

## НАУЧНО ИСТРАЖИВАЧКИ ПРОЈЕКАТ

“Правни аспекти савремених друштвених кретања у Републици Србији” -  
за период 01.01.2019. – 31.12.2021. године

---

### *Издавач*

Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици,  
Правни факултет

### *За издавача*

Проф. др Душанка Јововић, декан

### *Главни и одговорни уредник*

Проф. др Јелена Беловић, руководилац пројекта

### *Секретар пројекта*

Проф. др Страхиња Миљковић

### *Уређивачки одбор*

Проф. др Душанка Јововић

Проф. др Марија Крвавац

Проф. др Владимир Боранијашевић

Доц. др Бојан Бојанић

Доц. др Драган Благић

### *Технички уредник*

Младен Тодоровић

### *Дизајн корица*

Кварк Краљево

### *Штампа*

Кварк Краљево

### *Тираж:*

50 примерака

ISBN 978-86-6083-062-5

---

Штампање овог зборника помогло је Министарство просвете, науке и  
технолошког развоја Републике Србије

---

Др Ђорђевић БЛАЖИЋ\*

UDK 347.955:35.077.3

## ПРАВНИ ЛЕКОВИ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

**Апстракт:** Правни лекови су изјаве воље којом странка од надлежног вишег органа или органа вишега степена тражи испитивање законитости акта којег је донео нижи орган или орган нижег степена. Начелно, на тај начин може бити преиспитан сваки појединачни правни акт. Израз потиче одатле што правни поредак незаконитост третира као патолошку појаву коју треба уклонити, а тиме и систем „излечити“. Од правних лекова треба разликовати шири појам правна средства, која се могу употријебити не само против одлука већ и против поступака органа који води поступак (нпр. притужба, представка, примједба), као и против аката странке у поступку (приговор на оптужницу у кривичном поступку, противтужба у парничном поступку). Правни лекови деле се на редовне и ванредне. Редовним лековима (најчешће жалбама или приговором) нападају се одлуке које још нису постале правоснажне, у релативно кратком року, и то због свих врста повреда законитости (формалних и материјалних) Ванредни правни лекови употребљавају се против правоснажних одлука, допуштени су само из разлога прописаним и обично је странци остављен дужи рок за њихово коришћење. Овде ћемо се осврнути на кључне аспекте правних средстава, посебно жалбе.

**Кључне речи:** Правни лекови, правна средства, жалба, врсте жалби.

## УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Поглављем XI Закона о управном поступку Црне Горе уређује се:

- 1). Право странке на правни лек и то: Врсте правних лекова (члан 118),
- 2). Жалба и то: Право на жалбу (члан 119), Предмет жалбеног поступка (члан 120), Садржај и рок жалбе (члан 121), Одрицање од права на жалбу и одустанак од жалбе (члан 122), Предавање жалбе (члан 123), Одложно дејство жалбе (члан 124), Поступање и овлашћења првостепеног органа по жалби (члан 125), Поступање и овлашћења другостепеног органа по жалби (члан 126), Измена решења (члан 127), Другостепено решење (члан 128), Жалба у случају ћутања управе (члан 129), Рок за доношење решења по жалби (члан 130), Достављање другостепеног решења (члан 131),

---

\* Редовни професор, Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Правни факултет. [blazic.djordjije@pr.ac.rs](mailto:blazic.djordjije@pr.ac.rs)

3). Понављање поступка и то: Разлози и рок за понављање поступка (члан 132), Захтев за понављање поступка (члан 133), Надлежни орган (члан 134), Одлука о понављању поступка (члан 135), Решење у поновљеном поступку (члан 136).

4). Приговор и то: Поступање по приговору (члан 137) и Сходна примена одредби о жалби на приговор (члан 138).

### Општи осврт

Редовни правни лекови могу бити деволутивни и реконструктивни. О деволутивном правном леку одлучује виши орган. О реконструктивном правном леку одлучује исти орган који је донио одлуку (нпр. приговор у јавним набавкама или на управну активност). Неки су правни лекови суспензивни, јер њихово улагање одлаже правоснажност па тиме и извршење побијане одлуке, а неки су несуспензивни, тј. не одлажу извршење одлуке против које су уложени (нпр. вавредни правни лекови у грађанском поступку, жалба на решење инспектора итд.). У управном поступку уобичајени редовни правни лекови су жалба и приговор, а ванредни понављање (обнова) поступка, мијењање и поништавање решења у свези с управним спором, Захтев за заштиту законитости, поништавање и укидање решења по праву надзора, укидање и мијењање решења уз пристанак или на Захтев странке, ванредно укидање решења, укидање законитог решења као и оглашавање решења ништавим. У управном спору остали су само ванредни правни лекови: Захтев за заштиту законитости, предлог за понављање поступка, Захтев за ванредно приспитување судске одлуке итд.

### 1. Међународно правни оквир

Правни оквир правних лекова налазимо преашодно у међународно правним актима, уставима законима, али и другим правним актима. Свакако да су међу најзначајнији међународно правним актима Универзална декларација о људским правима која прописује да свако има право на делотворни правни лек пред надлежним националним судовима против дијела којима се крше основна права која су му призната уставом или законима (члан 8). Такође Европска Конвенција за заштиту људских права и слобода прописује право на делотворни правни лек - Свако чија су права и слободе, призната овом конвенцијом, нарушена има право на правни лијек пред националним властима, чак и онда када су повреду ових права и слобода учинила лица у вршењу своје службене дужности (члан 13).

Значајан утицај на концептање управно судских поступака и њихових начела, укључујући и принципе које се односе на правне лекове имају и Резолуције и препоруке Савјета Европе. Тако, Резолуција (77) 31 о заштити

појединца у односу на акте органа управе, а примјењује на заштиту лица, било физичких било правних, у управним поступцима у вези с било којим појединачним мјерама или одлукама које се доносе приликом вршења власти, а које су такве природе да непосредно погађају њихова права, слободе и интересе (управни акти), препоручује у начелу V да када се управни акт даје у писменој форми а неповољно погађа права, слободе или интересе заинтересованог лица, указује се на уобичајене правне лекове, као и на рокове за њихово коришћење. У том смислу резолуцијом се објашњава да заштита појединаца у односу на управе акте треба да обухвата следеће аспекте заштите и то: 1). право на саслушање; 2). приступ информацијама 3). правна помоћ - бесплатна правна помоћ; 4). навођење разлога; и 5). указивање на правне лекове (тачка 5).

Препоруком бр. R (87) 16 О управним поступцима који погађају велики број лица нарочито у областима изградње главних инсталација, индустријских постројења и просторног планирања и када органи управе доносе одлуке које на разне начине погађају велики број лица (тзв. поступци покренути јавним саопштењем прописује се да управни акт треба да подлеже контроли од стране суда или неког другог независног тијела. Таква контрола не искључује могућност претходне контроле од стране неких органа управе.(тачка VII став 1).

Такође у дијелу коментара прилога истиче се правило указивања на правне лекове, да би се обезбедила ефикасна заштита права заинтересованог лица, сваки управни акт који неповољно погађа његова права, слободе или интересе треба да прати обавјештење о правним лековима који стоје на располагању. При томе Резолуција је узела у обзир само оне управне акте који су у писменој форми. То је стога да би се избегле тешкоће у примени у погледу других аката (нпр. вербални акти и оно што је у неким земљама познато као "имплицитни акти").

Спомињање "нормалних правних лекова" има за циљ да стави до знања да нису сви могући правни лекови обухваћени начелом. Начелом се не искључују изузетни правни лекови који могу бити на располагању у вези с управним актима, као, на пример, жалба уставном суду или обраћање телима као што су скупштински омбудсмани који нијесу надлежни да мењају одлуку.

Указивање на правне лекове треба, наравно, да обухвати сва обавештења потребна за примену правног лека, посебно назнаку тијела које је надлежно да се бави правним леком и рок.

Препорука бр. R (87) 16 о управним поступцима који погађају велики број лица прописује да Управни акт треба да подлеже контроли од стране суда или неког другог независног тела. Таква контрола не искључује могућност претходне контроле од стране неких органа управе. Када поступак контроле укључује велики број појединаца, суд или неко друго контролно

тело могу да, у складу са основним принципима и уз дужно поштовање права и интереса заинтересованих страна, предузму разне кораке како би рационализовали овај поступак, као што је Захтевање од учесника са заједничким интересима да одаберу једног или више заједничких представника, одржавање расправе и одлучивање по огледним жалбама и достављање писмених обавештења путем јавног оглашавања (VII стр 252) такође у Коментару прилога начело V. Указивање на правне лекове прописује Начело V – Указивање на правне лекове при чему спомињање "нормалних правних лекова" има за циљ да стави до знања да нису сви могући правни лекови обухваћени начелом. Зна се да се национални системи правних лекова умногоме међусобно разликују, те да стога треба препустити свакој земљи да одлучује о прецизном дometу начела у оквиру свог управног или судског система. "Нормални лекови" стављају до знања да може постојати више од једног правног лијека у датој ситуацији. Начелом се не искључују изузетни правни лекови који могу бити на располагању у вези с управним актима, као, на пример, жалба уставном суду или обраћање телима као што су скупштински омбудсмани који нису надлежни да мењају одлуку (тачка 34), и да указивање на правне лекове треба, наравно, да обухвати сва обавештења потребна за примену правног лека, посебно назнаку тела које је надлежно да се бави правним леком и рок (тачка 35).

Препорука у вези са административним санкцијама (бр. R 91) 1 која се примењује на управне акте којима се одређује казна лицима на основу понашања супротних важећим правилима, било да се ради о новчаној казни или некој казненој мери, новчаној или не. Акт којим се изриче административна санкција подлеже, у најмању руку, контроли законитости од стране независног и непристрасног суда установљеног законом (Начело 8).

Препорука Rec (2003)16 о извршењу управних и судских одлука у области управног права Прилог уз Препоруку Rec (2003)16 и Извршење административних одлука које се односе на приватна лица а начела садржана у овом дијелу примјењују се на било коју појединачну меру или одлуку која се донесе при вршењу јавне власти, а која је такве природе да непосредно погађа права, слободе или интересе лица, било физичких било правних (а). Тачком 1. Примена уређено је да закон не предвиђа да подношење жалбе на неку одлуку производи аутоматску суспензију, приватним лицима треба омогућити да од органа управе или судског органа траже да суспендују примену оспорене одлуке како би се обезбедила заштита њихових права и интереса (б). Та могућност треба да се стави на располагање у разумном року како би се избегла непотребна блокада акције органа управе и обезбедила правна извесност (ц). Тачком је предвиђено да се у извршењу приватним лицима треба омогућити улагање жалбе судском органу против поступка извршења како би се обезбедила заштита њихових права и интереса (ц).

Препорука Рес (2001) 9 о алтернативама судском процесу између органа управе и приватних странака и прилогом уз ову препоруку у поглављу III. Посебне карактеристике сваког алтернативног средства, тачком 1 уређен је принцип унутрашње ревизије на начин да унутрашње ревизије треба да буду могуће у односу на било који акт. Оне могу да се односе на сврсисходност и/или законитост управног акта (а). Унутрашње ревизије могу, у неким случајевима, бити обавезне, као предуслов судским процесима (б). Надлежни органи треба да испитају унутрашње ревизије и да о њима донесу одлуку. (ц). При томе термин унутрашња ревизија се сматра жалбени поступак пред надлежним органом управе (Прилог 1 Садржај и препоруке тачка 38). Тачком III Посебна алтернативна средства - 1. Унутрашње ревизије, прописано је да унутрашње ревизије имају за циљ да осигурају преиспитивање административног акта или плаћања надокнаде. Оне се упућују самим управним органима и зависно од система који се примењује у земљама чланицама, састоје се или од жалбе органу који је издао акт који се оспорава или жалбе вишем органу у хијерархији управе или жалбе другом органу који је посебно одређен за ту сврху (тачка 86). Оне имају за циљ и да омогуће органима управе да поново размотре свој акт из разлога законитости и сврсисходности. Њихово коришћење треба да буде могуће у вези са било којим актом, а у неким случајевима могу да буду предуслов за касније упућивање на суд (87). Резултат унутрашњих ревизија, ако су успешне, је измена или повлачење оспораваног акта или плаћање надокнаде (88)

## 2. Позитивно правни оквир правних лекова

Правни оквир овог поглавља налазимо и у појединим одредбама Устава Црне Горе, али и међународним актима. У том смислу уставотворац уређује да се права и слобода остварују на основу Устава и потврђених међународних споразума и да су сви су пред законом једнаки, без обзира на било какву посебност или лично својство (члан 17). Принцип једнакости грађана пред уставом и законом остварује се кроз уставну норму да свако има право на једнаку заштиту својих права и слобода (члан 19). Такође устав јасно прописује да свако има право на правни лек против одлуке којом се одлучује о његовом праву или на законом заснованом интересу (члан 20). Такође устав прописује да коначни појединачни правни акти уживају судску заштиту (члан 148 став 2).

Заштитом права и слобода, правним средствима и њиховом делотворношћу посебно се баве државне институције као што су редовни судови, Уставни суд и Заштитник људских права и слобода.

Управо право на судску заштиту има наглашену важност у поступку заштите људских права и слобода. Његовим коришћењем преиспитује се и отклања повреда прописа коју чине јавноправни органи и њихова службена

лица која одлучују о људским правима, обавезама или правним интересима. Право на правни лек не исцрпљује се само у могућности изјављивања правних лекова, већ подразумејева и њихово делотворност. Претерани формализам, што је била карактеристика ранијих закона о општим управним поступцима, приликом тумачења и примјене ЗУП-а и материјалних закона може значити и повреду права на коришћење делотворног правног лека. Дакле, право на правни лек значи не само право на коришћење правног средства (жалбе, приговора, тужбе итд.) већ подразумева делотворност тог правног средства у заштити, не само, права већ и на закону заснованих правних интереса странке који се утврђују у конкретном случају.

Правни лекови у управном поступку у функцији су отклањања формалних (процесних) и материјалних грешака, као и грешака нецелишодности управних аката али и грешака у пружању услуга од општег интереса и пружања других управних активности јавно правног органа.

ЗУП сада проширује правна средства. Иако закон не прави разлику између редовних и ванредних правних средстава, као што то ради теорија, може се закључити да ЗУП сада проширује круг тзв. „Редовних правних средстава”, поред жалбе (члан 119-131) и на приговоре (члан 137-138) али и на понављање поступка (члан 132-136) које је до сада традиционално било квалификовано више као „ванредно правно средство”. Редовни правни лекови традиционално почивају на приватној максими покретања и вођења поступка, стоје искључиво на располагање странци ради заштите њених права и правних интереса.

У контексту тзв. ”ванредних правних лекова” који традиционално почивају на службеној - *ex officio* максими покретања и вођења поступка, међу којима си и Поништавање и укидање незаконитог решења (члан 140) и Мењање и поништавање решења у вези са управним спором (члан 143) ЗУП уводи нове „ванредне“ правне лекове: а) Обавезно поништавање решења (члан 139) и б) Укидање законитог решења (члан 141), који такође стоје на располагању јавноправном органу, уз могући придлог странке или другог органа у неким случајевима, или поводом тужбе у управном спору као иницијалним актима. задржавају се и ранија правна средства

### 3. Врсте правних лекова

Странка која сматра да да су јој управном активношћу у управној ствари јавно правног органа повређена права и/или правни интереси, има право на правни лек и то : Жалба, Понављење поступка и Приговор (члан 118).

Као што смо претходно истакли ова одредба уређује врсте тзв. “редовних правних лекова”. Прави лекови у управном поступку у функцији су отклањања формалних (процесних) и материјалних грешака, као и

грешака нецелишодности управних аката, као и грешака у пружању услуга од општег интереса односно грешака у пружања других управних активности јавно правног органа. ЗУП сада проширује редовне правне лекове на понављање поступка и приговор. Интересантно је поменути да је понављање поступка традиционално био „наредни правни лек“ али је сада сврстан у редовне. Такође интересантно је да је и приговор као нови правни лек издигнут на нивоу ЗУП-а. Ово са разлога што је приговор као правни лек од раније постојао, али не у ЗУП-у, већ у посебним поступцима и што је има ремонстративно правно дејство а не деволутивно као жалба. Приговор је своју експанзију доживио током реформи јавне управе 2002-2016 у кроз посебне законе у областима гђе су формирана регулаторна и друга јавна тела и областима у којима се оснивају службе за пружање јавних услуга, а сада и у областима јавне управе кроз управне активности јавноправних органа односно службених лица (члан 31, 35 и 137).

Најпре Устав Црне Горе прописује да "свако има право на правни лек против одлуке којом се одлучује о његовом праву или на закону заснованом интересу" (члан 20), право странке на правни лек је и начело управног поступка (члан 11). Правни лек може да има тројаки предмет: 1) донето решење, 2). предузету управну активност; 3) ћутање управе (непредузимање управе активности).

Има две врсте правних лекова: управни и судски. Управно-правни лекови – предвиђени ЗУП-ом – су жалба, приговор и понављање поступка (XI Правни лекови, чл. 118-138).

Жалба се изјављује на првостепено решење, односно првостепено ћутање јавноправног органа када јавноправни орган донесе и достави решење странки, или када надлежни јавноправни орган не донесе и не достави решење странки у законом одређеном року – ћутање управе ( члан 7, 119 став 1 и 2, 129).

Приговор се изјављује на лоше пружену услугу од општег интереса пружаоца услуге, односно на другу управну активност јавноправног органа ако странка сматра да су јој таквим активностима повређена права или правни интерес ( члан 7 и чл. 31 и 35, чл. 137).

Странка може захтевати понављање поступка у којем је донето решење против којег се не може изјавити жалба ( члан 132).

Судски правни лек је тужба ( члан 16 ЗУС-а) Управном суду којом се тражи судска заштита у управном спору, пред Управним судом, Понављење поступка и Захтев за испитивање судске одлуке уређени Законом о управном спору (члан 40).

Механизам судске заштите у управном спору не може се правоваљано покренути ако претходно није исцрпљена жалба, односно приговор као редовна управно-правна средства. Дакле, постоји сукцесивност



и обавезни ред коришћења расположивих правних путева заштите ако законом није другачије одређено.

#### 4. Жалба

Жалба представља редовни правни лек у управном поступку. Редовни правни лек је онај који се може увијек користити, сем у случају када је његова употреба изричито законом искључена.

Другостепени управни поступак је поступак по жалби. Поступак по жалби (жалбени поступак), иако релативно честа, није обавезна фаза сваког управног поступка. Неопходан услов (*conditio sine qua non*) за покретање жалбеног поступка је изјављена жалба. Поступком по жалби остварује се тзв. инстанциона контрола законитости или целисходности донијетог решења од стране хијерархијски више управне инстанце. Према томе, жалбом као редовним правним леком у управном поступку, странка покреће поступак инстанционе контроле законитости, односно целисходности решења које је донио орган ниже инстанце (првостепени орган) код органа више инстанце (другостепени орган). У управном поступку прихваћен је принцип двостепености, што значи да се против решења донетог по жалби (другостепеног решења) не може изјавити жалба. То истовремено значи да је свако решење донијето по жалби извршно (коначно), јер се против њега не може изјавити нова жалба (иако се, по правилу може поднијети тужба за поништај решења у управном спору).

Активирање жалбеног поступка као процесне секвенце зависиће првенствено од тога да ли је странка задовољна решењем надлежног органа управе или не. Странка ће бити задовољна решењем донетим у управном поступку уколико га је она својим Захтевом и тражила, тј. када је тражила признавање неког права и то право јој је решењем признато (позитивни, фаворабилни управни акт). Међутим, странка ће, по правилу, бити незадовољна решењем уколико јој се Захтев за признавањем права одбијен (негативни управни акт).

Са друге стране, странка ће у принципу бити незадовољна решењима која се доносе по службеној дужности, с обзиром да се њима најчешће за њу утврђује нека обавеза (позитивни управни акт). Осим тога, незадовољан решењем може бити и надлежни јавноправни орган чија је функција да се стара о општој законитости (нпр. Заштитник имовинско правних интереса), јер према околности случаја, може сматрати да је донетим решењем (иако, рецимо, повољно за странку) повређена законитост.

За жалбу се каже да представља редовни правни лек у управном поступку (мада ЗУП изричито овај термин не користи, као што га користи теорија и понеки закони). Уопштено говорећи, редовно је оно правно средство које се може увек користити, изузев у случајевима када је његова

употреба изричито законом искључена (недопуштеноост жалбе). Међутим, осим жалбе, у прописима којима су регулисани поједини посебни управни поступци, могу бити предвиђена и друга *de facto* редовна правна средства за те посебне ситуације (нпр. ревизија).

Жалба је у управном поступку редовно правно средство, којим странка, односно овлашћени државни орган – побијајући правилност првостепеног решења – иницира другостепени поступак и другостепену одлуку о управној ствари. Решење донесено поводом жалбе је резултат спроведене контроле законитости или/и целисходности првостепеног решења. Тако се жалба показује као управно-контролно средство за отклањање евентуалних правних грешака у нападнутом управном акту. Завршетком другостепеног (жалбеног) поступка, решење постаје извршно (коначно), па се у управном поступку не може више нападати жалбом.

а) Најједноставнији, уједно и најповршнији прилаз одређивању суштине жалбе је онај који је своди на врсту поднеска. У том смислу, управна жалба би представљала, формално, такво писмено (без обзира на конкретан назив) којим је изражено неслагање са одређеним правним актом са чијом је садржином жалилац претходно био упознат. Такво поимање жалбе је од значаја за праксу у погледу извјесних техничких питања: садржине жалбе, отклањање недостатака у жалби, могућих начина предаје жалбе, итд.

б) Други, озбиљнији и продубљенији теоријски прилаз третира управну жалбу са становишта процесног права странке на решавање. Корен тога права је у идеји, зачетој на прелазу из полицијско-апсолутистичке у модерну правну државу, да грађане треба заштити од могућег незаконитог и неправилног рада државе, посебно управе. С тим у вези, први корак је обезбеђење процесног права жалиоца на одговор поводом постављеног жалбеног Захтева – осигурање и заштита права на одлуку по жалби, независно од садржине таквог одговора. Дакле, жалбени Захтев се превасходно посматра у светлу права на жалбу. Жалба, као формално-процесно средство, бива овим јасно одвојена од неформалне представке, која, насупрот, не рађа правну обавезу на одговор. Ово процесно право жалиоца према држави (према јавној власти), строго се разликује од материјалног права, односно обавезе о којима се одлучује – од правне садржине управне ствари.

Изјављивањем жалбе (допуштене, благовремене и од овлашћеног лица) конструише се процесно-правни однос између жалиоца и надлежног, другостепеног органа. При томе се обавеза жалбене власти састоји у поступању поводом жалбе – у провери законитости (формалне и материјалне) и целисходности жалбеног акта – и, на крају, у саопштавању своје одлуке о његовој правној судбини. Из угла другостепеног органа (више

инстанце), жалба је редовно управно-контролно средство правно обавезујући спољни импулс за деловање.

ц) Најзад, могућ је и трећи прилаз жалби, односно праву на жалбу, који по нашем мишљењу најбоље одражава суштину овог правног института, показујући његову истинску функцију. Наиме, жалба је више од контролног средства. Интерес жалиоца није, по правилу, једино у томе да се провери да ли је првостепени орган исправно поступао при доношењу жалбеног акта. Контролна функција ту и нема прворазредни значај. Захтев жалиоца је превасходно усмерен на решавање његове управне ствари, у одређеном материјално-правном смислу. Другим речима, према жалиоцевом виђењу, дата правна ситуација треба да буде другачије материјално-правно уређена него што је то учинио првостепени орган својим актом. Отуда жалилац и захтева од другостепеног органа да одлучи у његову корист. Контролна улога се овде показује као неопходно средство, а не као главни и крајњи циљ. Јер, другостепени орган најчешће није у стању да одлучи о конкретној ствари прије него провери правилност првостепене одлуке. Зависно од исхода спроведеног испитивања првостепеног акта, на извршену контролу – у узрочно-последичном ланцу – може, али не мора, да настави управно деловање поводом исте ствари. Предметна управна активност се неће наставити (или бар не одмах и директно) уколико је у контролном току утврђено да је првостепени орган при доношењу акта правилно радио (или бар није починио битне грешке, односно пропусти). Тиме, ситуација на коју се односи неуспјешно побиијани акт остаје правно уређена на начин како је то учињено тим првостепеним актом; дотични акт постаје извршан (извршан) коначан у управном поступку. Управно деловање се не наставља ни када рад првостепеног органа буде оћењен као незаконит – уколико се при томе покаже да уопште није било, нити да има потребе за било каквим правним уређивањем односне ситуације. Управни рад на доношењу акта ће се наставити, односно поновити ако контролор утврди манљивост првобитног акта, а том приликом не порекне неопходност да иста материјално-правна ситуација буде коначно конкретно уређена (али на другачији начин него што је то првобитно учињено). Понављање (настављање) управног деловања у датом контексту може да буде предузето од стране првостепеног или од стране другостепеног органа – што за суштину питања није од пресудног значаја. Битно је да у овом случају орган управе мора да ради и после извршене контроле како би се обавио исти, раније неправилно (незаконито или нецелисходно) обављени управни задатак. То се мора учинити у свему правилно: како у процесном погледу (ако је била у питању процесна грешка), тако и у мериторном, материјалном погледу (укључујући ту и исправно вршење слободне оцене, ако је таква природа ствари по среди).

На основу изложеног, жалба се показује и као Захтев за поновним редовним разматрањем исте ствари, у сврху доношења коначне законите (и

целисходне) управне одлуке (без обзира да ли је у првом степену уопште било мериторно одлучено или не).

Закључујемо да је природа жалбе двојака, хибридна: 1) жалба у смислу управно-контролног средства, у рангу остваривања процесног права на решавање – жалба у рангу Захтева за покретање редовне управне контроле првостепеног решења; ту се може говорити о процесно-правној страни жалбе, о изјављеној вољи за решавањем у управном поступку у два степена: 2) жалба као Захтев за поновним решавањем исте управне ствари и њеним другачијим уређивањем у мериторном, материјално-правном смислу; овде је ријеч о материјално-правној страни жалбе.

За разлику од ранијег ЗУП-а, овај закон не прописује жалбене разлоге. Међутим како се жалбом оспорава законитост - целисходност управног акта и даље ће постојати исти, и мало шири, жалбени разлози (в. ком члана 121).

Када је реч о праву на жалбу, неопходно је напоменути да ЗУП познаје неколико врста жалби и то:

1) Жалба на решење која обухвата двије подврсте жалби и то а) Жалбу на решење о главној ствари тј. предмету поступка (нпр. остваривању права или наметању обавезе) и б) Жалбу на решење којим орган одлучује о процесном питању (нпр. прекид поступка, изузеће, продужење рока),

2) Жалба на ћутање управе и то две подврсте: а) Жалбу на ћутање управе са позитивном презумпцијом (члан 117) и б) Жалбу на ћутање управе са негативном презумпцијом (члан 129),

3) Посебну жалба која је дозвољена и односи се на решење о износу накнаде трошкова, односно награда сведоцима, вештацима, тумачима и службеним лицима и вештацима и тумачима који имају право и на прописану посебну награду за обављено вештачење, односно тумачење (члан 95 став 1 и 3). Такође закон искључује посебну жалбу у односу на решење којим је службено лице забранило неком лицу да наступа у својству стручног помагача (члан 58), као и против решења којим се одлучује о изузећу (члан 49 став 6).

4) Жалба на решење о извршењу која се односи само на место, време и начин извршења (члан 150).

Према начину уређивања имамо: 1) експлицитно прописане жалбе и 2) „скривене“ жалбе. Експлицитне жалбе су оне жалбе где је ЗУП изричито прописао решења против којих је дозвољена жалба. „Скривене“ жалбе су оне жалбе где ЗУП није изричито прописао да је против неког конкретног решења дозвољена жалба, али је она дозвољена у смислу члана 119 став 1. Тако нпр. изричито прописане жалбе су само на решења о: одбијању Захтева за издавање уверења или друге исправе о чињеницама о којима орган води службену евиденцију (члан 33 став 4); одбијању Захтева за издавање уверења или друге исправе о чињеницама о којима орган не води службену

евиденцију (члан 34 став 3); одбијању предлога за повраћај у пређашње стање (члан 93 став 4); трошковима поступка (члан 95 став 3); о ослобађању плаћања трошкова поступка (члан 96 став 3), решења донијетог у првом степену или кад решење није донето у законом прописаном року (члан 119 став 1), првостепена решења министарства само ако је то прописано законом или ако је у тој управној ствари искључен управни спор (члан 119 став 2); новог првостепеног решења органа донето у поновном поступку након поништавајућег решења другостепеног органа (члан 126 став 8); решења првостепеног органа о понављању поступка и решења у поновљеним поступку (члан 136 став 3); првостепеног органа о обавезном поништавању решења (члан 139 став 4); решења о извршењу (члан 150); решења о изреченој новчаној казни извршенику (152 став 4); решења о новчаној казни тражиоцу извршења због злоупотребе права (члан 157 став 7).

Изричито не-прописане жалбе се односе на делимична, допунска и привремена решења (члан 19), гарантни акт (члан 20), решења са скраћеним образложењем (члан 23), усмена решења (члан 25), решења о исправци грешака (члан 26), решења уз сагласност потврду, одобрење, мишљење (члан 41), заједничко решење (члан 42), решење о одбијању поднеска због неуредности (члан 60), решење о одбијању Захтева за разгледање списка предмета (члан 68), решење о трошковима поступка (члан 94), решење о одбијању Захтева странке из процесних разлога (члан 99), решење о обустави поступка (члан 102), решење о обустави поступка поравнањем (члан 103), решење о прекиду поступка (члан 104), решење у скраћено поступку (члан 106), решење о обезбеђењу доказа (члан 109), решење о удаљењу лица из јавноправног органа које омета одржавање реда у току поступка (члан 110), решење без изјашњења странке (члан 112 и 113), решење о оправданом продужењу рока (члан 115), решење о обустави поступка због одустанка од жалбе (члан 122), решење о одбијању жалбе првостепеног органа због неблаговременост, недозвољености, изјављености од стране неовлашћеног лица (члан 125 став 1), решења о укидању законитог решења (члан 141), итд.

Према дејству имамо:

1) Жалбе које имају суспензивно дејство - одлажу извршење решења (по правилу на свако решење),

2) Жалбе које немају суспензивно дејство – не одлажу извршење решења (изузетак) као нпр. жалба против решења о извршењу (члан 150 став 2) жалба на решење о новчаној казни извршенику за неизвршење решења не одлаже извршење решења (члан 152 став 4), жалба на решење о новчаној казни тражиоцу извршења, ако је очигледно да је привремено решење донијето злоупотребом права од стране тражиоца извршења, не одлаже извршење решења које је донијето (члан 157 став 6 и 7).

**Djordjije BLAŽIĆ, LL.D.**

Full-time Profesor

University of Pristina - Kosovska Mitrovica, Faculty of Law

## REMEDIES IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

### Summary

Remedies are a mechanism to protect the parties from illegal or unlawful acts of administration, as well as illegal or unlawful administrative activities of administration and officials, as well as protection against "inaction" of administration that is not performing their official duties in decision proceedings on rights and obligations of the citizens. The reforms of administrative proceedings, especially in countries in the region in recent years, expanding the circle of legal remedies to protect the rights of individuals and legal persons and other entities, on the one hand, but it was not working to strengthen professionalism and especially the responsibility of the officials in the performance of their official duties. In that sense, we are standing with the view that it is especially strengthening the professionalism and accountability of officials in public administration must be on a much larger scale that proportionally affects the needs for remedies. This would make the administrative proceeding much more economical, efficiency and the satisfaction of the parties would increase the citizen's trust in administration.

**Key words:** Legal remedies, legal tools, complaint, the types of complaints.

### ЛИТЕРАТУРА

ANDROJNA B., KERŠEVAN E. (2006): Управно процесно право - Управни поступак и управни спор, Љубљана.

БЛАЖИЋ Ђорђије (2010): Управно - судски поступци Црне Горе, ФДЕС, Подгорица.

БЛАЖИЋ Ђорђије – ТОМИЋ Зоран, Комернтар Закона о управном поступку Црне Горе (Теоријски, међународни, примјена, судска пракса, регистар, табеле, шеме), Факултет за државне и европске студије – Подгорица, септембар 2017

БЛАЖИЋ Ђорђије (2015): Основе управних поступака Црне Горе, ФДЕС, Подгорица.

БЛАЖИЋ Ђорђије, БОГИЋЕВИЋ Чедомир, РАДУЛОВИЋ Бранислав (1997): Приручник за практичну примјену ЗУП-а и ЗУС-а са регистром

појмова, пратећим прописима, обрасцима и примјерима аката, Медеон, Подгорица.

БЛАЖИЋ Ђорђе, ДИМИТРИЈЕВИЋ Предраг (2008): Управно прво Црне Горе, ФДЕС, Подгорица.

БЛАЖИЋ Ђорђе, ДУЈИЋ Слободан, ДИМИТРИЈЕВИЋ Предраг (2005): Коментар закона о инспекцијском надзору, Агенција за локалну демократију и партнерство Црне Горе, Подгорица.

БОРКОВИЋ Иво (2002): Управно право, осмо издање, Народне новине, Загреб

BREZNIK Janez, ŠTUCN Zdenka, MARFLAK Jonika (2001): *Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem*, Založba, Ljubljana.

ЦЕРОВИЋ Дражен (2004): Управна ствар и уставна жалба, Правни факултет Подгорица, Службени лист РЦГ.

CRAIG Paul (2006): *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford

ЦРНКОВИЋ Владимир, ДУПЕЉ Желько, уз сарадњу Љиљане Маснец и Младена Ивановића (1998): Примена Закона о општем управном поступку, четврто издање, Информатор, Загреб.

DIGI Leon (1929): Преображаји јавног права, Београд

ИЛИЋ Миле (2006): Управно право, БЦЈС, Ниш

ИВАНЧЕВИЋ Велимир (1971): Коментар закона о управним споровима, Загреб.

ИВАНЧЕВИЋ Велимир (1983): Институције управног права, Књига I, Загреб.

ИВАНОВИЋ Сретен (2004): Коментар закона о управном спору, Подгорица.

ИВАНОВИЋ Сретен (2005): Коментар Закона о општем управном поступку, Подгорица.

ИВАНОВИЋ Сретен (2017): Нови Закон о управном спору – Коментар са судском праксом, Подгорица.

ИВАНОВИЋ Сретен (2015): Нови Закона о управном поступку Коментар са регистром појмова, Подгорица.

ИВАНОВИЋ Сретен (2008): Примена Закона о управном поступку и управном спору, са судском праксом, Подгорица.

ЈЕЛИЋ Зоран, ФАТИЋ Бранислав (1977): Приручник за примену Закона о општем управном поступку, Економика, Београд.

JEROVŠEK Tone (2004): Управно право и управни спор, Љубљана.

KOPRIĆ Ivan, ĐULABIĆ Vedran (2009): *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*, Institut za javnu upravu, Zagreb i Društveno veleučilište u Zagrebu, 2009 *Udruga općina u Republici Hrvatskoj*, Zagreb, 2010.

KOPRIĆ Ivan, MUSA Anamarija, LALIĆ NOVAK Goranka (2012): *Evropski upravni prostor*, Institut za javnu upravu, Zagreb.

КОПРИЋ Иван (2010): Uprznavanje s novim Zakonom o općem upravnom postupku, Udruga općina u Republici Hrvatskoj, Zagreb.

КОСОВАЦ Младен (1976): Управни поступак у пракси, Службени лист СФРЈ, Београд.

КОЗАРЧАНИН Хакија, КОСОВАЦ Младен (1977): Коментар Закона о општем управном поступку, прво издање, Правно економски центар, Београд.

ЛИЛИЋ Стеван, ЦЕРОВИЋ Дражен (2013): Управно процесно право, Правни факултет Подгорица.

МАЈСТОРОВИЋ Богдан (1977): Коментар закона о општем управном поступку, Савремена администрација, Београд.

МАРКОВИЋ Милан (2007): Савремена јавна управа - студије и огледи, Правни факултет, Подгорица

ПОПОВИЋ Славољуб, ЛИЛИЋ Стеван, САВИНШЕК Јованка (1998): Коментар закона о општем управном поступку, Савремена администрација, Београд.

ПОПОВИЋ Славољуб, МАРКОВИЋ Бранислав, ПЕТРОВИЋ Милан (1995): Управно право - општи дио, Савремена администрација, Београд.

ПОПОВИЋ Славољуб, САВИНШЕК Јованка (1997): Коментар закона о општем управном поступку, Савремена администрација, Београд.

РЕВАН Ги (2002): Administrativno pravo Francuske, Službeni list SRJ, Београд

СТЕФАНОВИЋ Јован (1931): Коментар Закона о општем управном поступку, Београд, 1931,

ТОМИЋ Зоран, БАЧИЋ Вера (1995): Коментар закона о општем управном поступку са судском праксом, пето прерађено издање, Службени лист, Београд

ТОМИЋ Зоран, БАЧИЋ Вера (2003): Коментар закона о општем управном поступку са судском праксом, осмо издање, Службени лист СЦГ, Београд.

ТОМИЋ Зоран, БАЧИЋ Вера (2002): Коментар закона о управним споровима са судском праксом, Службени лист СРЈ, Београд

ТОМИЋ Зоран (2017): Коментар Закона о општем управном поступку, са судском праксом и регистром појмова, Службени Гласник, Београд

ТОМИЋ Зоран (2002): Коментар Закона о управним споровима, друго допуњено издање, ЈП Службени лист Србије, Београд.

ТОМИЋ Зоран (2012): Коментар Закона о управним споровима, са судском праксом, Друго допуњено издање, Гласник, Београд.

ТОМИЋ Зоран (1990): Управно право – управна контрола управе, Савремена Администрација, Београд

ТОМИЋ Зоран (1998): Управно право, Београд.



ТОМИЋ Зоран (2002): Управно право, Београд.

ТУРЧИЋ Златан (2009): Коментар Закона о опћем управном поступку, Организатор, Загреб.

ТУРЧИЋ Златан (2012): Коментар Закона о опћем управном поступку, Организатор, Загреб.

#### ЧЛАНЦИ И ПУБЛИКАЦИЈЕ

ДИМИТРИЈЕВИЋ Предраг, Јавни интерес и креативност управне функције, "Стварање права", скуп Југословенског удружења за теорију, филозофију и социологију права, Милочер, 1999.

GORJANEC PRELEVIĆ Tea, Zbirka izabranih presuda Evropskog suda za ljudska prava u slučajevima protiv Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Makedonije, Slovenije i Srbije, Sarajevo, 2009.

ЈЕЛИЋ Зоран, У трагању за идентитетом управне ствари, Правни живот, Београд 1996.

ЈЕЛИЋ Зоран, Законско дефинисање управне ствари, Избор судске праксе, Београд, 1997.

JEROVŠEK Tone, Predpisi o upravnem sporu s uvodnimi pojasnili, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2001.

КОПРИЋ Иван, уредник, Нови закон о опћем управном поступку – практична питања и проблеми примјене, Институт за јавну управу, Загреб, 2009.

МАТОВИЋ Иван, Dali je autoritativnost nužno svojstvo stvari o kojoj se rešava u upravnom postupku, Naša zakonitost, Zagreb, 1971.

МИЛКОВ Драган, Управна ствар, Анали Правног факултета у Београду, Београд, 1986.

СТАНКОВИЋ Гордана, Зборник "Злоупотреба права", Правни факултет, Ниш, 1996.

ŠIKIĆ M., LOFAK, Nova načela upravnog postupka, Zbornik, Pravni fakultet Rijeka, 2001. i 2011.

ŠIKIĆ M., Neposredno rješavanje prema novom Zakonu o općem upravnom postupku, Zbornik Pravnog fakulteta Rijeka, 1991. i 2010.

ТОМИЋ Зоран, Решавање у управним стварима, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1994.

БИЛТЕНИ Врховног суда Црне Горе, 2004 - 2013.

ЗБИРКЕ судских одлука Управног суда Црне Горе, 2006 - 2013.

ЗБОРНИК одлука Управног суда Хрватске, Загреб 1987, 2002, 1997 - 2007.

ЗБИРКА одлука о људским правима - пресуде и одлуке Европског суда за људска права у предметима против Републике Србије, Београд, 2008.