

УДК: 35.077.3(497.11) ; 342.922

CERIF: S 111

ТИП РАДА: ИЗВОРНИ НАУЧНИ РАД

DOI: 10.55836/PiP_23203A

др **Зоран Р. ТОМИЋ**^{*}
редовни професор Универзитета у Београду – Правног факултета,
Србија

ОПЕТ О КАТЕГОРИЈИ УПРАВНЕ СТВАРИ: УПОРИШНЕ ТАЧКЕ, ЗАЈЕДНИЧКА НИТ И СТРУКТУРА^{**}

Сажетак

Појам и особине управне ствари размајрају се теоријски, уједно, иакође са савременим меродавним прописима и судске праксе, нарочито ради уручања одговарајуће управне заштите. Управне ствари се појављују ивичу управној акци (у оквиру које и гарантној акци као релејивно самосталној), зајим управној уговора, управних радњи и вршења услуга од јавној значаја – али и сваке групе управне ствари законом квалификоване у управном. Осим оне стожерне, главне управне ствари као предмета пословица пословице и „мале“, узредне управне ствари: чисто процесној, али и казненој, а по изузецију и парничној профилу. Јавни интерес је кључно уоришће управне ствари. Беспоговорно је његово задовољавање у конкретним случајевима, на темељу закона а уједно у заштити субјективних ситуација странака у управном

* Електронска адреса аутора: ztomic@ius.bg.ac.rs.

** Рад је прилог пројекту Правног факултета Универзитета у Београду за 2023. годину *Савремени проблеми управној системи Србије*, подтема: *Преходна и накнадна анализа управних прописа – Правна заштита у управно-процесном праву.*

йосйуйку. Особине уйравне сйвари су: јавнойравни уйицај надлежној вршиоца уйравне делайности на грађане и њихове колекйивийетие; шири, јавни инйерес који се мора оствариийи; йојединачна, конкретйна вансйорна сийуација; извршни, сйроведени каракйер активностей које се йредузимају у уйравним сйварима.

Кључне речи: Подела власйи. – Јавни инйерес. – Уйравна сйвар. – Уйравни йосйуйак.

I Уводне напомене

Цео државни апарат, а шире и јавна структура друштва почива на два главна принципа: специјализацији државних/јавних функција и јединству правног поретка, његовог нормативног и фактичког вида. Циљ је двојак: да би се обезбедило ваљано функционисање државних и друштвених полуга, обављање разнородних јавних послова и њихово повезивање у складну целину. Јавни задаци, „јавне ствари“ се у правном погледу углавном могу груписати у три групе: стваралачке, спроведбене и заштитне. Прве на један општи начин формирају друштвени, регулативни оквир. Друге га конкретизују с обзиром на друштвене чињенице и животне ситуације грађана и њихових колективитета. Трећа категорија јавних ствари треба да заокружено правно обезбеди како поштовање објективног права тако и субјективних права грађана и правних лица.

Чланак који започињем усредсређује се на другу од наведених јавних функција која „покрива“ одговарајућу групу случајева. Она се уобичајено квалификује као извршна делатност. Има стандардно две сукцесивно повезане компоненте: политичко-извршну и извршно-управну.¹ Традиционално, прва је искључиво апстрактне, опште-нормативне подзаконске природе са елементима политичког одлучивања, у оквиру уставних и законских прописа сваке државе понаособ. Друга компонента извршног јавног деловања у примени општих правних норми – законских и подзаконских – поглавито је усмерена конкретно, на појединачне ситуације. Тако долазимо до појма „управне ствари“ (*Wervaltugssache*) што је и тема овога рада.

Имајући у виду специфичности правних система сваке државе, постављају се, теоријски, три основна, повезана питања: 1) ширина појма управне ствари, његова супстанцијална обележја, разграничавајућа од других правних ствари што је од значаја и за врсту правне заштите од

1 Вид. монографски, Ратко Марковић, *Извршна власйи*, Београд, 1980.

незаконитог и неправилног поступања надлежних органа у управним стварима; 2) структура – облици управне ствари; 3) правна природа управне ствари. Текст махом има у виду савремено домаће право и респектабилну судску праксу.

II Упоредно о управној ствари

У највећем броју данашњих правних система управни поступак је, по угледу на судске, *формализовани њравни њок рада надлежних органа*. Радње поступка детаљно су нормиране у погледу времена обављања, редоследа и рока, субјеката који су овлашћени да их обаве, форме у којој се предузимају и другог. *У њравном, као и у судским њосѡуицима, ѡѡврђује се чињенична слика индивидуалној случаја, како би се једноѡирано или двосѡирано (сѡоразумно) ѡѡиановило (не)ѡосѡојање законских услова за изазивање ѡредвиђених, односно жељених ѡравних и факѡичких дејѡиња, односно ѡѡицаја на ѡавне учеснике ѡѡих ѡроцеса*. Судски поступак је по правилу правни процес у коме треба да се разреши сѡорни ѡојединачни случај – *судска сѡвар*.² У управном поступку, пак, поглавито је конкретно правно уређивање, односно ненормативно (фактичко) обликовање једне појединачне *вансѡорне/несѡорне сѡѡуације – ѡравне сѡвари*.

Међутим, највећи број правних система и не познаје као издвојену категорију управне ствари.³ До њеног формалног уобличавања долази се било преко одређивања делокруга и надлежности органа државне, односно јавне управе, било преко набрајања најважнијих, типичних, законски одређених управних активности.

2 Упућујем на Славољуб Поповић, „О појму судског акта“, *Уравно ѡраво (сѡудије и чланица)*, Београд, 1972, 87–119.

3 Тако Robert Walter, Heinz Mayer, *Grundriß des österreichischen Verwaltungsverfahren-rechts*, 4. auflage, Wien, 1987, 138, 141, 253, 296; према Elmar Diemulla, Nikolaus Jaworsky, Rolf Müller-Uri, *Verwaltungsrecht, Ein Basisbuch* (4. erweiterte und überarbeitete Auflage), Köln – Berlin – Bonn – München, 1991. Управно право обухвата, поред организационих норми, најважније компоненте управне функције – управне акте, управне уговоре и управне радње (66–280), али и управне интервенције – поглавито регулаторно-уредбодавно и полицијско деловање (281–338), затим управноправне норме извршења (228–255) и, на концу „правну заштита у управном праву“ – управну, предсудску и судску (339–405). Тако би се управна ствар могла конструисати из нареченог трилинга управних активности; Heiko Faber, *Verwaltungsrechts*, 3. Auflage, Tübingen, 1992, у састав управног права уврштава нарочито, поред осталог, „право регулаторних конкретних управних интервенција“ (*Eingriffswervaltung*) – преваходно појединачним (у)правним актима и материјалним операцијама (типичне су оне полицијске и пореске) – што би могло да наведе на закључак о том и таквом, индиректном одређивању категорије управне ствари (166–242).

Француско право не познаје кодификовани управни поступак, а ни било какву јединствену законску дефиницију управног акта, односно управних активности. У доктрини, изразом *actes de l'administration* означава се скупина аката управе, и то: *des actes reglementaires* (општи правни акти уређујуће-изведеног карактера) и *des actes individuelles* (појединачни правни акт),⁴ односно *actes non reglementaires*.⁵ Што се тиче простирања термина *acte administratif*, њему француски правни писци, ослонцем на управносудску праксу, придају махом два значења (оба ужа у односу на *actes de l'administration*). Према једном значењу, „управни акт је сваки онај од значаја за управно право“. То би било његово функционално обележје, са додатном одредницом – „појединачни карактер“.⁶ Предочена формула обухвата и једностране управне акте (*unilateraux* – дело једне воље, индивидуалне или колективне) и управне уговоре (*les contrats administratif*, двострани или вишестрани правни акт). Друго значење израза *acte administratif* још је рестриктивније и оно данас претеже у француској правној науци: *Acte administratif* је правни појединачан једнострано-ауторитативан акт, који је издала управна власт, а има својство извршиве одлуке (*la décision exécutoire*).⁷

Немачко право садржи законску дефиницију управног акта (*Verwaltungsakt*, пар. 35 Закона о управном поступку):⁸ управни акт је „свака наредба, решење или друга ауторитативна мера, предузета од неког органа власти у циљу регулисања једног појединачног случаја на подручју јавног права, а која има непосредно спољашње правно дејство“. Са цитираним значењем, уз одговарајућа појашњења, оперише и немачка управноправна наука.⁹

III Српско право и судска пракса о управној ствари

Најшире, *ујравна ствар* се може изједначити са целим управним пољем деловања, с управном материјом као таквом, са читавом сфером

4 André de Laubadère, *Traité de droit administratif I*, Paris, 1973, 227.

5 Pierre Delvolvé, *Lacte administratif*, Paris, 1983, 115.

6 A. de Laubadère, 226 и даље, а нарочито 232–235.

7 В. детаљније Jean Rivero, *Droit administratif*, Paris, 1980, 90–92 и даље; Ch. Eisenmann, *Cours de droit administratif II*, Paris, 1983, 678–681, 685, 688–691, 727, 737–739; René Chapus, *Droit administratif général*, t. 1, Paris, 1988, 330 и 336; George Dupuis, „Definition de l'acte unilatéral“, *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Paris, 1975, 213; P. Delvolvé, 11–22; Francis-Paul Bénéoit, *Le droit administratif français*, Paris, 1968, 507 и сл.

8 *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)* из 1976. године.

9 Вид. више Драган Милков, *Појам ујравној акција* (необјављена докторска дисертација), Београд, 1983, 42–52.

друштвеног простирања јавне управе. У том смислу, сви акти органа и организација јавне управе – државне и недржавне – односили би се на управне ствари. А они су, донети у примени права, разноврсни. Према критеријуму да ли имају непосредна, самостална правна дејства или их немају раздвајају се: 1) *јурни/нормативни* акти – општи и појединачни, који их имају, и 2) *материјални/фактички* акти (радње) управе, који немају непосредна, тј. самостална правна дејства (о чему је било речи у уводној студији).

Међутим, управна ствар се – уз *ослонац на јурисе који данас важе* – стандардно одређује знатно уже.¹⁰ Тако се управна ствар поима као садржински посебна врста правних ствари, различита од оних законодавних, подзаконско-нормативних, судских, уставносудских, јавно-тужилачких, самоуправних – и свих других типова правних случајева који су садржински карактеристични за одређене врсте јавних органа, односно категорије јавноправних делатности.¹¹ Тако би се управна ствар могла схватити као особен модел правног случаја који се законски ставља у надлежност јавне управе, да би га она непосредно правно регулисала. Следствено, управна ствар бива везана за *појединачне (а не опште јурне) акте јавне управе – пре свега за јурне акте, јурне радње, ја и јурне јеворе (јамо иде су јодвринути засебном јурном режиму)*.

Предмет важећег Закона о општем управном поступку Србије¹² (ЗУП) знатно је разгранат тако да његова процесна правила обавезују државне (органи државне управе и други државни органи и организације)

10 О покушају одређења управне ствари в. код Зоран Јелић, „У трагању за идентитетом управне ствари“, *Правни живои*, бр. 9/96, 691–704, посебно 700–703; Невенка Бачанин, „Закон о управним споровима и управна ствар“, *Правни живои*, бр. 10/2011, II том, 251–262; Славољуб Поповић, Стеван Лилић, Јованка Савиншек, *Коментар Закона о општем јурном јосјууку*, Београд, 1998, 58; Стеван Лилић, *Коментар и кријичка анализа Закона о општем јурном јосјууку, са моделима акаја и рејсјром јојмова*, Београд, 2022, 42, 47; Зоран Р. Томић, Ђорђевић Блажић, *Коментар Закона о јурном јосјууку Црне Горе, теоријски, међународни, јримјена, судска јракса, рејсјар, јабеле, шеме*, Подгорица, 2017, 69–74; Владимир Тодоровић, *Закон о општем јурном јосјууку и Закон о јурним споровима, са коментаром, моделима акаја, јримјима и јурносудском јраксом*, Београд, 2018, 29–31.

11 Мађарски ЗУП (из 1957. године) дефинише управну ствар као „сваки предмет путем чијег решења државни орган установљава за странку права или обавезе, потврђује или региструје одређене чињенице“. У следећем тексту тамошњег ЗУП-а (из 1981. године) управном ствари сматрала се „свака ствар у којој орган државне управе заснива неко право или дужност, који се односе на странку, потврђује неки податак, води евиденцију или врши државни надзор“. Упућујем на Драган Милков, „Управна ствар“, *Анали Правној факултета у Београду*, бр. 5/86, 490–504.

12 *Службени гласник РС*, бр. 18/16, 95/18 – Аутентично тумачење, чл. 2 ст. 2.

и недржавне вршиоце (органи територијалне аутономије, органи јединица локалне самоуправе и имаоци јавних овлашћења – привредна друштва, установе, јавне агенције и други овлашћени колективитети, али и овлашћени појединци) – у следећим врстама управних активности: 1) када решавају о правима, обавезама или правним интересима странке – доносећи управне акте (једностране решавајуће појединачне правне акте јавне власти); 2) када доносе гарантне акте (којима се „обећава“ садржина будућег управног акта); 3) када закључују управне уговоре; 3) када предузимају друге управне активности које имају непосредно фактичко дејство на права, обавезе или правне интересе странака – то су управне радње и пружање јавних услуга. У складу с претходним, *ујравна ствар* је дефинисана као појединачна, конкретна – по правилу неспорна – ситуација од јавног интереса „у којој орган, непосредно примењујући прописе, 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“ (члан 2 став 1), али и као „свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар“ (члан 2 став 2). Тако, према *Закону о радним односима у државним органима*, „при одлучивању о правима и дужностима државног службеника примењује се закон којим се уређује општи управни поступак, изузев код одлучивања о одговорности за штету“. Дакле, именовани пропис узима да је односни акт одлучивања управни акт, тј. да је у питању управна ствар. Такође, према *Закону о зајосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе*, „акт којим се одлучује о правима, обавезама и одговорностима службеника из радног односа доноси се у форми решења, сагласно закону којим се уређује општи управни поступак, и има карактер управног акта, ако овим законом није друкчије одређено“.

Ранији текст ЗУП-а није садржао дефиницију управне ствари. Поређења ради, према важећем *Закону о ујравним створима Србије* (члан 5 тога текста) „управна ствар, у смислу овог закона, јесте појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произлази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди“. Закључујем да је управна ствар у смислу новог ЗУП-а осетно шире постављена, у складу са класификацијом управних активности (Глава друга – чл. 16–32), чиме је и поље примене овог закона постало обухватније и изнијансираније.

Дакле, управна ствар је увек *појединачна, конкретна ситуација*; док су опште ситуације законодавна и подзаконско-нормативна ствар. Отуда, на пример, решење којим се одлучује по захтеву да се отвори јавни пут или да се такав пут оспособи за употребу није управни акт (СВС,

Уж бр. 6792/58 од 6. децембра 1958); ни актом о забрани саобраћаја на јавним путевима не решава се о управним стварима (тако, у објашњењу Савезног секретаријата за правосуђе бр. 04–85/1 од 12. фебруара 1966); урбанистички пројекат нема карактер управног акта већ општег акта, па се његова законитост не може преиспитивати у управном спору (ВСС, Увп. 1203/98 од 2. фебруара 2000).

Доиста, судска пракса наилази на знатне тешкоће приликом одређивања да ли је неким актом решавано о управној ствари и – с тим у вези – да ли се против њега може водити управни спор. У својим одлукама, домаћи судови обично дају само штуре одговоре на питање да ли је акт који се напада тужбом управни акт у смислу члана 4 (раније члан 6) ЗУС-а. Код тога често није јасно зашто је једна ствар сматрана „управном“, а друга није. Судови углавном само констатују постојање или непостојање појединих елемената решавајућег управног акта.¹³

13 Тако, акт није донет у вршењу управне делатности јер је издавалац акта иступао као странка у грађанскоправном односу (СВС, У 1493/52 и У 1323/52); решење којим управни орган ауторитативно решава о својој надлежности има карактер управног акта у смислу члана 5 (сада члан 6 – прим. аут.) ЗУС-а (СВС, Уж. бр. 2364/56); питање накнаде трошкова болничког лечења представља ствар о којој се расправља у поступку код редовног суда, па решење којим је Завод за социјално осигурање одбио да исплати накнаду трошкова нема карактер управног акта (Решење ВСЈ, Уж. 127/63 од 19. априла 1963); не може се у управном поступку тражити да се посебним решењем утврђују чињенице које могу бити релевантне у поступку за остваривање неког захтева, већ се оне могу утврђивати само у поступку за остваривање неког права (Одлука ВСЈ, бр. 2020/65 од 6. марта 1965); спорови о одвођењу оборинских вода су имовинскоправног карактера, па се о њима не може решавати у управном поступку (ВСХ, У 4234/69 од 20. марта 1970); доношење акта комисије којим се оцењује докторски рад, поднет с циљем стицања доктората наука, не представља поступање по одредбама ЗУП-а, те такво оцењивање, као и свако друго одлучивање у вези с тим није одлучивање о некој управној ствари (ВСС, У бр. 5069/69 од 14. јануара 1970); када Југорегистар бродова приликом вршења јавних овлашћења која су му поверена решава о правима, обавезама или правним интересима појединца, правног лица или друге странке – такво решење има карактер управног акта (СС, Ус. бр. 137/79); акти организације која управља гробљем, које она доноси у вези с управљањем и коришћењем гробних места, сматрају се управним актима (УСХ, Ус. бр. 1979/80 од 1. октобра 1980); акт Савезне управе за контролу летења, којим се обавештава учесник да није изабран на конкурс за стипендирање на студије за послове контролора летења, није управни акт јер је донет у ствари заснивања радног односа која нема обележја управне ствари (СС, Ус-42/82 од 7. априла 1982); одлучивање даваоца стана на коришћење о додели терасе ради коришћења, не представља одлучивање у управној ствари, те ни решење даваоца којим је одбијен захтев странке не представља управни акт (Пресуда Окружног суда у Крагујевцу У бр. 45/85 од 25. фебруара 1985); Решење министра просвете на основу члана 115 став 7 Закона о основној школи (*Службени гласник РС*, бр. 50/97 и 22/02), којим није дата сагласност на одлуку школског одбора о избору директора, нема карактер управног акта из члана 6 ЗУС-а (ВСС, У. 3801/02 од 11. децембра 2002); акт Министарства просвете на основу члана 66

Све у свему, могло би се начелно закључити да овдашњи судови одричу овлашћење на вођење управног спора, тј. један акт не сматрају донетим у управној ствари у следећим врстама случајева: (1) када је реч о општем правном акту; (2) уколико је једним актом расправљен неки спорни имовинскоправни однос; (3) у случају да извесни акт нема решавајући карактер; (4) када је у питању акт приватно-уговорног карактера (кауза му није јавни интерес као код управног уговора), као и сваки други акт који није донет у вршењу државне власти, односно коришћењем јавних овлашћења. Са друге стране, управни уговор *ex lege* представља управну активност, облик управног поступања: двострани управни посао. Ипак, дефинитивна правна, судска заштита странке, тј. једне стране уговорнице (наспрам друге, јавноправног органа) од нерегуларних, посебно ништавих управних уговора не остварује се код Управног суда, већ у парници.¹⁴

IV Неки регионални модели одређивања управне ствари

Управна ствар је релативно особени „члан“ процесне породице који захтева респектабилан правни одговор. Она је предмет управног поступка. „Ствар“ је у датом контексту задатак, спис, питање, случај, конкретна животна ситуација. Има садржинско језгро, а формалну ширину. Нема чистог теоријског појма управне ствари. Законодавац – било општим процесним законом, било ма којим посебним законом – може одређену правну ситуацију квалификовати „управном ствари“ без обзира на њена садржинска обележја. Тако чини, како сам већ навео, и

став 2 Закона о средњој школи (*Службени гласник РС*, бр. 50/92 ... 25/02) којим, по захтеву за заштиту права ученика односно родитеља, којим упозорава школу да у остављеном року отклони повреде закона, нема карактер управног акта против ког се може водити управни спор (ВСС, У. 3531702 од 6. фебруара 2003); сагласност односно одбијање сагласности Републичког савета за развој универзитетске делатности на елаборат о оснивању факултета по Закону о универзитету, нема карактер управног акта (ВСС, У. 2827/05); Одлука скупштине града о избору чланова градског већа не представља акт против ког се судска заштита може остварити пред Врховним судом Србије, као да се ради о повреди права јединица локалне самоуправе из чл. 124 и 125 Закона о локалној самоуправи (ВСС, У. 6432/04 од 26. јануара 2005); постављење заменика секретара скупштине општине, као и његово разрешење, не представља појединачан акт о избору и именовању односно разрешењу од дужности лица у изборним звањима, тј. није управни акт из члана 6 ЗУС-а, због чега се против тог акта не може водити управни спор (ВСС Увп. И. 404/04 од 15. јуна 2005); појединачни акти Владе Републике Србије о избору, постављењу и разрешењу са дужности изабраних и постављених лица могу се оспоравати пред Врховним судом Србије (ВСС, У. 3156/03 од 2. фебруара 2005).

14 Према Зоран Р. Томић, *Коментар Закона о општем управном поступку, са судском праксом и рејсџром појмова*, треће издање, Београд, 2022, 54, 92–112.

ЗУП Србије: „Управна ствар је и свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар“. Тако је предвиђено да се „решењем којим се усваја приговор ... одређује се даљи начин испуњења обавезе органа из управног уговора и одлучује о захтеву за накнаду штете...“¹⁵

Слично регулише, односно упућује и *Закон о ујравном њосџуику Црне Горе*:¹⁶ „Управна ствар је ... и свака друга ситуација која је законом прописана као управна ствар“. Такође, „управне активности подразумевају доношење управних аката, закључивање управних уговора, заштиту корисника услуга од општег интереса, као и предузимање других управних активности у управним стварима, у складу са законом“.

Другачији модел прихвата *Закон о оићем ујравном њосџуику Хрватске*.¹⁷ Он најпре дефинише управну ствар: „Управном ствари сматра се свака ствар у којој јавноправно тијело у управном поступку рјешава о правима, обавезама или правним интересима физичке или правне особе или других странака..., непосредно примјењујући законе, друге прописе и опште акте којима се уређује одговарајуће управно подручје“ (члан 1 став 1). „Управном ствари сматра се и свака ствар која је законом одређена као управна ствар“ (став 2). Но, даље, хрватски пропис проширује своју примену – „на одговарајући начин“ – и на друге типове ситуација који се *ex lege* не сматрају управном ствари. Наиме, и на „склапање управних уговора и на свако друго поступање јавноправних тјела из подручја управног права, које има непосредан учинак на права, обавезе или правне интересе странака, ако законом није другачије прописано“ (члан 3 став 1). Такође, одговарајућа примена истог прописа важи „и у поступцима заштите права, односно правних интереса странака у предметима у којима правне особе обављају јавне службе..., одлучују о правима, обавезама или правним интересима, ако законом није прописана судска или друга правна заштита“ (члан 3 став 2).

На основу приказаног хрватског управно-процесног материјала, може се закључити следеће: Прво, код појма управне ствари централно место заузима једностранни, ауторитативни, спроведбени и решавајући правни акт – управни акт. Друго – правила установљена за њега меродавна су и у три напред поменуте групе ситуација. Једна је „отворена законска формула“ (где се пропис примењује дословно), а друге две су конкретније и ту правила управног поступка – која изворно важе за управне акте – важе сходно, прилагођено особености тих других, претходно цитираних службених активности.

15 Чл. 149 ст. 1 тач. 3; тај пример наводи и Вук Цуцић, *Збирка њројиса из обласџи ујравној ѡрава (с ѡредјовором и рејисџром ѡројиса)*, Београд, 2019, 15.

16 *Službeni list Crne Gore*, br. 56/14, 20/15, 40/16, 37/17, чл. 2 *in fine* и чл. 3.

17 *Narodne novine*, br. 47/09, 110/21, чл. 2 и чл. 3 ст. 2 и 3.

V Основна обележја управне ствари

Враћам се на једно претходно, почетно питање: да ли је категорија управне ствари заправо теоријски а и у законодавству и судској пракси можда сувишна, будући да није – да и не може да буде!? – до краја одређена, с обзиром на њен разнородни састав, на њену комплексну структуру. Да ли је она само знамење управе, симбол номиналне каквоће, без садржинског заједничког именитеља. Да ли она, највећим делом, зависи од законског, чисто или претежно формалног именовања (како је претходно било илустровано) – и да се, као такво, може мењати?

И поред озбиљности изнете аргументације, потписник – на основу свега до сада изложеног у овоме чланку – ипак сматра да се управна ствар може садржински одредити, обликовати у највећој мери. Штавише, да се може издвојити у оквиру целокупног делокруга јавне управе у једну, иоле самосталну категорију.

У том смислу подвлачим *четири заједничке црте управне ствари*, без обзира на конкретан вид управне активности под њеним окриљем: 1) јавноправни утицај – правни или/и фактички на странке у поступку, физичка, правна и са њима изједначене колективитете чиме се успоставља однос нејенакоправности између органа и другог учесника управног односа (чак и код управног уговора као двостраног управног посла); 2) уграђени јавни интерес, његово задовољење – посредно простирање, домашај и ван одређеног односа који је управним активностима успостављен: јавни интерес је уједно и покретач, разлог али и циљ одговарајуће службене активности, односно интервенције; 3) појединачна ситуација без спорног правног питања – конкретан ванспорни случај; 4) извршни, спроведени карактер, особена природа управних активности у њеном саставу.

1) *Јавноправни утицај*. – Ово и следујуће својство управне ствари дубоко су повезани. Управна ствар, тачније управне активности које том приликом предузимају поседују одговарајући утицај, остављају службени „печат“ на грађане и њихове колективитете, на странке у управном поступку. Управна ствар подразумева однос слабије или јаче неравноправности између надлежног предузимоца управног чина и оних према којима је он уперен. Тај утицај може да буде чисто правни, нормативни – у облику правних дејстава, а може да буде ненормативни, фактички, без непосредних и самосталних правних дејстава. У сваком случају односни уплив изазива законом предвиђене правне последице. Нормативни утицај је несумњив код управног акта, гарантног акта и управног уговора. Потоњи правни посао настаје као сагласност воља једног јавноправног и једног приватноправног

субјекта, но неједнакоправност страна уговорница током извршења и окончања дејстава управног уговора тиме није обрисана. Разлог је у сврси управног уговора: беспоговорно остварење јавног интереса који је у дотичном типу ситуација законски пројектован. Фактички утицај у домену управних ствари очит је код управних радњи (рецимо, вођење јавних евиденција и издавање јавних уверења, или, драстично – код службених интервенција полицијских и пореских органа) и обављања јавних услуга, тј. вршења разноврсних јавних служби (од комуналних, здравствених, преко снабдевања у више облика, до оних васпитно-образовних).

2) *Уграђени јавни интерес*. – У свакој управној ствари испреплетена су два интереса: јавни интерес и приватни, конкретан, онај правног субјекта о којем је реч. То зависи од одговарајуће управне области у којој се управна активност предузима. Од унутрашњих послова, војске, односа централне баанке према пословним банкама, заштите акционара, пореза, царина, уређења простора, заштите животне средине до грађења, саобраћаја, експропријације, реституције и тако даље. Јавни интерес, у својој множини, представља срж јавног поретка.¹⁸ Да би се једна људска заједница и њена основна, најшира и најјача политичка организација – држава, одржала као целовита, да би складно функционисала, неопходно је остварити најважније циљеве, кључне друштвене вредности: владавину права, људске слободе, јавни ред и мир, безбедност – спољну и унутрашњу, унапређујући пословни миље, заштиту здравља становништва, несметано одвијање снабдевања, саобраћаја, еколошки јавни интерес – и многе друге, привредне и непривредне постулате. Том приликом се укрштају легитимни интереси одређене социјалне целине и сваког њеног припадника.

3) *Конкретан вансијорни случај*. – Тако долазимо и до обележја управне ствари које се тиче простирања управних активности на појединачне случајеве, на субјективне правне ситуације, што је уско повезано и са последњом одредницом управне ствари. Јер, управно деловање се не састоји само у поступању у управним стварима. Јавна управа има и регулаторну, подзаконску функцију: доношење општих правних аката, правилника, наредаба, упутстава. Свака управна ствар је, наиме, нечија управна ствар, па тако особена, посебна. Такође, за разлику од судовања, од судске ствари, смисао управних активности није у разрешавању спорних правних питања, у службеном арбитражу између две стране.

4) *Извршни, директно сијроведбени карактер активности у њеном саставу*. – Код управних ствари, посреди је службено деловање

18 Упућујем на Зоран Р. Томић, „Јавни поредак, појам и структура“, *Анали Правној факултету у Београду*, бр. 2/2019, 34–48.

јавноправноправних субјеката у процесу примене права. И то у завршним стадијумима тога процеса. Тако се управне ствари показују као крајње животне, опипљиве, непосредно спајајуће – и што је више могуће, уклапајуће – јавно и приватно, службено и неслужбено.

На крају, имајући у виду укупност изложеног и разложеног, управна ствар – иако појавно богате и разноврсне садржине – изузетно је важан још један, заштитни, обједињавајући правни механизам: судску заштиту у управном спору, пред управним судством. Речју, дефинитивно, непристрасно и независно преиспитивање, оцену законитости конкретног управног рада у управним стварима пред специјализованом судском инстанцом, по тужби лица које сматра да је извесним управним чином нарушен интегритет њене правне ситуације – да су му повређена права или правни интереси засновани на закону (о чему још нешто доцније).

VI Класификација управних ствари

На претходним страницама учињен је покушај да се осветли природа управне ствари као садржински – делом и формално, по законодавчевој вољи – различите од осталих правних ствари. Но, поред правне науке и законодавства, улога ставова судске праксе остаје пресудна у погледу квалификовања каквоће одређене правне ствари чија се законитост пред њим оспорава. Управни суд даје мериторан одговор на питање ком правном режиму судске заштите – управно-судском или неком другом – ће конкретна ствар бити подвргнута.

С претходним у вези, корисно је понудити оквире једне класификације управних ствари, према њиховој ужој садржини и облику:

1. нормативна и ненормативна управна ствар (што је раније објашњено);
2. једнострана и двострана (управни уговор);
3. једностраначка и вишестраначка (према броју странака наспрам органа);
4. јаче, тј. веће, посебно уз употребу силе – или слабије ауторитативна (као што су јавна документовања, о чему је било речи);
5. главна и остале, такозване споредне управне ствари – процесне (код управљања поступком: спајања ствари у један поступак, изузећа, заказивања усмене расправе и друго), казнене (прекршајна одговорност службеног лица, односно новчано кажњавање несавесног сведока или вештака, новчано кажњавање због ометања тока усмене расправе итд.), парничне

- (већ поменуто одлучивање о захтеву за накнаду штете неизвршења управног уговора);
6. правно везане и дискреционе управне ствари (критеријум је степен правне везаности предузимаоца службеног чина, односно количина његове слободне оцене при вршењу извесне управне активности), што се мора разграничити од чисто политичких појединачних ствари (као што су акти милосрђа државног поглавара);
 7. претходна „обећавајућа“ управна ствар – код гарантног акта, и она из ње произлазећа, следећућа;
 8. онерозне (које се тичу одређене обавезе за странку наметнуте управном активношћу) и потенцијално фаворабилне (где се одлучује о одређеном праву, односно правном интересу странке заснованом на закону);
 9. „класична“ управна ствар и управна ствар управног извршног поступка (по правилу скопчана са врстама и облицима финалног извршења, односно обезбеђења извршења управног акта).

Да подсетим и на кумулирање (у)правних ствари код наилажења на такозвано претходно питање у управном поступку: било да су посреди две повезане управне ствари од којих је решавање једне конститутиван услов за закониту одлуку о другој – било да нека неуправна (по правилу, судска) има ранг претходног, нерешеног правног питања у управном поступку.

VII Закључна разматрања

Управна ствар је појам из ризнице управноправне гране. Може да буде изричито или прећутно законски одређен. Многи правни системи га не познају, бар не под тим именом (већ, на пример, управне активности, управна делатност, управне интервенције и друго). Управна ствар се конструише у виду затворене или пак делимично отворене законске формуле прописивања. Каткад само један потез законодавца може променити правни режим једног дела друштвене стварности. Такав је случај са различитим јавним регистрима. Јасну илустрацију пружа србијански катастар, раније припадајући грађанско-судској сфери, а последњих десетак година – оној управној, у организационом и процесном погледу.

Управна ствар се може дефинисати у ужем – редовно само кроз управноправни акт, као једна од његових карактеристика – или ширем

смислу (што сам потанко приказао). Но, улогу судске праксе, па и правне доктрине, не би у том смислу требало потцењивати. Напротив, управни суд, код почетног питања да ли ће се упуштати у разматрање неке тужбе, несумњиво прецизира да ли неки животни догађај спада под управну ствар или не.

Сводно узев, управна ствар је један замашан „исечак“ правне стварности који има јавноправну природу, ауторитативан, појединачан, ванспорни и спроведбени/извршни карактер. Као таквој, одговара јој управно деловање – изражено неколиким групама управних активности – којим се врши на закону заснован респектабилан утицај, правни или/и фактички, на појединце и њихове колективитете, странке у управном поступку. Као најважније управне активности могу се навести: управноправни акт – при чему се гарантном акту ту даје мање или више самостално место; управни уговор; управна радња; јавне услуге, тј. услуге од општег интереса као стандардно „друго име“ за обављање јавних служби.

Управне ствари су премрежиле друштвени живот у свакој држави: од оних традиционалних (војска, полиција, финансије) до привредних, али и породичних (тако, стављање малолетног лица под старатељство), или оних везаних за управно ограничење својине. Речју, где год се у једном конкретном друштвеном односу без спорног правног питања ангажује (и) јавни интерес – то је сигнал да је посреди управна ствар.

Функционално гледано, у управном поступку – поред оне главне управне ствари, његовог предмета – има и оних чисто процесних (деловање службеног лица у управљању поступком, у виду доношења различитих „закључака“ или аката другачијег назива), дисциплинске/казнене, али по изузетку и управне ствари „посуђене“ из парничног миљеа (одлучивање о накнади штете); има и „накнадних“ управних ствари у сфери извршног поступка. Такозване споредне управне ствари служе да се управни поступак законито и правилно спроведе, да се главна управна у потпуности чињенично расветли и регуларно реши, односно доследно спроведе донета одлука.

Све у свему, управна ствар захтева званичан, правно утемељен одговор у смислу надлежног службеног делања у сваком појединачном случају. Но, код ћутања управе – као незаконитог пропуштања дужног службеног чињења надлежног органа – управна ствар остаје, макар привремено, непокривена, правно, односно фактички.

Иначе, по правилу, за управне ствари установљава се надлежност управног правосуђа као једно од њихових изведених мерила. Међутим, судска правна заштита код управних уговора као двостраног јавноправног инструмента може да буде хибридна. У српском праву она је двострука.

Тако, против решења о раскиду управног уговора, као и оних којима је коначно одлучивано по приговору на неизвршење управног уговора од стране јавноправног субјекта – надлежан је Управни суд. А спорна питања из управних уговора, тужби за његово поништење, расправља у парници грађански суд.¹⁹ Насупрот, примерице у црногорском праву, „о поништењу управног уговора по тужби странке, односно јавноправног органа одлучује се у управном спору“.²⁰

Коришћена литература

- Бачанин Невенка, „Закон о управним споровима и управна ствар“, *Правни животи*, бр. 10/2011 (Bačanin Nevenka, „Zakon о управним споровима и управна ствар“, *Pravni život*, br. 10/2011).
- Bénoit Frانسis-Paul, *Le droit administratif français*, Paris, 1968.
- Walter Robert, Mayer Heinz, *Grundriß des österreichischen Verwaltungsverfahrensrechts*, 4. Auflage, Wien, 1987.
- Giemulla Elmar, Jaworsky Nikolaus, Müller-Uri Rolf, *Verwaltungsrecht: Ein Basisbuch*, 4. erweiterte und überarbeitete Auflage, Köln – Berlin – Bonn – München, 1991.
- Delvolvé Pierre, *Lacte administratif*, Paris, 1983.
- Dupuis George, „Definition de l’acte unilatéral“, *Recueil d’études en hommage à Charles Eisenmann*, Paris, 1975.
- Eisenmann Ch., *Cours de droit administratif*, tome II, Paris, 1983.
- Јелић Зоран, „У трагању за идентитетом управне ствари“, *Правни животи*, бр. 9/96. (Jelić Zoran, „U traganju za identitetom upravne stvari“, *Pravni život*, br. 9/96)
- Laubadère André de, *Traité de droit administratif I*, Paris, 1973.
- Лилић Стеван, *Коментар и критичка анализа Закона о ојшћем управном поступку, са моделима аката и регистром појмова*, Београд, 2022. (Lilić Stevan, *Komentar i kritička analiza Zakona о ошћем управном поступку, са моделима аката и регистром појмова*, Beograd, 2022)
- Марковић Ратко, *Извршна власи*, Београд, 1980. (Marković Ratko, *Izvršna vlast*, Beograd, 1980)
- Милков Драган, „Управна ствар“, *Анали Правној факултети у Београду*, бр. 5/86. (Milkov Dragan, „Upravna stvar“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 5/86)

19 Чл. 26 ЗУП-а – супсидијерна примена закона којим се уређују облигациони односи.

20 Члан 28 став 2 тамошњег управно-процесног закона.

- Милков Драган, *Појам ујравној акѿа* (необјављена докторска дисертација), Београд, 1983. (Milkov Dragan, *Појам управног акта* (neobjavljena doktorska disertacija), Beograd, 1983)
- Поповић Славољуб, „О појму судског акта“, *Ујравно јраво (сѿудије и чланци)*, Београд, 1972. (Popović Slavoljub, „О ројму судског акта“, *Upravno pravo (studije i članci)*, Beograd, 1972)
- Поповић Славољуб, Лилић Стеван, Савиншек Јованка, *Коменѿар Закона о ојшѿем ујравном јосѿујку*, Београд, 1998. (Popović Slavoljub, Lilić Stevan, Savinšek Jovanka, *Komentar Zakona o општем управном поступку*, Beograd, 1998)
- Rivero Jean, *Droit administratif*, Paris, 1980.
- Тодоровић Владимир, *Закон о ојшѿем ујравном јосѿујку и Закон о ујравним сјоровима, са коменѿаром, моделима акаѿа, јримери-ма и ујравносудском јраксом*, Београд, 2018. (Todorović Vladimir, *Zakon o општем управном поступку и Закон о управним споровима, са коментаром, моделима аката, примерима и управносудском праксом*, Beograd, 2018)
- Томић Р. Зоран, *Коменѿар Закона о ојшѿем ујравном јосѿујку, са судском јраксом и рејсѿром јојмова*, треће издање, Београд, 2022. (Tomić R. Zoran, *Komentar Zakona o општем управном поступку, са судском праксом и регистром ројмова*, треће издање, Beograd, 2022)
- Томић Р. Зоран, „Јавни поредак, појам и структура“, *Анали Правној факулѿеѿа у Београду*, бр. 2/2019. (Tomić R. Zoran, „Јавни поредак, појам и структура“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 2/2019)
- Томић Р. Зоран, Блажић Ђорђије, *Коменѿар Закона о ујравном јосѿујку Црне Горе, јеоријски, међународни, јримјена, судска јракса, рејсѿар, јабеле, шеме*, Подгорица, 2017. (Tomić R. Zoran, Blažić Đorđije, *Komentar Zakona o управном поступку Црне Горе, теоријски, међународни, примјена, судска пракса, регистар, табеле, шеме*, Podgorica, 2017)
- Faber Heiko, *Verwaltungsrechts*, 3. Auflage, Tübingen, 1992.
- Цуцић Вук, *Збирка јројиса из обласѿи ујравној јрава (с јрегјовором и рејсѿром јројиса)*, Београд, 2019. (Cucić Vuk, *Zbirka propisa iz oblasti управног права (s predgovorom i registrom propisa)*, Beograd, 2019)
- Chapus René, *Droit administratif général, tome 1*, Paris, 1988.

Zoran R. TOMIĆ, PhD

Full Professor at the University of Belgrade Faculty of Law, Serbia

ADMINISTRATIVE MATTER

Summary

The notion and characteristics of administrative matter have been considered from the theoretical point of view as well as from comparative and applicable law and practice, especially in order to provide appropriate legal protection. Generally speaking, administrative matters are relating administrative acts (and the guarantee act, in particular), administrative contract, administrative activities and performance of services of public importance as well as all other legal activities qualified by law as administrative. Beside the main administrative matter, the subject of the proceeding may be “small” i. e. incidental administrative matters that are necessary in the procedure: mainly of procedural, but also of penal and litigious profile. Public interest is the base of administrative matter. It must be satisfied without any exception according to the law and in order to protect subjective situations of parties of administrative proceeding. Features of administrative matters are the following: public law impact of the competent performer of administrative activity on citizens and their collectives, the satisfaction of public interest, individual indisputable situation, executive character of activities undertaken in administrative matters.

Key words: Separation of Power. – Public Interest. – Administrative Matter. – Administrative Procedure.

Датум пријема рада: 28. 3. 2023.

Датум прихватања рада: 30. 4. 2023.