

**НАУЧНО ИСТРАЖИВАЧКИ ПРОЈЕКАТ**  
**„ЗАКОНОДАВСТВО РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ – СТАЊЕ, ЦИЉЕВИ И**  
**ДАЉИ РАЗВОЈ“ ЗА ПЕРИОД 2013-2015. ГОДИНА**  
**Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим**  
**седиштем у Косовској Митровици**

---

***Издавач:***

Правни факултет у Приштини са привременим седиштем  
у Косовској Митровици

***За издавача***

Проф. др Душанка Јововић, декан

***Главни и одговорни уредник***

Проф. др Зоран Исаиловић, руководиоца пројекта

***Заменик главног и одговорног уредника***

Проф. др Владимир Боранијашевић

***Редакциони одбор:***

Проф. др Братислав Милановић

Проф. др Владимир В. Вековић

Проф. др Милорад Жижич

Проф. др Мијал Стојановић

***Технички уредник***

Младен Тодоровић

***Дизајн корица***

Димитрије Милић

***Штампа***

Кварк, Жича

***Тираж:***

100 примерака

**ISBN 978-86-6083-036-6**

---

## САДРЖАЈ

### **ГРАЂАНСКО – ПРАВНА НАУЧНА ОБЛАСТ**

*Проф. др Братислав Милановић*

**ФАКТОРИНГ - СПЕЦИФИЧНИ ФИНАНСИЈСКИ АРАНЖМАН,  
КРОЗ ПРИЗМУ МЕЂУНАРОДНЕ И ДОМАЋЕ ЗАКОНОДАВНЕ  
И ПОСЛОВНЕ ПРАКСЕ**

*Проф. др Марија Крвавац*

**СПОРАЗУМНО ОДРЕЂЕНА МЕЂУНАРОДНА  
СУДСКА НАДЛЕЖНОСТ**

*Проф. др Милорад Жижич*

**ТУМАЧЕЊЕ УГОВОРА У ОБЛИГАЦИОНОМ ПРАВУ**

*Проф. др Љубица Мандић*

**ПРЕТХОДНЕ РАДЊЕ У ПОСТУПКУ ЗА  
РАСПРАВЉАЊЕ ЗАОСТАВШТИНЕ**

*Проф. др Владимир Боранијашевић*

**ДЕЈСТВО ПРАВНОСНАЖНЕ ПРЕСУДЕ НА УМЕШАЧА  
(ИНТЕРВЕНЦИЈСКО ДЕЈСТВО ПРЕСУДЕ)**

*Проф. др Олга Јовић Прлаиновић*

**ПРАВНА ПРИРОДА ЗАЈЕДНИЧКЕ ИМОВИНЕ СУПРУЖНИКА**

*Доц. др Јелена Беловић*

**ГЕНЕРАЛНА КЛАУЗУЛА ИЗУЗЕТКА У МЕЂУНАРОДНОМ  
ПРИВАТНОМ ПРАВУ**

*Мр Душко Челић*

**КВАЗИПРАВНЕ ТЕКОВИНЕ УНМИК-а У ОБЛАСТИ  
ПРОМЕНЕ СВОЈИНСКЕ СТРУКТУРЕ ПРИВРЕДНИХ  
СУБЈЕКТА НА КОСОВУ И МЕТОХИЈИ**

*Мр Бранко Милетић*

**ИСТОРИЈСКИ ОСВРТ НА РЕГУЛИСАЊЕ  
НАСЛЕДНО – ПРАВНИХ ОДНОСА У СРБИЈИ**

*Mr Страхинџа Миљковић*

**О ПРАВНИМ ПОСЛЕДИЦАМА ПРЕСТАНКА УГОВОРА О  
ФИНАНСИЈСКОМ ЛИЗИНГУ**

*Гордана Дамјановић*

**ДИГИТАЛНИ МЕДИЈИ И АУТОРСКО ПРАВО**

**КРИВИЧНО – ПРАВНА НАУЧНА ОБЛАСТ**

*Проф. др Петар Станојевић*

**УСАГЛАШАВАЊЕ КРИВИЧНОГ ПРОЦЕСНОГ  
ЗАКОНОДАВСТВА СРБИЈЕ СА ЕВРОПСКИМ  
ЗАКОНОДАВСТВОМ И ПРОБЛЕМИ ОКО ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ**

*Проф. др Владимир В. Вековић*

**ВАСПИТНЕ МЕРЕ ИНСТИТУЦИОНАЛНОГ КАРАКТЕРА**

*Mr Драган Благић*

**СТАРΟΣНА ГРАНИЦА МАЛОЛЕТНИКА У КРИВИЧНОМ ПРАВУ**

*Mr Саша Атанасов*

**ТЕХНИКА И ТАКТИКА ИСПИТИВАЊА СВЕДОКА**

*Mr Здравко Грујић*

**НОВЕ АЛТЕРНАТИВЕ КАЗНИ ЗАТВОРА У КРИВИЧНОМ  
ЗАКОНОДАВСТВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ – ПОЈАМ,  
ВРСТЕ И САДРЖИНА**

*Мирјана Букић*

**ЗАБРАНА REFORMATIO IN PEIUS У  
КРИВИЧНО ПРОЦЕСНОМ ПРАВУ**

**ПРАВНО – ЕКОНОМСКА НАУЧНА ОБЛАСТ**

*Проф. др Зоран Исаиловић*

**РАЗВОЈ, СТАЊЕ И ПЕРСПЕКТИВЕ ПОРЕСКОГ  
ЗАКОНОДАВСТВА У СРБИЈИ**

*Проф. др Душанка Јововић*

**ПРАВНЕ ОСНОВЕ КОРИШЋЕЊА ОБНОВЉИВИХ  
ИЗВОРА ЕНЕРГИЈЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И СРБИЈИ**

*Проф. др Љубомир Митровић*

**ПОЉОПРИВРЕДА СРБИЈЕ И АКТУЕЛНИ ПРОБЛЕМИ  
ЊЕНОГ УЛАСКА У ПРОЦЕСЕ ТРАНЗИЦИЈЕ**

*Мр Сузана Димић*

**ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ ПОРЕЗА НА ДОХОДАК  
ФИЗИЧКИХ ЛИЦА У СРБИЈИ**

*Данијела Петровић*

**ЕКОНОМСКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ КАО ФАКТОР  
ПРИВРЕДНОГ РАСТА**

**УПРАВНО – ПОЛИТИЧКА НАУЧНА ОБЛАСТ**

*Проф. др Владан Михајловић*

**УЛОГА И ЗНАЧАЈ УСТАВОТВОРНЕ СКУПШТИНЕ  
У ПОСТУПКУ ПРОМЕНЕ УСТАВА**

*Проф. др Мијал Стојановић*

**РАДНИ СПОРОВИ И ЊИХОВО РЕШАВАЊЕ У РЕПУБЛИЦИ  
СРБИЈИ И У УПОРЕДНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ**

*Проф. др Радомир Стојановић*

**ПОЈАМ ДРУШТВА**

*Доц. др Слободанка Перић*

**СТРАТЕГИЈА ЗАПОШЉАВАЊА vs. НЕЗАПОСЛЕНОСТ МЛАДИХ**

*Доц. др Сава Аксић*

**ПОЈЕДИНИ АСПЕКТИ ПРАВДЕ У ЛОГИЧКОМ  
И ПРАКТИЧНОМ СМISЛУ**

*Мр Бојан Бојанић*

**ПЕРСПЕКТИВА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ СРБИЈЕ У СВЕТЛУ  
ПРАКСЕ НЕКИХ ЕВРОПСКИХ ДРЖАВА**

*Мр Огњен Вујовић*

**ЗАШТИТА ПСИХО - ФИЗИЧКОГ ИНТЕГРИТЕТА  
И УГЛЕДА ПОЈЕДИНЦА**

*Невена Петровић*

**ЖАЛБА У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ**

*Ирена Божјић*

**ПРАВО НА АЗИЛ**

## ЖАЛБА У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

**Апстракт:** Демократски уређене државе теже да обезбеде владавину права. Међутим, владавина прва не подразумева само покорност грађана законима већ исто тако и потчињавање државне власти, тј. појединачних функција државне власти објективном праву. Управа као грана државне власти у том погледу не представља изузетак. Иако се као извршна власт стара о извршавању (па самим тим и поштовању) закона и других нормативних аката законодавне власти, и то њиховом непосредном примени на решавање конкретних, појединачних ствари које имају карактер управне ствари, одлучујући при том о правима, обавезама и на закону заснованим интересима странака, дешава се да се о исте у мањој или већој огуши, повреди их, наносећи тиме штету појединцима или објективној законитости. Стога се установљавају бројни и различити механизми контроле управе који имају за циљ да њену делатност држе у границама закона, не допуштајући јој да се стави изнад закона. Уобичајено је да се, у зависности од карактера контролних овлашћења и вршиоца контроле, разликују две основне врсте контроле управе: 1) политичка контрола управе, као контрола управе коју стварају политички субјекти (парламент, влада, политичке странке) и 2) правна контрола управе (управна контрола управе, судска контрола управе, контрола управе од стране независних контролних органа и др.). Жалба у управном поступку као један од облика управне контроле управе је управни пут за отклањање учињених грешака законитости или целисходности приликом доношења управног акта. Њоме се покреће другостепени поступак као крајња фаза у обликовању управног акта. Поводом жалбе реализује се инстанциона контрола коју виши орган врши над нижим. Без жалбе нема инстанционе контроле, она је *conditio qua non* поступка управне контроле (самоконтроле управе) чији је циљ елиминисање (потенцијалних) неправилности првостепеног поступка.

**Кључне речи:** *Контрола управе, жалба у управном поступку, другостепени поступак, заштита права грађана и објективне законитости, делотворност жалбе.*

---

\* Сарадник у настави

## Увод

Задатак правно уређене државе јесте да обезбеди поштовање закона при вршењу свих својих функција, те тако и управне, односно, да обезбеди њихово подвођење под објективно право. Имајући у виду, с једне стране да је управа најсвеобухватнија грана државне власти која најчешће долази у додир са грађанима и организацијама одлучујући непосредном применом закона о њиховим правима, обавезама и на закону заснованим интересима, а са друге, да (ће) „Административна власт имајући да примењује законе од општег интереса и имајући задатак да ради у корист општине а не појединаца, биће увек склона да у датој прилици закон, сасвим bona fide уосталом, тумачи на штету права приватних само ако такво тумачење иде у корист општуру“<sup>1</sup> аутор се у раду бави анализом жалбе у управном поступку као начином и средством за остварење контроле над радом органа државне управе (и ималаца јавних олашћења) и заштите права грађана и објективне законитости. Жалба је облик унутрашње контроле управе, вид самоконтроле. Премда је самоконтрола, концептуално посматрано, у великој мери у супротности са општим појмом контроле, с обзиром на то да је за остваривање контроле у правом смислу речи потребно постојање најмање два различита субјекта која су међусобно независна и самостална<sup>2</sup> њен учинак у пракси је неспоран. Њоме незадовољна странка иницира другостепени поступак изражавајући сумњу, неповерење у законитост или целисходност првостепеног решења. Поводом жалбе успоставља се однос супрематије, однос надређености и подређености између туженог органа - контролисаног и онога ко контролу врши - контролора. Поступајући по жалби надлежни другостепени органи врше надзор над нижим органима обезбеђујући притом не само заштиту права грађана и објективне законитости него и једнообразност у раду нижих органа.

Значај жалбе, изузев из њене позиције у систему механизма правне заштите, као универзалног и најсвеобухватнијег средства, произилази и из њеног несумњивог доприноса смањењу оптерећења Управног суда.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> В. С. Вељовић, *Однос између судске и административне власти у држави*, Дело, десета књига, Београд, 1896, стр. 359. Извор: Р. Марковић, *Управно право општи део* (друго поправљено и проширено издање), Београд, 2002, стр. 508.

<sup>2</sup> Упореди: Стеван Лилић, *Управно право – Управно процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду-Службени гласник, Београд, 2008, стр. 417.

<sup>3</sup> О доприносу жалбе у управном поступку смањењу оптерећења судова видети: Council of Europe, Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member

На крају, премда не мање битно, жалби у управном поступку призната је важност, чак предност у односу на остала управноправна средства у посебној препоруци Савета Европе посвећеној питању алтернатива судском поступку између органа управе и приватних лица из 2007. године.<sup>4</sup>

### Општи правни режим жалбе у управном поступку

Право на жалбу има основ у Уставу<sup>5</sup> али и значај једног од кључних начела Закона о општем управном поступку<sup>6</sup>. У чл 36 Устава се каже: „Свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу“. Наведену уставну одредбу законодавац је потврдио у чл. 12 ЗУП који каже: „Против решења донесеног у првом степену странка има право на жалбу“.

Реч је о процесном праву којим се незадовољна странка штити од (могућих) неправилности првостепеног поступка. Својим радом првостепени органи управе старају се о остваривању права и на закону заснованих интереса физичких и правних лица не испуштајући притом из вида, чак, руководећи се тиме да, оставаривање права и интереса приватних лица не сме бити на штету јавног интереса. Као заступници државе, они који делају у њено име и за њен рачун, органи државне управе не ретко су склони да науштрб права појединаца и група заштите јавни интерес. Да права приватних лица подреде општем интересу који је у управноправном односу надређен приватном. Та неравнотежа која у поменутом односу постоји између органа управе као носиоца јавне власти, с једне, и грађанина (или организација) о чијим се правима и обавезама одлучује, с друге стране, неједнак третман јавног и приватноправног интереса резултира решењима не ретко незадовољавајућим по слабију страну која у томе проналази мотив и интерес да иста побија.

Жалбу првенствено може изјавити странка ради заштите својих права и правних интереса уколико сматра да су они повређени

---

states on judicial review of administrative acts, adopted by the Committee of Ministers on December, 15, 2004, Preamble, paragraph 13.

<sup>4</sup> Council of Europe, Recommendation Rec(2001)9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties, adopted by the Committee of Ministers on September 5, 2001, Appendix, Principle III.

<sup>5</sup> Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“ бр. 98/06.

<sup>6</sup> Објављен у “Сл. листу СРЈ” бр. 33 од 11 јула 1997, 31/1, “Сл. гласнику РС” бр. 30 од 7. маја 2010.

првостепеним решењем. Поред тога, жалбу могу изјавити и јавни тужилац, јавни правобранилац и други државни органи, кад су законом овлашћени, против решења којим је повређен закон у корист физичког или правног лица, а на штету јавног интереса.<sup>7</sup> Најзад, жалбу може изјавити и лице које је у поступку учествовало као сведок, вештак или тумач, када је решењем о главној ствари одлучено и о накнади трошкова, односно награди за тумачење и вештачење.<sup>8</sup> Овако широко детерминисање круга овлашћених жалилаца одговара начлу правичности и начелу заштите права странака и јавног интереса као једног од основних начела на којима се управни поступак базира.

Предмет жалбе је двојак: то може бити првостепено решење за које жалилац држи да је незаконито или нецелисходно и тзв. "ћутање управе".

Жалба се непосредно предаје или поштом шаље ограну који је решење донео<sup>9</sup> а изјављује надлежном другостепеном органу с обзиром на правило да о жалби одлучује орган одређен законом при чему је полазна поставка да се надлежност за одлучивање по жалби, по правилу не може утврђивати у оквиру органа који је спорни акт донео.<sup>10</sup> Но, изузетно од тога законодавац већ у следећем члану каже: *"По жалби против првостепених решења подручних органа и организационих јединица који су оразовани са задатком да врше одређене управне послове из надлежности одређеног државног органа решава тај орган."* По жалби против првостепених решења ималаца јавних овлашћења одлучује орган одређен законом у случају чије неодређености за поступање по жалби бива надлежно министарство или посебна организација надлежна за одговарајућу управну област.<sup>11</sup> Другостепена надлежност за жалбу на збирне (сложене) управне акте одређује се на два начина: 1) према издаваоцу решења, ако се као доносиоци решења појављују два или више органа; 2) према доносиоцу решења, када другостепени орган даје претходну или накнадну сагласност, потврде, одобрења или мишљење.<sup>12</sup> С обзиром на то да при доношењу таквих решења на одређени начин учествују, односно сарађују два (или више) органа, другостепени орган, када нађе да је односно првостепено решење незаконито или

---

<sup>7</sup> Видети: чл. 213. ст. 2 ЗУП.

<sup>8</sup> Р. Марковић, *op. cit.*, стр. 413.

<sup>9</sup> Видети: чл. 223. ст. 1. ЗУП.

<sup>10</sup> Видети: чл. 216. ЗУП.

<sup>11</sup> Видети: чл. 216. ЗУП.

<sup>12</sup> З. Томић, *Опште управно право* (шесто, допуњено и актуализовано издање), Београд, 2011, стр. 310. Упореди: Р. Марковић, *op. cit.*, стр. 414; чл. 218. ЗУП; чл. 59 Закона о државној управи, „Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07.



нецелисходно, има право само да га поништи, а не и да сам другачије реши ствар.<sup>13</sup>

Жалба се подноси у законском року од 15 дана од достављања решења странци с тим што се посебним законом може предвидети краћи или дужи рок. Рок важи за лица и органе који су у првостепеном поступку учествовали као странке. Међутим, у судској пракси ова одредба се интерпретира битно екстензивније<sup>14</sup> што за резултат има да се исти рок фактички примењује и на лица која у поступку нису учествовала а на то су имала право. Овако тумачење законске одредбе за крајњи исход може имати ограничавање или чак онемогућавање заинтересованих лица да заштите своја права и интересе с обзиром на то да је врло могуће да из најразличитијих разлога нису знале за вођење и окончавање поступка решењем које им стога што у поступку нису учествовале није ни достављено. Рок је по својој природи преклузиван што значи да странка пропуштањем рока губи право на жалбу. Но, тиме се последице пропуштања не исцрпљују. Решење против којег је пропуштен рок за жалбу постаје коначно и извршно, али и правоснажно, пошто тужбу против управног акта који је постао коначан јер против њега није искоришћена жалба у управном поступку, суд у управном спору одбацује решењем а *limine*.<sup>15</sup> Стога, не само што пропуштају редовну управну заштиту већ и могућност управно-судске заштите пред Управним судом. Имајући у виду речено, само по себи намеће се питање не би ли рок за жалбу у случају заинтересованих лица која нису учествовала у поступку (окончаном по њих неповољним решењима) ваљало продужити? Премда начело заштите права странака (овде се мисли на она лица која су имала право али у поступку нису учествовала) говори у прилог томе, са друге стране има контрааргументата: начело коначности које наступа истеком законом предвиђеног рока. Уважавајући потребу заинтересованог лица да заштити своја права и интересе, а опет, не доводећи у питање значај

---

<sup>13</sup> З. Томић, В. Бачић, *Коментар закона о општем управном поступку са судском праксом и регистром појмова* (друго допуњено издање), Београд, 1988 год., стр. 321. Видети: чл. 218. ст. 2. ЗУП.

<sup>14</sup> *Судска пракса*: “Рок за жалбу за лице које ради заштите својих права и правних интереса има право да учествује у поступку (заинтересовано лице) тече од дана када му је достављено првостепено решење, уколико је учествовало у првостепеном поступку. Уколико заинтересовано лице није учествовало у првостепеном поступку, жалбу може поднети само у року који важи за странку по чијем је захтеву донето првостепено решење, односно о чијем је праву решено.” (ВСС, У 887/79). Извор: Светислав Вуковић, *Закон о општем управном поступку и Закон о управним споровима*, Београд, 1998, стр. 114.

<sup>15</sup> Чл. 26 Закона о управним споровима, “Сл. Гласник РС” бр. 111/2009.

принципа коначности и правне сигурности сматрамо да би за оптималним решењем ваљало трагати између наведених противречности.

Благовремено изјављена жалба производи одређена правна дејства. То су суспензивно и деволутивно дејство. Суспензивно (одложно) подразумева да жалба одлаже извршење решења које се њоме добија до доношења и достављања странци одлуке по њој. Међутим, одложно дејство прописно изјављене жалбе има и сам рок за жалбу. Наиме, док траје рок за жалбу решење се у целини (*in tuto*) не може извршити.<sup>16</sup> Уколико се жалбом нападају само неки делови диспозитива решења суспензивно дејство жалбе односи се само на тај део решења (који се жалбом добија) те се извршењу осталих, неоспораваних делова решења може приступити.<sup>17</sup> Деволутивно (лат. *devolvere* значи: превалити, свалити) дејство подразумева да се одлучивање по жалби пребацује на други, виши орган. Овакво законско решење обезбеђује већи степен објективности и непристрасности, али и стручности, обзиром да по жалби решавају по правилу, виши органи.<sup>18</sup> Сходно деволутивном дејству жалбе првостепени орган је дужан да жалбу са свим списима предмета пошаље надлежном другостепеном органу. Но упркос деволутивном дејству жалбе извесна овлашћења по истој има првостепени орган, тј. орган чији се акт оспорава.

*Рад првостепеног органа по жалби.* Поступање првостепеног органа по жалби има за циљ да олакша рад другостепеног органа, а у одређеним случајевима да се интервенција овога избегне, учини непотребном.<sup>19</sup> Првостепени орган најпре испитује постојање елементарних процесних претпоставки: благовремености, допуштености и легитимације за изјављивање. Одсуство било ког од поменутих процесних услова доводи до одбацивања жалбе закључком против кога је могуће изјавити посебну процесну жалбу и то увек, па и онда када би била у питању ствар у којој се иначе против првостепеног решења жалба не може изјавити јер није по изричитој одредби закона допуштена.<sup>20</sup> Ако орган који одлучује по жалби нађе да је жалба оправдана, одлучиће уједно и по жалби која је била одбачена. Мериторна овлашћења првостепеног органа у поступку по жалби тројака су: 1) доношење новог решења; 2) употпуњавање поступка и доношење новог решења; 3) спровођење

---

<sup>16</sup> Р. Марковић, *op. cit.*, стр. 415.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Д. Милков, *Управно право управна делатност* (треће, измењено и допуњено издање), Нови Сад, 2003, стр. 211.

<sup>19</sup> З. Томић, В. Бачић, *op. cit.*, стр. 330.

<sup>20</sup> *Ibid.*, стр. 331.

посебног испитног поступка.<sup>21</sup> Уколико не одбаца жалбу првостепени орган прелази на проучавање жалбе. *Ако орган који је донео првостепено решење нађе да је жалба основана, а није потребно спроводити нов посебни испитни поступак, може ствар решити друкчије и новим решењем заменити (дакле, не изменити) решење које се жалбом побија.*<sup>22</sup> На описани начин првостепени орган може деловати само уколико жалбене наводе усвоји у целини обзиром да би делимично усвајање жалбених навода довело до нове жалбе, чиме би била изгубљена сврха овог овлашћења. Из истих разлога на овај начин орган самоконтроле може деловати по правилу само у једностраначким стварима, док би се истим овлашћењима у двостраначким стварима могао служити само ако се тиме не би дирало у права других лица стечених ожалбеним решењем. Из законске одредбе се јасно види да је поступање првостепеног органа на горе описани начин могућност, овлашћење али не и обавеза истог. Хоће ли се њиме и послужити зависи искључиво од њихове воље. Нису дужни (упркос постојању законских претпоставки, односно испуњењу законских услова за његову примену) да тако и учине. Поражавајућа је чињеница да се оваквим овлашћењима првостепени органи у пракси, упркос чињеници да би његовом употребом у случајевима када увиде да је жалба оправдана избегли сасвим извесно санкционисање (поништавање) од стране другостепеног органа, штитећи на тај начин и свој углед и законитост свог рада, врло ретко користе, што доводи у питање делотворност законске формулације: *“Ако орган који је донео првостепено решење нађе да је жалба основана... може ствар решити...”* Преформулисање наведеног члана, тј. установљавање *обавезе* уместо овлашћења првостепеног органа допринело би смањењу инертности првостепених органа, као и ефикасности и продуктивности њиховог рада али, и олакшало странкама у заштити њихових права и смањило оптерећење другостепених органа.<sup>23</sup> *Ако орган који је донео првостепено решење нађе поводом жалбе да је спроведени поступак био непотпун, а да је то могло бити од утицаја на решавање управне ствари, он може поступак допунити сагласно одредбама закона. Орган који је донео првостепено решење допуниће*

---

<sup>21</sup> Овлашћењима првостепеног органа не дира се у принцип деволутивности јер се могу кретати само у оквиру позитивне одлуке поводом жалбе. Д. Милков, *op. cit.*, стр. 213.

<sup>22</sup> Чл. 225 ЗУП.

<sup>23</sup> У прилог томе говори и Нацрт новог закона о општем управном поступку: *“Кад првостепени орган нађе да је жалба у потпуности основана, новим решењем замениће решење које се жалбом побија, о чему ће обавести странку.”* Усвајањем оваквог предлога била би искључена дискреција првостепеног органа тако да би у случају потпуне основаности жалбе морао да побијано решење замени новим.

поступак и онда кад жалилац изнесе у жалби чињенице и доказе који би могли бити од утицаја на друкчије решење управне ствари, ако је жалиоцу морала бити дата могућност да учествује у поступку који је претходио доношењу решења, а та му могућност није била дата, или му је била дата а он је пропустио да је користи, али је у жалби оправдао то пропуштање. Према резултату допуњеног поступка, орган који је донео првостепено решење може у границама захтева странке управну ствар решити друкчије и новим решењем заменити решење које се жалбом побија.<sup>24</sup> Међутим, да ли ће првостепени орган поводом навода изнетих у жалби употпунити поступак или не, односно, хоће ли нове чињенице и доказе сматрати релевантним, да ли ће оценити да је жалиоцу било незаконито ускраћено право да учествује у првостепеном поступку, и најзад, хоће ли разлоге жалиочевог пропуштања сматрати оправданим – све по цени, по својој процени, првостепени орган. Стога, и на овом месту указујемо на мањкавост законске формулације (чл. 226) оправдано сматрајући да би обавезивање првостепеног органа, разуме се, искључиво уз постојање законом предвиђених претпоставки, жалбу у управном поступку учинило далеко делотворнијим и ефикаснијим механизмом заштите права грађана. Ново решење, будући да је донесено од првостепеног органа, и то на место поништеног, те да се њиме мериторно решава управна ствар, има карактер првостепеног, те се, у складу са начелом двостепености, може жалбом поново побијати. Уколико је пак у допуњеном поступку првостепени орган утврдио исто чињенично стање као и у поступку који је претходио доношењу решења које је предмет жалбе, нема онова да доноси ново решење којим би констатовао да нема основа за измену ранијег решења, те списе предмета доставља органу надлежном за решавање.<sup>25</sup> Кад је решење донесено без претходно спроведеног посебног испитног поступка који је био обавезан, или кад је донесено по члану 131. став 1. тач. 1, 2. или 3. овог закона, али странци није била дата могућност да се изјасни о чињеницама и околностима које су од значаја за доношење решења, а странка у жалби тражи да се посебни испитни поступак спроведе, односно да јој се пружи могућност да се изјасни о тим чињеницама и околностима, првостепени орган је дужан да спроведе тај поступак.<sup>26</sup> По спроведеном допуњеном поступку првостепени орган може уважити жалбени захтев и донети ново решење против кога се и у овом случају, као првостепеног, може изјавити жалба. За разлику од претходна два случаја интервенисања првостепеног органа

---

<sup>24</sup> Чл. 226 ЗУП.

<sup>25</sup> ВСС, У бр. 6231/74 од 14. X 1975. год. Извор: З. Томић, В. Бачић, Коментар закона..., стр. 355.

<sup>26</sup> Чл. 227 ЗУП.

по жалби где се исти овлашћује да нешто учини, у овом случају намеће му се обавеза, дужност да (уколико су испуњене законске претпоставке) допуни поступак чиме му се на сасвим обезбеђује да своје грешке и пропусте начињене при доношењу ожалбеног решења увиди и отклони пре но што предмет доспе пред вишу инстанцу. Уколико првостепени орган не искористивши процесна овлашћења - жалбу не одбаци (као неблагоприятну, недопуштену или изјављену од стране неовлашћеног лица), односно мериторна - не донесе ново решење, дужан је да без одлагања а најдоцније у року од 15 дана од пријема жалбе исту са списима предмета достави надлежном другостепеном органу.

*Решавање другостепеног органа по жалби.* Другостепени орган ће најпре утврдити (не)постојање основних процесних претпоставки без обзира на то што се првостепени орган већ позабавио овим питањем, те ће жалбу у случају неблагоприятности, недопуштености или одсуства жалбене легитимације одбаци а *limine* закључком који је коначан. Ако пак жалба испуњава процесне услове другостепени орган је узима у мериторно разматрање. Испитујући жалбу другостепени орган се по правилу креће у границама жалбеног захтева. Бавећи се питањем законитости и правилности побијаног решења, односно, питањем основаности жалбе, надлежни другостепени орган може деловати тројако: 1) одбити жалбу; 2) поништити решење (у целини или делимично); 3) изменити решење. Другостепени орган ће одбити жалбу као неосновану ако нађе: 1) да је поступак који је претходио доношењу решења правилно спроведен а решење правилно и на закону засновано (ако у поступку није било ни формалних ни материјалних грешака); 2) да је у поступку који је претходио доношењу решења било извесних грешака поступка али оне нису од значаја јер нису могле утицати на суштину ствари (дакле, било је ирелевантних формалних грешака) и 3) да је решење законито али из неких других разлога а не оних који су наведени у образложењу решења. Поступајући по жалби другостепени орган може поништити првостепено решење. Постоје две групе случајева поништавања. Прву групу чине следећи разлози: ако су релевантне чињенице погршно или непотпуно утврђене, ако је у поступку који је претходио доношењу решења дошло до битне повреде правила поступка и ако је диспозитив побијаног решења нејасан или противуречан образложењу побијаног решења. Увиђањем оваквих недостатака првостепеног поступка другостепени орган ће у циљу елиминисања истих допунити поступак, што може учинити сам, или, преко првостепеног или замољеног органа. На основу резултата допуњеног поступка може наћи да је управна ствар првостепеним решењем била правилно решена, у ком случају ће жалбу одбити образлажући зашто је и првостепеним решењем ствар била правилно решена, али, исто тако може наћи да се управна ствар морала решити

другачије но што је била решена оспораваним решењем. У том случају ће својим решењем поништити првостепено решење и сам решити управну ствар или, вратити предмет првостепеном органу на поновно одлучивање уколико сматра да ће овај брже и економичније спровести поступак. Тада је дужност другостепеног органа да у свом решењу о поништењу упути првостепени орган у ком правцу треба допунити поступак а дужност првостепеног органа да у свему поступи по упуштвима другостепеног и да без одлагања а најдоцније у року од 30 дана од пријема предмета донесе ново решење. Наведене дужности, и то временски ограничене, органа поступајућих по жалби предвиђене су у сврху избегавања непотребног одуговлачења поступка. Дакле, у случају постојања наведених неправилности другостепени орган ће поништити првостепено решење при чему има могућност избора између две алтернативе: 1) да управну ствар реши сам или 2) да предмет врати на поновно одлучивање првостепеном органу (што се у пракси најчешће дешава). Постојање избора између предвиђених алтернатива је поред врсте грешака у питању, одн. неправилности, оно што чини кључну разлику између ове и друге групе случајева поништавања где поменутог избора нема већ је другостепени орган дужан да сам, без могућности враћања предмета на поновно одлучивање првостепеном органу, мериторно реши управну ствар. На овај начин другостепени орган је дужан поступити уколико нађе: да су докази погрешно оцењени, да су из утврђених чињеница изведени погрешни закључци у погледу чињеничног стања, да је погрешно примењен правни пропис на основу кога је решана управна ствар или да је на основу дискреционе оцене требало донети другачије решење. Наиме, реч је о таквим недостацима чија елиминација не изискује допуну поступка, счега ће другостепени орган без изузетка поништити решење и сам решити управну ствар. Изузев касаторних, другостепени орган има на располагању и ревизиона овлашћења. Другостепени орган ће изменити првостепено решење упркос чињеници да је чињенично стање правилно утврђено и на исто правилно примењен материјални пропис уколико сматра да се циљ ради којег је решење донесено могао остварити и другим, по странку повољнијим средствима. Из законске формулације произилази да је реч о онерозним управним актима (којима се странци налажу обавезе) при чијем доношењу није довољно вођено рачуна о начелу заштите права грађана и јавног интереса<sup>27</sup> које налаже да се приликом доношења оваквих решења имају примењивати оне мере предвиђене прописима које су за странке повољније. Приликом одбијања жалбе као неосноване, поништавања и поновног решавања управне

---

<sup>27</sup> Начело заштите права грађана и јавног интереса – чл. 6 ст. 3 ЗУП.

ствари, као и у случају горе описаног преиначавања решења другостепени орган се креће у оквиру жалбе. Но, извесна овлашћења има по службеној дужности, независно и мимо жалбеног захтева а све у циљу правилног и законитог решавања ствари. Опште је познато да је сваки орган управе дужан да на своју надлежност пази по службеној дужности. С тим у вези, ако другостепени орган нађе да је решење донесено од стране ненадлежног органа поништиће исто и предмет упутити надлежном органу без могућности да га сам реши јер би то значило фактичко преузимање надлежности и улоге првостепеног органа. Друго, ако у поступку жалбене контроле контролор оцени да је у току првостепеног поступка учињена неправилност која решење чини ништавим, то ће у складу са одредбама закона које налажу да се на ништавст и разлоге ништавости пази по службеној дужности, огласити такво решење ништавим, као и део поступка спроведен након констатоване неправилности. Против решења којим се првостепено решење у поступку по жалби оглашава ништавим није допуштена жалба.<sup>28</sup> У склопу овлашћења другостепеног органа да делује независно од захтева стављених у жалби (премда се углавном држи жалбе али не и разлога наведених у њој!) спада и могућност да побијано решење преиначи: једном, у корист жалиоца, други пут, на његову штету. Овлашћење другостепеног органа да поводом жалбе измени првостепено решење у корист жалиоца, *reformatio in melius*, признајући му више или боље од онога што је жалбом захтевао двоструко је ограничено: 1) другостепени орган може изаћи из жалбеног захтева али се мора кретати у оквирима захтева стављеног у првостепеном поступку и 2) тиме не сме доћи до вређања права која су друга лица стекла побијаним решењем. Када је пак реч о преиначењу решења на штету жалиоца<sup>29</sup> ова могућност је тако рестриктивно постављена да је оправданије говорити о забрани института *reformatio in peius* уз извесна ЗУП предвиђена одступања. До одступања од начелне зарбане института *reformatio in peius* долази у случајевима најтежих повреда закона првостепеним решењем или, како то ЗУП каже, уколико има елемената за активирање неког од следећих ванредних правних средстава: поништавање и укидање решења по основу службеног надзора, ванредно укидање решења и оглашавање решења ништавим. Посреди је законска забрана стављања странке путем другостепеног решења у неповољнију ситуацију од оне из првостепеног, чиме се жалилац жели сачувати од ризика да тражећи више не изгуби и оно што

---

<sup>28</sup> СВС, Уж. бр. 1534/61 од 3. III 1961. Извор: З. Томић, В. Бачић, *Коментар закона...* стр. 340.

<sup>29</sup> У аустријском и немачком ЗУП-у измена на штету жалиоца уопште није изричито предвиђена.

му је побигјаним решењем већ било признато.<sup>30</sup> Забраном преиначења првостепеног решења на штету жалиоца дат је примат начелу правне сигурности и заштите права странака у односу на начело законитости<sup>31</sup> са изузтком случајева којима се од ове забране одступа, сходно чему, у којима је победу ипак однело начело законитости.

Поставља се питање од ког момента почиње правно дејство другостепеног решења, посебно кад другостепени орган сам реши управну ствар. Правило је да тада другостепено решење делује уназад, од момента од којег је важило првостепено решење поништено другостепеним решењем.<sup>32</sup>

Осим првостепеног решења за које жалилац држи да је неисправно предмет жалбе може бити и претпостављено, решење које по захтеву странке првостепени орган није донео у законом прописаном року. Разлог за изјављивање незадовољства жалиоца у оваквим случајевима јесте тај што управа ћутке и пасивно прелази преко захтева странке за издавање акта. Имајући у виду да је овлашћење на вршење управне власти не само право већ и дужност<sup>33</sup>, законодавац у циљу спречавања самовоље органа управе уводи фикцију по којој се сматра да је у случају “ћутања администрације” захтев странке одбијен, тј. донесено негативно решење. Протв таквог, фиктивног решења странка може изјавити жалбу под условом да у датој управној ствари жалба није искључена. Тиме се осујећује пасивност и инфериорност управе. Управи се забрањује да ћути “што значи победу начела законитости, победу опште воље над самовољом органа управе, односно деспотском вољом носилаца власти.”<sup>34</sup> Поступање другостепеног органа по жалби у случају “ћутања управе” детаљно је регулисано и одредбама ЗУП-а учињено детерминисаним пре свега у зависности од тога да ли су разлози за недоношење решења од стране првостепеног органа оправдани. Закон предвиђа, у чл. 236 да, уколико су испуњени сви формални услови за усвајање жалбе због “ћутања администрације” другостепени орган ће затражити од првостепеног да му достави извештај и саопшти разлоге због којих решење није донето у року (један одн. два месеца). Уколико су разлози оправдани (нпр. тешкоће у вези са решавањем претходног

---

<sup>30</sup> З. Томић, В. Бачић, *op. cit.*, стр. 345. Упореди: Н. Стјепановић, *Управно право у СФРЈ – општи део*, Београд, 1978, стр. 688. Извор: Р. Марковић, стр. 424.

<sup>31</sup> *Ibid*, стр. 345.

<sup>32</sup> Љ. Јевтић, Р. Шрамек, *Управни поступак и управни спор*, стр. 196-197. Извор: Р. Марковић, стр. 425.

<sup>33</sup> Р. Марковић, *op. cit.*, стр. 409.

<sup>34</sup> И. Фестић, *Правна заштита грађана у случају ћутања управе*, Годишњак Правног факултета у Сарајеву, XXXII, 1984, стр. 184. Извор: Р. Марковић, 409.



питања, понашање странке, ажурност и ефикасност рада органа)<sup>35</sup>, одредиће првостепеном органу рок за доношење решења који не може бити дужи од једног месеца. Међутим, ако решење није донето из оправданих разлога тада ће другостепени орган наложити да му се доставе комплетни списи предмета и сам спровести поступак и донети решење. Изузетно, из разлога економичности, другостепени може наложити да првостепени изврши одређене радње и прикупи потребне податке које ће касније доставити другостепеном да би овај одлучио о предметној управној ствари и сам донео решење. Битно је нагласити, да је законодавац имао у виду интерес странке, па, да не би дошло до одуговлачења поступка, стварања непотребних трошкова и правне несигурности, рад другостепеног органа је такође временски ограничен. Решење по жалби мора се донети и доставити странци што пре, а најдоцније у року од два месеца рачунајући од дана предаје жалбе, ако посебним прописом није одређен краћи рок.<sup>36</sup> По доношењу решења другостепени орган га не доставља странци непосредно већ посредством првостепеног органа коме решење шаље са свим списима предмета а овај је дужан да га достави странци у року д 8 дана. Смисао достављања другостепеног решења преко првостепеног органа лежи у томе да се првостепени органи упознају са грешкама које су начинили и да се на тај начин у будућности постигне уједначавање праксе.<sup>37</sup>

### Одступања од општег правног режима жалбе у управном поступку

ЗУП прописан је општи правни режим жалбе. Посебним прописима који се доносе у посебним управним областима, одн. ситуацијама, нека питања режима редовног правног средства у управном поступку подлежу измењеној регулативи у складу са захтевима и специфичностима односне посебне управне ситуације. Кључна одступања од општег правног режима жалбе у управном поступку јесу: 1) искључење права на жалбу; 2) искључење суспензивног дејства жалбе; 3) одступање у случају “ћутања управе” од фикције постојања негативног акта којим се захтев странке одбија. Жалба се може законом изузетно искључити у одређеним врстама управних ствари<sup>38</sup> “ако је на други начин обезбеђена

<sup>35</sup> З. Томић, *Опште управно право*, Београд, 2011, стр. 316.

<sup>36</sup> Чл. 237 ст. 1 ЗУП.

<sup>37</sup> Д. Милков, *Управно право управна делатност*, Нови Сад, 1997, стр. 243.

<sup>38</sup> Чл. 38, ст. 4 Закона о заштити конкуренције (Службени гласник РС, бр. 51/2009), чл. 13 ст. 2 Закона о финансијском лизингу (Службени гласник РС, бр. 55/2003 и 61/2005), чл. 61 ст. 4 Закона о безбедности хране (Службени гласник РС, бр. 41/2009), чл. 9 ст. 4 Закона о банкама (Службени гласник РС, бр. 107/2005 и 91/2010) итд.

*заштита права и законитости.*<sup>39</sup> Осим тога битно одступање од начела двостепености представљају првостепени акти појединих државних органа и то: министарстава и посебних организација (против чијих се аката жалба може изјавити само кад је законом изричито предвиђено<sup>40</sup>), Владе, Народне скупштине и председника Републике. Разлог искључења жалбе у погледу првостепених аката наведених органа је политичко-правног карактера, лежи у њиховом политичком угледу и начелној правној недодирљивости.<sup>41</sup> Суспензивно дејство уредно изјављене жалбе (као и рока за жалбу) је њено редовно, уобичајено обележје. Одступања од одложног дејства жалбе могућа су само уколико су законом изричито предвиђена. Закон у том смислу предвиђа да жалба не одлаже извршење решења: кад је законом то предвиђено<sup>42</sup>, у случајевима предузимања хитних мера и ако би услед одлагања извршења некој од странака била причињена штета која би се тешко могла поправити.<sup>43</sup> У последњем случају може се тражити обезбеђење од странке у чију се корист спроводи извршење. Претпоставка фаворабилног акта у случају да наступи “ћутања управе” важи у нашем правном систему као изузетак<sup>44</sup>, одн. правно егзистира само у ретким “уским” и специјалним управним, уставно-управним и управним материјама у вези са неким приватноправним односима.<sup>45</sup> Нацрт новог Закона о општем управном поступку предлаже из корена другачије решење за случај “ћутање управе”. Наиме, у нацрту се “ћутање управе” третира као уважавање захтева странке, изузев ако није другачије прописано. Притом, странка има право да захтева издавање потврде којом се потврђује да је њен захтев усвојен. У случају непоступања органа по таквом захтеву странке, одн. неиздавања такве потврде, странка би могла покренути управни спор. Овај предлог (за сада само идеја) би уколико буде усвојен као део важећег законодавства вероватно стимулисао управу на делање.

---

<sup>39</sup> Чл. 12 ст. 2 ЗУП.

<sup>40</sup> Новела ЗУП из 2010.

<sup>41</sup> З. Томић, *Опште управно право* (шесто, допуњено и актуализовано издање), Београд, 2011, стр. 309.

<sup>42</sup> Тако, чл. 104 Закона о културним добрима ( Сл. Гласник РС, бр. 71/1994 ) предвиђа да се против решења Републичког завода за заштиту културе може изјавити жалба Министарству културе при чему жалба не одлаже извршење решења.

<sup>43</sup> Чл. 221 ст. 2 ЗУП.

<sup>44</sup> Узећемо за пример Закон о политичким странакама ( Сл. Гласник РС, бр. 36/2009). Уколико министарство у року од 30 дана не донесе решење о упису политичке странке у Регистар, одн. не одбаци пријаву за упис политичке странке у Регистар, сматра се да је иста уписана у Регистар наредног дана од дана истека рока (чл. 26 Закона).

<sup>45</sup> С. Лиљих, М. Дреновак, *Посебно управно право*, Београд, 2010, стр. 159.

## Жалба у пракси

У току 2012 Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање примио је 27.938 жалби. Из 2011. године, по жалби је остало нерешених 2.924 предмета, тако да је у 2012. години за решавање било укупно 30.862 предмета. Током 2012. године у поступку по жалби донето је 28.700 решења (односно 92,9%) а остало је нерешено 2.162 (односно 7,1%) предмета. У вршењу ревизије у Фонду у 2012. години поништено је укупно 219 првостепених решења. Следствено томе, било је могуће подићи тужбу пред Управним судом против 28.919 коначних решења. До краја 2012. године против решења Фонда покренуто је укупно 6.760 управних спорова.<sup>46</sup> Из реченог следи да је жалба одвратила око 76,5% жалиоца од иницирања управно-судског поступка док се отприлике 23,4% незадовољних жалилаца ипак обратило Управном суду.

Повереник је у 2012. решио 2.269 жалби.<sup>47</sup> Од укупно 2.269 решених жалби, 2.054 жалбе (90,5%) су биле основане, 140 решења (6,2%) којима се жалба одбија као неоснована, и 75 закључака (3,3%) којима се жалба одбацује из формалних разлога, због неблаговремености, односно преурањености, недопуштености или ненадлежности Повереника. Током 2012. године Управном суду поднето је осам тужби против одлука Повереника којима су одбијене жалбе подносилаца изјављене против одлука руковалаца.<sup>48</sup> Овако мали проценат жалиоца који су се обратили за заштититу Управном суду, од свега 0,35%, не изненађује обзиром да је око 90% жалби било усвојено.

Градско веће града Ниша је разматрало 16 жалби. Приликом разматрања поднетих жалби, Градско веће је донело 11 решења о одбијању жалбе, 3 решења о поништењу решења првостепеног органа и 2 закључка о обустављању поступка.<sup>49</sup> На одлуке градског већа Управном

---

<sup>46</sup> Наведено према Информатору о раду Републичког фонда за ПИО за 2013, доступно на: <http://www.pio.rs/images/dokumenta/Informator/2013/Informator%20-%20jul%202013%20-%20lat.pdf>, приступљено 25. 08. 2013.

<sup>47</sup> У 2012. грађани су се најчешће жалили због тзв. „ћутања администрације“ по поднетом захтеву. Ради се о ситуацијама када је орган или потпуно игнорисао захтев тражиоца информације или су одговори тражиоцу да се не може удовољити захтеву били незадовољно или потпуно неаргументовани.

<sup>48</sup> Наведено према Извештају о спровођењу закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и закона о заштити података о личности за 2012, доступно на: <http://www.poverenik.rs/sr/o-nama/godisnji-izvestaji/1562-izvestaj-poverenika-za-2012-godinu.html> Приступљено, 10.09.2012.

<sup>49</sup> Наведено према Извештају о раду Градског већа града Ниша за 2011, доступно на: <http://www.ni.rs/uploads/doc/informatori/120112izvestaj-gv.pdf>. Приступљено 10.09.2013.

суду је у току 2011 изјављено 3 тужбе из чега следи да је свега 18,7% незадовољних жалилаца наставило са заштитом својих права у поступку пред судом.<sup>50</sup>

Градском већу Града Новог Сада, као другостепеном органу надлежном за решавање у поступку по жалбама изјављеним на одлуке, радње или пропусте градских управа, у периоду од 1.01.2009. - 30.06.2013. године достављено је 1706 предмета на решавање. У наведеном периоду Градско веће Града Новог Сада решило је укупно 1621 предмет<sup>51</sup>. Како нам информације о начину решавања па жалбама, као ни број тужби поднетих Управном суду за наведени период нису доступни размотрићемо претходни. Градско веће града Новог Сада је у оквиру своје другостепене надлежности у периоду 01.01.2009 - 31.12.2011. донело 960 одлука по жалбама. Према подацима Управног суда на одлуке градског већа у току 2010 и 2011 изјављено је 62 тужбе, што чини свега 6,4%, што ће рећи да је жалба била делотворна у 93, 6%<sup>52</sup>.

Жалбена комисија Владе одлучује по жалбама државних службеника на решења којима је у управном поступку одлучено о њиховим правима и обавезама. Комисија је у периоду 01.09.2006-01.09.2007. примила 8.253 жалбе а одлучила по 8.231 предмета. Од тога, је 186 жалби одбачено, 7.530 одбијено и 515 усвојено. На решења Жалбене комисије Владе изјављено је 293 тужбе Управном суду<sup>53</sup> што чини 3,5% и упућује на закључак да је у чак 96,4% случајева жалба била успешна у смислу одвраћања жалиоца од покретања управно-судског поступка, и у тој мери смањила (потенцијално) оптерећење Управног суда.

Недовољно реализовано начело транспарентности управе, односно, немогућност приступа подацима о раду свих органа који у управним стварима поступају као другостепени разлог је оваквог, само фрагментарног разматрања поступања по жалби појединих органа (одабраних сасвим случајно међу онима који исто тако јавно презентују податке о свом раду), и с тим у вези њене делотворности и доприноса смањењу оптерећења Управног суда. Имајући у виду чињеницу да нису

---

<sup>50</sup> В. Цуцић, *Делотворност жалбе у управном поступку*, Правни факултет, Београд, стр. 15.

<sup>51</sup> Наведено према Информатору о раду Градоначелника Новог Сада и Градског већа града Новог Сада за 2013., доступно на: <http://www.novisad.rs/lat/informator-o-radu-gradonacelnika-novog-sada-i-gradskog-veca-novog-sada>. Приступљено 10.09.2013.

<sup>52</sup> В. Цуцић, *op.cit.*, стр. 15. Напомена: посматрамо задње две године обзиром да је Управни суд почео са радом тек 01.01. 2010.

<sup>53</sup> Наведено према Извештају о раду Жалбене комисије Владе, доступно на: [http://www.suk.gov.rs/sr\\_lat/zalbena\\_komisija\\_vlade/iz\\_prakse.dot](http://www.suk.gov.rs/sr_lat/zalbena_komisija_vlade/iz_prakse.dot). Приступљено 10.09.2013.

узети у разматање сви другостепени органи, као и да се представљени подаци о поступању по жалби у раду наведених органа не односе на исти временски период фактички је немогуће дати прецизну математичку процену о делотворности жалбе. Но, ипак се с обзиром на проценат у коме је зауставила жалиоце, односно одвратила их од иницирања поступка пред Управним судом против коначних решења у раду наведених другостепених органа, може рећи да је учинак жалбе као механизма заштите права грађана и објективне законитости али и њен допринос смањењу оптерећења управно-судске инстанце неспоран.

### **Закључна разматрања**

У модерној правно уређеној држави где је поштовање људских права мерило и одраз демократичности о значају владавине права излишно је и говорити. Како владавина права не значи само обавезивање појединаца према држави већ исто тако и везаност државе законима и прописима према појединцима аутор у раду анализира један вид контроле једне функције државне власти. Контрола је управна и то инстанциона, по жалби, а грана државне власти управа. Потреба за истраживањем жалбе упркс њеној детаљној детерминисаности у ЗУП-у почев од потребне садржине, разлога (премда не таксативно наведених ) за изјављивање, органа коме се предаје а коме изјављује, рока у коме се подноси, дејстава које производи, преко поступања и овлашћења првостепеног и решавања другостепеног органа по њој, произилази из њене присутности и елементарног значаја у пракси као најсвеобухватнијег управноправног средства за заштиту права и интереса грађана, њене сталне актуелности али и нужности да се поједине одредбе закона којима је регулисана детаљније анализирају с обзиром на проблеме или тешкће које у практичној примени стварају а све у циљу изградње ефикасније и одговорније управе, квалитетнијег остваривања и заштите права и интереса грађана и унапређења јавног интереса, као и заокруживања припадности Србије европском управном простору. С тим у вези у раду је указано на потешкоће са којима се грађани тзв. заинтересована лица срећу у пракси поводом начина на који је регулисано питање рока за изјављивање али и начин на који би се исто могло решити. Осим тога доводи се питање учинковитост законске формулације којом је регулисано питање поступања првостепеног органа и такође нуди решење које би у пракси, сматрамо, показало као делотворније. Када је реч о ефикасности жалбе као правног средства за заштиту права грађана у прилог те ефикасности, посматрано са аспекта квантитативних критеријума, најбоље говоре подаци о броју процената у коме се жалба у различитим управним материјама показала као довољно средство правне заштите

права и објективне законитости сходно чему је жалиоце одвратила од иницирања поступка управно-судске заштите уштедевши тиме време и ресурсе Управног суда али, исто тако и време и средства самих странака. Према тај проценат варира од једне до друге области (осим тога све области и сви другостепени органи управе из разлога наведених у раду нису обухваћени истраживањем) углавном је висок и у највећем броју анализираних подручја прелази 50%.

**Nevena Petrović, LL.M**  
**Assistant**

## **APPEAL IN THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE**

### **Summary**

The rule of justice is a foundation of a modern legal organized country. It demands obeying rules by the citizens and the country as well. Administration as one of the country functions works on realisations of civil rights and public interest applying indirectly laws on the occasion of making decisions about their rights and obligations.

Considering that it represents the country and takes care of protection of public interest and doing so, it happens to violate the law, in regard to the rights and interests of citizens. That is the reason for administrative control. Appeal in administrative proceeding is one of numerous remedies of control. According to the conducted research it is very represented and effective in practice as well. Besides it helps the citizens to protect their rights and it also helps reducing the Administrative court burden.

Council of Europe recommends it as a part of disputes solution between administration and citizen and gives it an advantage in relation to their remedies of administrative law.