis*)<sup>8</sup>, или је инспекцијски поступак „посебно прописани поступак“ (Лилић, 2008: 366), нешто као поступак „посебне врсте“ (*sui generis*), на кога се институти управног поступка могу сходно применити. На ту „сходну“ примену често и експлицитно указују чланови закона о инспекцијама (Блажић, 1995: 809–822). Око овог питања постоје теоријска размимоилажења која се у пракси још више осећају тако да изазивају праву конфузију.

Инспекцијски поступак је посебан поступак вршења инспекцијског надзора. Инспекцијски преглед представља низ различитих активности које су усмерене на контролу законитости пословања и поступања појединаца и

---

<sup>8</sup> То отвара и дилему да ли на инспекцијски поступак (нпр. „ћутање“ инспекције), применити ЗУП или се тога треба уздржати? Да ли постоји „ћутање“ инспекције. Не може се применити концепт ћутања инспектора иако инспектор има рок за спровођење прегледа и доношење решења. Међутим, негативни концепт „ћутања“ из ЗУП-а нема смисла јер нема покретања инспекцијског поступка по захтеву странке, већ се исти покреће само *ex officio*! Због тога, пропуштањем рока за рад инспектора странка не стиче право јер га није ни тражила, јер то није сврха инспекцијског поступка и сл. Тако се јасно и види различита природа инспекцијског и управног поступка. Нема „ћутања“ инспекције у правно-техничком смислу како је то прописано у ЗУП-у, ни негативног ни позитивног „ћутања“ али зато постоји нечињење, нерад или пропуштање (омисија) обавезе инспектора да „чини“, а што има за последицу дисциплинску одговорност истог. Детаљније види (Димитријевић, 2005: 35)



правних лица. Поступак вршења инспекцијског надзора спроводи се према одредбама Закона о општем управном поступку (ЗУП), осим ако посебним инспекцијским законом поједина питања нису другачије уређена. Такође, у поступку обављања послова посебног инспекцијског надзора, управна инспекција примењује закон којим се уређује општи управни поступак, ако овим или посебним законом није друкчије одређено.<sup>9</sup>

Одредбе ЗУП-а имају карактер општег закона (*lex generalis*). Поступање инспекција као органа државне управе у инспекцијском надзору има својство вршења управе у посебним „надзорним“ ситуацијама. Међутим, инспекцијски надзор као посебна врста поступања управе разликује се од општег управног поступања првенствено по методама вршења, овлашћењима инспектора, потпуној доминацији начела официјелности и специјализованости кадрова за обављање инспекцијских послова. Природа и карактер инспекцијског поступка даје му обележја поступка посебне врсте на кога се „сходно“ примјењују одредбе ЗУП-а.

Циљ инспекцијског надзора је како контрола примене закона и других прописа од стране грађана и правних лица, тако и контрола примене закона и других прописа од стране органа управе (нпр. управне инспекције). Инспекцијским надзором надлежни органи државне управе (инспекције, инспекторат, службе)<sup>10</sup> испитују специфичним инспекцијским методама, а на основу посебних инспекцијских овлашћења, спровођење закона и других прописа, непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица, и зависно од резултата надзора изричу мере на које су овлашћени.

Насупрот томе, управни поступак представља процес решавања о правима и обавезама и правним интересима појединаца и правних лица, коришћењем прерогатива државне власти (јавна овлашћења), а које се испољава у доношењу посебне врсте појединачних аката – управних аката (решења и закључака), којима се индивидуализује опште нормативно правило путем решавања о конкретном праву, обавези или правном интересу.

---

9 Члан 4. став 4. Закона о управној инспекцији, („Сл. гласник Републике Србије“ број 87/11).

10 Инспекцијски надзор предузимају министарства или органи у њиховом саставу, односно подручни органи или организационе јединице министарстава, односно инспектората, уз могућност његовог поверавања органима територијалних заједница. Вршиоци инспекцијског надзора се уобичајено називају инспекцијске службе, надлежне, квалификоване и компетентне за те послове.



Инспекцијски поступак је посебан поступак који се од општег управног поступка разликује по методама вршења, по овлашћењима инспектора, по природи инспекцијских решења и др. Спецификум инспекцијског поступка, види се пре свега, у методама његовог обављања јер се инспекцијски поступак спроводи инспекцијским прегледом.

Међутим, проблем настаје у инспекцијској пракси, да ли применити један (ЗоИ) или други закон (ЗУП), односно до када важи један, а од када се може применити други. У практичној примени ова два процесна закона могу настати две могуће ситуације. Једна је када у Закону о инспекцијама немамо никаквих одредаба за неки конкретан случај у питању, што представља својеврсну процесну правну празнину. Истовремено, Закон о инспекцијама упућује у прелазним одредбама на ЗУП у примени Закона о инспекцијама. Тако су нам „отворена“ врата за примену ЗУП-а и ствар је много чистија. Наиме, нема норме у ЗоИ и можемо без проблема применити сходну одредбу ЗУП-а.

Други случај је када Закон о инспекцијама има јасну норму за случај у питању уз истовремено позивање путем прелазних и завршних одредаба истог закона на примену ЗУП-а у инспекцијском поступку. У том случају проблем настаје у односу на то који закон применити, јер су норме у питању различите, тако што једна има уже, а друга шире значење (нпр. појам „странке“ у инспекцијском и управном поступку), или су норме чак супротне (нпр. жалба нема суспензивно дејство у ЗоИ, а има га, по правилу, у ЗУП-а).

Због тога се поставља питање шта значи „сходна“ примена, односно када престаје један, а када почиње други закон, и да ли уопште применити други закон супсидијарно (ЗУП) када имамо норму у закону који примарно примењујемо (ЗоИ) у датом конкретном случају. Зар не важи принцип *lex specialis derogat generali*?! Ствар се додатно компликује уколико имамо неуједачену инспекцијску и управну праксу, односно када један орган, по правилу нижи, примењује рестриктивно Закон о инспекцијама, а други орган, виши – министарство или надлежни суд у управном спору, примењује шире тумачење позивајући се управо на ЗУП. Такав је случај у вези са појмом „странке“ у ова два процесна закона, односно код питања ко има активну легитимацију за изјављивање жалбе против решења инспектора. Ко је странка и да ли и неко ко није странка према закону о инспекцијском поступку може изјављивати жалбу на решење инспектора, као што је то нпр. заинтересовано лице.<sup>11</sup>

---

11 Појам странке у ЗоИ је „ужи“ и ограничен је само на субјект надзора. Појам странке према ЗУП-у је „шири“ и обухвата сва лица по чијем се захтеву покреће и води посту-

У случају решавања ко има активну легитимацију за изјављивање жалбе против решења инспектора, користи се појам странке из ЗУП-а јер у законима о инспекцијама по правилу се не одређује ко може изјавити жалбу. Због недостатка изричите норме у закону (ЗоИ) преузима се појам странке из ЗУП-а, где се странком сматра свако лице по чијем захтеву је покренут поступак, или против кога се поступак води, али и свако лице које има интереса за решавање конкретне ствари (заинтересовано лице). То значи да жалбу у инспекцијском поступку може изјавити и заинтересовано лице иако оно није странка према закону о инспекцијама. Према Закону о инспекцијама само се субјект надзора има сматрати странком, тј. странком у ужем смислу.

Сходном применом ЗУП-а на инспекцијски поступак, ми омогућавамо да иницијатор надзора може тражити и Записник о извршеном инспекцијском прегледу, иако му инспектор није дужан дати исти према ЗоИ. Иницијатор се може позвати на Закон о слободном приступу информација од јавног значаја, али то може захтевати и позивајући се на ЗУП, и то на одредбе о праву на увид у списе предмета, и у том случају треба доказати свој правни интерес, односно положај заинтересованог лица. Иницијатору се омогућава жалба у својству заинтересованог лица не смо када постоји решење инспектора којим се налажу мере, већ и онда када решења нема, јер је инспектор окончао поступак инспекцијског надзора записником којим се констатује да нису утврђене неправилности код субјекта надзора. Иако је таква пракса инспектора, поступак се не може окончати записником, који је јавна исправа којом се констатује само хронологија радњи инспектора и утврђује стање ствари. И у таквим случајевима треба донети закључак или декларативно решење, сходно примени ЗУП-а, којим се констатује да нису утврђене неправилности на основу записника и да се поступак окончава. Три су аргумента за ово. Иако се ЗоИ предвиђа обавеза доношења решења ако су утврђене неправилности и ако се утврђују мере, закон не забрањује доношење решења, а поготову закључака у овим ситуацијама непостојања повреда. Друго, пошто немамо изричиту норму о томе у ЗоИ, активира се сходна примена ЗУП-а, и најзад, таквим актима (закључком или решењем) омогућава се евентуална даља правна заштита (жалба или тужба) иницијатору или каквом другом заинтересованом лицу и поступку инспекцијског надзора.<sup>12</sup> Уз то да додамо да заинтересовано лице у својству

пак, против којих се поступак води, као и сва лица која имају интерес да учествују у поступку – заинтересовано лице. Ово се лице јавља у инспекцијском поступку као иницијатор надзора.

12 Насупрот томе имамо накарадну праксу да се заинтересованим лицима од стране министарстава допушта жалба чак и онда када имамо само записник о неутврђеним неправилностима. Дакле, формално заинтересовано лице изјављује жалбу на записник

жалиоца није добило (није му достављен) ни записник, ни закључак, нити решење, јер то се по закону и не чини.<sup>13</sup> Због недостављања ових аката, не може утврдити благовременост жалбе, без озбиљних правних акробација у формули правне фикције, коју је тешко „смислити“.

## 5. Уместо закључка

Реформисање управног законодавства не значи само узимање у обзир ЕУ стандарда него узимање у обзир и сложене, богате и разнолике домаће управне и управно-судске праксе. Реформа управног поступка и важећег Закона о општем управном поступку претпоставља пре свега утврђивање „отворених“ и „спорних“ питања примене ЗУП-а. Индентификовање отворених питања је претпоставка за суштинску, потребну и клавитетну промену ЗУП-а. Таква реформа у методолошком смислу треба да реши проблеме управне и судске праксе и да је унапреди, а не да нам створи нове проблеме. Наравно, да то не значи да треба игнорисати „добру праксу“ других управних система.

## Литература

Блажић, Ђ. (1995), *Прилог теорији о инспекцијском надзору*, Београд, Правни живот, бр. 9, стр. 809–822.

Димитријевић, П. (2005), *Одговорност управе за нечињење са посебним освртом на „ћутање“ управе*, Правни факултет Источно Сарајево.

Лилић, С. (2008), *Управно право-Управно процесно право*, Правни факултет – Службени гласник, Београд.

Закон о општем управном поступку («Сл. лист СРЈ», бр. 33/97, 31/01).

Закон о општем управном поступку, («Народне новине, бр. 47/09).

Закон о управном поступку Брчко дистрикта БиХ, (Службени гласник Брчко дистрикта БиХ, бр. 48/11).

Закон о управној инспекцији, („Сл. гласник Републике Србије“ број 87/11).

Нацрт ЗУП-а Републике Србије (од 23.08.2014).

---

иако није странка у поступку, али се користи „широк“ појам странке из ЗУП-а и тако решава другостепена заштита.

13 Сем уколико заинтересовано лице то тражи и у свом захтеву назначи да то тражи позивајући се на одредбе ЗУП-а о праву на увид у списе предмета.

**Predrag Dimitrijević, LL.D.**

Full Professor,  
Faculty of Law,  
University of Niš

### **Disputable Issues in the Application of the Administrative Procedure Act**

#### *Summary*

The reform of administrative procedure and the applicable General Administrative Procedure Act (GAPA) calls for determining the “open” and “disputable” issues in the application of this Act. The process of reforming the administrative legislation does not only imply taking into account the EU standards but also considering the complex, abundant and diverse national administrative practice and case law. The Serbian administrative practice points to some “open” questions in the application of the current GAPA which should be the cornerstones in the reform of administrative legislation. In that course, it is crucial to start from the current administrative legislation and administrative practice. It is worth noting that the GAPA is already subject to permanent reform through the process of amending the subject-specific substantive provisions governing special administrative proceedings. Such practice should be upheld because the area of special administrative procedure is a dynamic environment where the APA is actually being modeled by amending the special administrative proceedings but in full compliance with the fundamental GAPA principles. Thus, the GAPA should be subject to minimal reform, primarily in the regulation of those procedural matters which have already passed the application test in both national and comparative practice; these “safe points of reference” significantly improve the process in line with the basic administrative principles and largely contribute to its efficiency, as opposed to other alternative proposals on procedural solutions. The basic presumption for a successful APA reform is the functional analysis of the Draft GAPA.

Some of the disputable issues include the subject matter of the GAPA, the enactment of administrative acts and concluding administrative agreements. In case of expanding the scope of the GAPA subject matter, the legislator is obliged to expressly regulate the administrative proceeding for concluding administrative agreements under the GAPA rules. This can be achieved either by amending the APA or by enacting a subject-specific act. The former option includes a number of possible solutions that we may consider (the Croatian APA, the ghastly Serbian draft GAPA, or the relevant application of the Public Procurement Act, etc.). Another previous and/or related question is what kind

of concept of administrative procedure we shall opt for: the narrow (Austrian) or the broader (German) concept, where any action of the public administration is regarded as an administrative proceeding. There is a number of other disputable issues open for further discussion: shall the public authority be delegated only by means of a legislative act or agreement, and who is to scrutinize these processes; what is the inter-relation between the administrative procedure and the inspection procedure (in terms of general and subject-specific administrative procedures, or special administrative proceedings); can the administrative procedure institutes be accordingly applied in the inspection procedure (e.g., “silence” of the inspection); what is the statutory time limit for the validity of interim administrative decisions; are the extraordinary legal remedies justifiable; is it practicable to shorten the time limit for issuing a decision; is the favorable concept of administrative silence sustainable; what are the legal effects of the E-governance procedure, etc.

**Key words:** GAPA reform, subject matter of administrative procedure, administrative silence, administrative agreements, extraordinary legal remedies.

