

Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим
седиштем у Косовској Митровици, децембар 2014.
ГОДИШЊИ ЗБОРНИК РАДОВА

Издавач:

Правни факултет у Приштини са привременим седиштем у Косовској
Митровици

За издавача

Проф. др Душанка Јововић, декан

Главни и одговорни уредник

Проф. др Петар Станојевић

Секретар

Доц. др Јелена Беловић

Редакциони одбор:

Проф. др Владимир В. Вековић

Проф. др Љубомир Митровић

Проф. др Милорад Жижич

Проф. др Љубица Мандић

Технички уредник

Младен Тодоровић

Дизајн корица

Кварк, Краљево

Штампа

Кварк, Краљево

Тираж:

100 примерака

ISBN 978-86-6083-033-5

САДРЖАЈ

КАТЕДРА ЗА ГРАЂАНСКО ПРАВНЕ НАУКЕ

Проф. др Владимир Боранијашевић
ПОСТУПАК ЗА УТВРЂИВАЊЕ ВРЕМЕНА И МЕСТА РОЂЕЊА 9

Доц. др Душан Новаковић
ПРАВО ДЕТЕТА НА ОБРАЗОВАЊЕ 27

Доц. др Јелена Беловић
О АУТОНОМИЈИ ВОЉЕ У МЕЂУНАРОДНОМ
ПРИВАТНОМ ПРАВУ 41

Мр Душко Челић
ГРАЂАНСКА КОДИФИКАЦИЈА У СРБА – СТО
СЕДАМДЕСЕТ ГОДИНА КАСНИЈЕ 59

КАТЕДРА ЗА КРИВИЧНО ПРАВНЕ НАУКЕ

Проф. др Петар Станојевић, мр Саша Атанасов
ПРОФИЛ ЖРТВЕ И УЧИНИОЦА ТРГОВИНЕ ЉУДИМА 75

Проф. др Владимир В. Вековић
ПОСТУПАК ПРЕД ВЕЋЕМ ЗА МАЛОЛЕТНИКЕ
ИЗМЕЂУ НОРМАТИВНОГ И СТВАРНОГ 89

КАТЕДРА ЗА ЈАВНО ПРАВНЕ НАУКЕ

Проф. др Владан Михајловић
ЗАКОНОДАВСТВО КАО ОСНОВНА ФУНКЦИЈА И УСЛОВ
ПОСТОЈАЊА И ДЕЛОВАЊА ПАРЛАМЕНТА КАО
ПРЕДСТАВНИЧКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ ВЛАСТИ 103

Доц. др Дејан Мирковић
СЛУЧАЈ ХРВАТСКА ПРОТИВ СРБИЈЕ И САВЕТОДАВНО
МИШЉЕЊЕ ПОВОДОМ ПРОГЛАШЕЊА НЕЗАВИСНОСТИ
КОСОВА 119

Невена Петровић
ПРАВНА ЗАШТИТА У НЕКИМ ПОСЕБНИМ УПРАВНИМ
ОБЛАСТИМА 131

КАТЕДРА ЗА ПРАВНО ЕКОНОМСКЕ НАУКЕ

Проф. др Љибомир Митровић, мр Славка Митровић
САВРЕМЕНА ИСКУСТВА ЗЕМАЉА ТРЖИШНЕ ПРИВРЕДЕ
У ПОЉОПРИВРЕДНОЈ ПРОИЗВОДЊИ 147

Данијела Петровић
БУЏЕТСКИ ДЕФИЦИТ И ЈАВНИ ДУГ – УЗРОЦИ
И РЕШЕЊА 161

**КАТЕДРА ЗА ТЕОРИЈСКО ПРАВНЕ НАУКЕ, ИСТОРИЈСКО
ПРАВНЕ НАУКЕ И СОЦИОЛОГИЈУ**

Проф. др Радомир Стојановић
ЗАКОН, ВОЉА И МОРАЛ 175



Невена Петровић

**ПРАВНА ЗАШТИТА У НЕКИМ ПОСЕБНИМ УПРАВНИМ
ОБЛАСТИМА**

Невена Петровић, асистент

Апстракт:

Управни поступак концепиран је на начелу двостепености. Двостепеност управног поступка важна је из најмање два разлога. Први је заштита странака о чијим се правима, обавезама и на закону заснованим интересима у њему одлучује. Важност те заштите нарочито долази до изражаја ако се има у виду чињеница да у управном поступку орган управе (који води поступак) премда се стара о испуњавању права и обавеза странака, преваходно води рачуна о заштити јавног интереса, те да остваривање права и обавеза странака не буде на штету јавног интереса. Као заступник јавног интереса, онај који дела и име и за рачун државе, орган управе је често у прилици да науштрб права и интереса грађана и других странака у поступку заштити јавни интерес. И неретко то и чини. Други разлог који говори у прилог двостепене управне инстанце јесте заштита објективне законитости. С тим у вези, другостепени поступак могу, као заступници јавног интереса иницирати овлашћени државни органи.

Средство којим се покреће друга етапа општег управног поступка, а у којој се коначно обликује управни акт, јесте жалба. Реч је о редовном (уобичајеном) правном средству, заступљеном у циљу испуњења горе наведених разлога, у већини управних области.

У неким управним материјама, упркос начелу двостепености, несумљивом значају и делотворности жалбе у пракси, она као инструмент редовне управне контроле није предвиђена.

У појединим пак управним областима, на место жалбе, као њени мање-више успешни супститути, чак понегде са појединим предностима у односу на њу, јављају се други модалитети заштите: приговор и захтев за заштиту права понуђача и јавног интереса.

Кључне речи: *Одступања од општег (редовног) другостепеног управног поступка, правна заштита у неким посебним управним областима, приговор, захтев за заштиту права понуђача и јавног интереса.*

Уводна излагања

Начело двостепености¹ омогућава управи да исправи евентуалне грешке и неправилности било материјалне или процесне природе учињене у току првостепеног поступка и да на тај начин избегне мешање и интервенцију неуправних, пре свега судских инстанци у њен рад. Правно средство којим се активира другостепени управни поступак је по правилу, жалба. Поводом ње орган вишег степена врши контролу над радом органа нижег степена, тако да је у принципу реч о самоконтроли. 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 самостална² њен учинак у пракси је неспоран.

То се, у најкраћем, огледа у следећем. Поступајући по жалби надлежни другостепени органи врше надзор над радом нижих органа, обезбеђујући притом не само заштиту права и интереса грађана и других странака у поступку и објективне законитости него и једнообразност у раду нижих органа. Поред тога, значај жалбе произилази и из њеног несумњивог доприноса смањењу оптерећења Управног суда³ (што је врло важно у нашој земљи с обзиром на чињеницу постојања само једног Управног суда). На крају, премда не мање битно, жалби у управном поступку призната је важност, чак предност у односу на остала управноправна средства у посебној препоруци⁴ Савета Европе посвећеној питању алтернатива судском поступку између органа управе и приватних лица из 2007. год.

Не доводећи у питање делотворност поменутог средства управно-правне контроле и заштите права и интереса странака и објективне законитости, законодавац је у појединим управним областима, уважавајући њихове особености али и полазећи од одређених

¹ Чл. 12. Закона о општем управном поступку (Објављен у „Сл. Листу СРЈ“ бр. 33 од 11. јула 1997, 31/1, „сл. Гласнику РС“ бр. 30 од 7. маја 2010.)

² С. Лилић, *Управно право – Управно процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду – Сл. Гласник, Београд, 2008, стр. 417.

³ О доприносу жалбе смањењу оптерећења Управних судова видети више: Council of Europe, Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties, adopted by Committee of Ministers on December, 15, 2004, Preamble, p.13.

⁴ Council of Europe, Recommendation Rec(2001)7 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts, adopted by Committee of Ministers on September, 5, 2001, Appendix, Principle III.

правнополитичких разлога, предвидео другачија средства заштите којима се унеколико одступа од жалбе и општег правног режима по њој. Реч је о приговору и захтеву за заштиту права понуђача и јавног интереса.

Поменута правна средства нису ванредна већ замена за жалбу као редовно прво средство. Њима се остварује заштита изборног права, заштита права у области радиодифузије и права у области јавних набавки. Њиховом анализом и поређењем са жалбом као уобичајеним средством редовне управне контроле указаћемо на њихове добре стране, и у случају преовладавања ових (добрих страна) на могућност увођења сличних средства и у другим управним областима.

1. Приговор као средство заштите изборног права

Закон о избору народних посланика⁵ (у даљем тексту ЗоНП) садржи одредбе о заштити изборног права. Закон предвиђа да су органи надлежни за спровођење избора дужни да у току изборног поступка обавештавају бираче о њиховим изборним правима и начину заштите тих права. Заштита конкретног изборног права⁶ пружа се решавањем изборних спорова⁷. Предмет спора јесте законитост изборног поступка (поштовање правила за законито конституисање представничких тела) а наводна повреда изборног права може бити само повод преиспитивања регуларности изборног процеса. Неправилности морају бити таквог интензитета да мењају прописани изборни поступак у целини или једном његовом делу, чинећи изборну утакмицу у целини или делимично нерегуларном, па сходно томе и изборни резултат мора у целини или делимично да буде подложен корекцији⁸.

Право на заштиту изборног права има сваки бирач, кандидат за посланика и подносилац листе. Круг активно легитимисаних лица је видно прецизније детерминисан него што је случај код жалбе (коју под одређеним условима могу изјавити заинтересована лица која у поступку

⁵ Закон о избору народних посланика објављен је у „Сл. гласнику РС“ бр. 35/00.

⁶ Изборно право у смислу поменутог закона обухвата право грађана да: бирају и буду бирани; кандидују и буду кандидовани; одлучују о предложеним кандидатима и изборним листама; да кандидатима јавно постављају питања; да буду правовремено, истинито, потпуно и објективно обавештени о програмима и подносиоцима изборних листа и кандидатима са тих листа,... Чл. 9.

⁷ Изборни спор се може одредити као спор око стицања и престанка представничког мандата који је добијен од грађана путем непосредног гласања. *Више о системима решавања изборних спорова на упоредном плану видети: Д. Стојановић, Уставно право*, Свен, Ниш, 2013, стр. 267.

⁸ *Ibid*, стр. 479.

нису учествовала). Из тога се међутим не би могао извести закључак о ограниченој заштити поводом приговора јер су кругом овлашћених лица покривена сва она лица чија би изборна права могла бити повређена у изборном поступку.

Право на заштиту изборног права остварује се подношењем **приговора** (не жалбе). Приговор се изјављује Републичкој изборној комисији због повреде изборног права у току избора или неправилности у току предлагања односно избора. *Предмет приговора* је одлука, радња или пропуштање бирачког одбора. У предмету приговора наилазимо на другу разлику у односу на жалбу као редовно правно средство у управном поступку. За разлику од жалбе којом се могу побијати само акти (решења) и пропуштања, тзв. „ћутање управе“ предмет приговора у поступку заштите изборног права могу бити и радње (факти). Из реченог произилази да се у поступку по приговору пружа шира заштита но што то случај у поступку по жалби.

Надаље, поступак заштите изборног права карактеришу изразито кратки рокови (посматрано у односу на општи рок за изјављивање и одлучивање по жалби), како за истицање приговора тако за доношење одлуке по њима. ЗоНП предвиђа да се приговор подноси у року од 24 часа од када је донета одлука или извршена радња или односно пропуштање. Републичка изборна комисија *дужна* је да донесе решење у року од 48 часова од пријема приговора и да га достави подносиоцу приговора и свим подносиоцима изборних листи. Рок за изјављивање и одлучивање по жалби знатно је дужи.

Одлучивање. Поводом изјављеног приговора Комисија може поништити одлуку или радњу, уколико усвоји приговор. Уколико у предвиђеном року не донесе решење сматраће се да је приговор усвојен. Предвиђањем позитивне презумпције законодавац је санкционисао пасивност и инфериорност Комисије мотивишући је истовремено на благовремено поступање. Поступање Комисије указује на квантитативне и квалитативне разлике у односу на поступање у редовном другостепеном управном поступку по жалби. Приговор се изјављује директно Комисији без посредовања органа чије се поступање оспорава. Жалба се изјављује другостепеном а предаје првостепеном органу (доносиоцу ожалбеног акта) који по њој упркос њеном деволутивном дејству има извесна (дискрециона) овлашћења. Другостепени орган по жалби решење које се оспорава може поништити, укинути и изменити. Док у жалбеном поступку поступајући орган располаже ревизионим и касаторним (при

чему у већини случајева има дискреционо овлашћење а не дужност⁹) овлашћењима, дотле у поступку по приговору Комисија је дужна да донесе решење којим може поништити (не и изменити) одлуку или радњу. Одступање од редовног режима по жалби видљиво је и у установљавању позитивне презумпције у случају ћутања Комисије. У случају недоношења решења у законом предвиђеном року сматра се да је приговор усвојен. У општем управном поступку у случају „ћутања администрације“ по жалби (односно недоношења решења по жалби у законом предвиђеном року) странка има право да иницира поступак судске заштите, тј. покрене управни спор¹⁰.

Анализом жалбе и приговора примећујемо да је законодавац одредивши се за приговор као средство заштите изборног права избегао дуплирање управно-заштитне процедуре (имајући у виду сличности разлике поменутих средстава). У поређењу са жалбом закључујемо још и то да је приговор по опсегу заштите која се њиме пружа у неколико тачака шири. Прво, предмет приговора детерминисан је шире. Док предмет жалбе могу бити искључиво управни акти и пропуштање (тзв. негативни, претпостављени акти) приговором се уз то могу побијати и процесне радње (факти). Друго, Комисија је дужна да по приговору одлучи док је првостепени орган на одлучивање овлашћен.

⁹ „...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...” Више о томе: Н. Петровић, *Жалба у управном поступку*, Законодавство републике Србије – стање, циљеви и даљи развој – Тематски зборник, Кос. Митровица, 2013., стр. 461.

¹⁰ Од „ћутања администрације“ по захтеву странке када се по протеклу законом предвиђених рокова може уложити жалба као да је донето негативно решење, тзв. „негативна презумпција“ (сем у случајевима када је посебним законом прописано другачије. Нпр. Закон о политичким странкама објављен у „Сл. Гласник РС, бр. 36/2009. у чл. 26. предвиђа: Ако министарство у року од 30 дана не донесе решење о упису политичке странке у Регистар сматра се да је политичка странка уписана у исти наредног дана од дана истека рока) битно је разликовати ћутање другостепеног органа по изјављеној жалби.

2. Захтев за заштиту права произвођача и јавног интереса у поступку јавних набавки

Јавне набавке¹¹ регулисане су законом о јавним набавкама¹². Поменути закон у овој посебној управној области не предвиђа жалбу већ на место ње уводи посебни правни лек - Захтев за заштиту права произвођача и јавног интереса у поступку јавних набавки.

Поступак по захтеву концепиран је на начелу двостепености. Захтев се у првом степену подноси наручиоцу¹³. У другом степену поступа Републичка комисија за заштиту права понуђача и јавног интереса у поступку јавних набавки¹⁴. Поступак се покреће подношењем захтева наручиоцу. На подношење захтева активно је легитимисано свако лице које има интерес да закључи уговор о конкретној набавци док га у случају повреде јавног интереса може поднети Управа за јавне набавке¹⁵, јавни правобранилац и државни орган или организација која врши надзор над пословањем наручиоца. Круг лица овлашћених на подношење захтева прецизније је детерминисан у односу на жалиоце у редовном поступку по жалби но тиме се домен заштите овог правног средства не ограничава. Битна разлика у односу на жалбу видљива је и у року за подношење. Захтев се може поднети у току читавог поступка јавне набавке, а по доношењу одлуке рок је осам дана од пријема одлуке¹⁶. Могућност поношења захтева пре окончања поступка, тј. у току поступка, узрокована је начином на који је одређен његов предмет. Захтевом се може

¹¹ Јавна набавка је набавка добара, услуга или радова од стране наручиоца на начин и под условима прописаним законом.

¹² Објављен у „Службени гласник РС“ БРОЈ 54/2010, у даљем тексту ЗоЈН.

¹³ Наручилац у смислу овог закона је: 1) корисник буџетских средстава, организација за обавезно социјално осигурање и њени корисници; 2) правно лице основаано у циљу обављања делатности које су у општем интересу ако је испуњен неки од сл. услова: - да се више од 50% финансира из средстава наручиоца; - да наручилац врши надзор над радом тог правног лица или - да више од половине чланова органа управљања тог правног лица чине представници наручиоца; 3) јавно предузеће.

¹⁴ Републичка комисија за заштиту права произвођача и јавног интереса у поступку јавних набавки (даље Републичка комисија) је самосталан и независан орган РС који обезбеђује заштиту права понуђача и јавног интереса у поступцима јавних набавки који за свој рад одговара Народној скупштини.

¹⁵ У смислу овог закона је посебна организација која између осталог обавља стручне послове у области јавних набавки, прати спровођење поступка јавних набавки, ... предлаже мере за унапређење система јавних набавки,...

¹⁶ У току редовног првостепеног поступка жалба се не може изјавити, већ тек по његовом окончању решењем или у случају да рок за доношење решења протекне без његова доношења.

оспоравати садржина јавног позива или конкурсне документације, по отварању понуда свака радња наручиоца којом је понуђач дискриминисан, као и одлука о избору најповољније понуде. Овим долазимо до друге, значајније разлике између жалбе и анализираниог средства заштите. Предмет захтева детерминисан је доста шире јер се њиме за разлику од жалбе (којом се могу побијати само управни акти, постојећи и „предпостављени“) могу оспоравати и акти који немају карактер управних (конкурсна документација нпр.), као и процесне радње наручиоца предузете у поступку јавних набавки (факти).

Одлучивање. Наручилац захтев може због процесних недостатака одбацити. Против решења о одбацивању поносилац захтева може изјавити жалбу Републичкој комисији (аналогно процесној жалби која се у редовном поступку по жалби изјављује другостепеном органу). Уколико захтев из формално-процесних разлога не одбаци може га одбити као неосновани или усвојити као основани и у целини или делимично поништити поступак јавне набавке. Из реченог произилази да поступање наручиоца у поступку по жалби у значајној мери прати схему поступања првостепеног органа по жалби. И у једном (замена решења од стрене првостепеног органа у поступку по жалби) и у другом случају (потпуно или делимично поништавање поступка јавне набавке) постоји могућност првостепеног органа да активирањем самоконтролног механизма исправи своју грешку и оклони интервенисање другостепеног органа. Разлика је у следећем. Док је првостепени орган на то овлашћен (има дискреционо овлашћење којим чак ни у случају да су испуњени законски услови за његову примену није дужан да се користи) законодавац је наручиоца учинио обавезним. Подносилац који је незадовољан решењем наручиоца, као и у случају неиздавања истог у законском року (15 дана од пријема комплетне документације, с тим да се у оправданим случајевима рок може продужити за највише 20 дана) може писменим изјашњем у року од три дана од достављања одлуке односно од истека рока за њено издавање наставити поступак пред Републичком комисијом. Републичка комисије одлучује у границама поднетог захтева али иде и даље, испитујући и повреде за које подносилац није знао и није могао знати а које су биле од утицаја на одлуку наручиоца. У поступку по жалби другостепени орган се креће у границама жалбеног захтева¹⁷.

На основу изложеног опажамо следеће карактеристике (и разлике у односу на жалбу) правног средства које је предмет анализе. Предмет

¹⁷ Применом овлашћења *reformatio in melius* другостепени орган може изменити побијано решење у корист жалиоца и мимо захтева стављеног у жалби али је такво његово поступање условљено кумулативним испуњењем сл. услова: да се тиме не дира у права трећих лица и да измена буде у оквирима првостепеног захтева.

захтева одређен је екстензивније што, предметно средство заштите у поступку јавних набавки чини по дometу заштите свеобухватнијим па тиме и потенцијално делотворнијим. Друго, насупрот дискреционом овлашћењу првостепеног органа на поступање ЗоЈН учинио је наручиоца дужним на доношење одлуке по захтеву, санкционишући тиме његову пасивност и доприносећи уједно смањењу оптерећења Републичке комисије. Најзад, наручилац није ограничен захтевом подносиоца што заштиту права подносиоца и јавног интереса подиже на виши ниво.

3. Приговор Републичкој радиодифузној агенцији

Област радиодифузије регулисана је Законом о радиодифузији¹⁸. Поменути закон уређује се поступак издавања и одузимања дозвола за емитовање радио и телевизијских програма. Дозволе¹⁹ у име Републичке радиодифузне агенције²⁰ издаје и одузима Савет РРА²¹. На решења донета у поступку издавања и одузимања дозвола може се изјавити приговор. Закон дакле, ни у овој посебној управној области не предвиђа жалбу као класично редовно средство правне заштите већ на место ње установљава приговор.

Приговор је ремонтративно²² правно средство будући да по њему одлучује орган против чијег се решења изјављује. У томе се огледа прво обележје и разлика у односу на жалбу као средство типично деволутивног карактера (упркос извесним овлашћењима првостепеног органа по њој).

¹⁸ „Сл. гласник РС“ бр 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2206 – др. закон, 62/2006, 85/2006, 86/2206 – испр. И 41/2009 .

¹⁹ Дозвола за емитовање програма је овлашћење чијим добијањем њен ималац стиче право да посредством земаљских радиодифузних станица, кабловских дистрибутивних система, сателитских радиокомуникација или на други погодан начин, емитује одређени радио и/или телевизијски програм намењен неодређеном броју корисника.

²⁰ Републичка радиодифузна агенција (даље РРА) има положај самосталне и независне агенције која врши јавна овлашћења.

²¹ Савет чини девет чланова који се бирају из реда угледних стручњака из области које су од значаја за обављање послова из надлежности Агенције (медијски стручњаци, стручњаци за оглашавање, правници, економисти, телекомуникациони инжењери и други) и одлучује о свим питањима из њене надлежности.

²² *Мана свих ремонтративних правних средстава, па и овде анализираног, као механизма самоконтроле, јесте недостатак објективности и могућности да се односна ствар сагледа са другачијег становишта.* Д. Милков, *Управно право II, Управна делатност*, Центар за издавачку делатност Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад, 2003, стр. 204. Извор: В. Цуцић, *Делотворност жалбе у управном поступку*, стр. 12.

Сходно закону, приговор се може изјавити у три случаја.

Најпре, приговор се може изјавити против решења којим се пријава одбацује. Савет ће одбацити пријаву уколико садржи нетачне или непотпуне податке или, непотпуну документацију уколико је поносилац у одређеном року не употпуни. Уколико не одбаца пријаву Савет издаје дозволу²³ или одбија пријаву. Друго, против решења којим се пријава одбија приговор се може изјавити у року од 15 дана од достављања решења. Против одлуке донете по приговору не може се изјавити жалба (тима би се удвостручила редовна правна заштита али и довео у питање независан положај РРА). Незадовољном подносиоцу одбијене пријаве стоји на располагању могућност покретања управног спора. Најзад, подносилац пријаве, односно емитер може изјавити приговор и у случају одузимања дозволе. Савет РРА може одузети дозволу у случају наступања једног од десет разлога предвиђених законом²⁴. За разлику од претходног приговор се у овом случају подноси у (краћем) року од осам дана од дана достављања одлуке о одузимању дозволе. На одлуку донету по приговору не може се (као ни у случају одбијања пријаве) изјавити жалба већ непосредно иницирати управно-судска заштита.

Ремонстративни карактер овог средства заштите и могућности (овлашћења) органа који по њему поступа указују на сличности са једним од ванредних правних средстава предвиђених Законом о општем управном поступку. У питању је Поништавање и мењање у вези са управним спором. Овај ванредни правни лек нуди могућност доносиоцу управног акта који се оспорава у управном спору да поништи или измени сопствено решење (уколико у потпуности уважи тужбени захтев) и тиме избегне санкционисање од стране Управног суда. Такву могућност по приговору има и РРА. Разлика је у томе што је тужени орган у управном спору овлашћен на коришћење овог овлашћења а Савет РРА дужан да по приговору одлучи (слично већ напоменутој разлици између жалбе и

²³ Приликом издавања дозволе Савет одлучује квалификованом већином од пет гласова, чл. 20, ст. 1, тач. 3 Статута РРА (Сл. гласник бр. 102/2205).

²⁴ Према чл. 61. ЗРР разлози за одузимања дозволе јесу: 1) ако емитер у писаној форми обавести Агенцију да више не намерава да емитује програм; 2) ако се утврди да је емитер приликом подношења пријаве на јавни конкурс у пријави или у документацији поднетој уз пријаву навео нетачне податке или је пропустио да наведе податке који су од значаја за одлучивање по пријави; 3) ако регулаторно тело надлежно за област телекомуникација, у складу са одредбама посебног закона којим се уређује област телекомуникација, поништи издату дозволу за радиодифузну станицу због наступања неког од разлога предвиђених тим законом; 4) ако емитер није започео емитовање програма у прописаном року; 5) ако емитер није извршио технички преглед радиодифузне станице у прописаном року,... Одлука о одузимању дозволе доноси се двотрћинском већином гласова.

претходно анализираног средства заштите права понуђача и јавног интереса). Дужност одлучивања Савета РРА чини ово средство заштите делотворнијим у односу на поменуто ванредно правно средство. Предност приговора у односу на исто је и у томе што претходи, а то може значити да у неким случајевима (када је поносилац приговора задовољан одлуком донетом по приговору) чини непотребним покретање спора пред Управним судом (растерећење Управног суда). С друге стране Поништавање и мењање... подразумева да је поступак пред судом већ покренут. У теорији има предлога да се приговор концепира као опционо средство заштите које би стајало на располагању странкама али их не би спречавало да непосредно покрену управни спор²⁵.

Положај приговора у Нацрту новог ЗУП-а

За разлику од актуелних, позитивно-правних норми појединих закона (који као *lex specialis* уживају првенство примене у односу на ЗУП) које приговор предвиђају као посебно средство редовне правне заштите у областима где је жалба на основу правно-политичког избора законодавца или специфичности тих управних подручја искључена, нове законске тенденције иду у правцу генералног проширивања те заштите на управне области које жалбом (као таквом, са постојећим карактеристикама) нису могле бити покривене. Нацртом ЗУП-а (чл.35) предвиђено је да се *приговор може изјавити против управног уговора, закљученог поравнања, управне радње и пружања јавних услуга, као и када орган не предузима управне активности које је по закону дужан да предузме, ако те активности немају карактер управног акта нити су повезани са доношењем управног акта, а подносилац приговора сматра да су му тиме повређена права или правни интереси*. Оваквом формулацијом значајно је проширен предмет средства правне заштите које се по својим осталим обележјима²⁶ битно не

²⁵ В. Цуцић, *op.cit.*, стр. Овај аутор на темељу спроведених истраживања на тему делотворности приговора предлаже увођење сличних средстава у областима у којима је жалба искључена, посебно тамо где коначну одлуку доносе независна и регулаторна тела слична РРА, попут Комисије за заштиту конкуренције, Комисије за хартије од вредности, Републичке агенције за телекомуникације. Интересантан и свакако вредан разматрања јесте и предлог да се тужба Управном суду подноси преко органа чији се акт оспорава уз давање могућности органу да сопствени акт замени уколико сматра да је тужба основана. Тиме би Управни суд био растерећен једног дела предмета будући да би доносилац акта исти заменио (ако усвоји захтеве тужбе) пре но што тужба уопште доспе пред суд који би сходно томе био ослобођен и обавезе да је доставља на одговор туженоме.

²⁶ Одредбе овог закона о облику, садржини, року и предавању жалбе сходно се примењују на приговор.

разликује од класичног редовног правног средства (жалбе). Тиме су, нарочито ако се томе дода и наредни чл. „У поступку по приговору испитују се законитост и целисходност управних активности...“ на видно виши ниво (засад на нормативном плану) подигнути неки од темељних приципа општег управног поступка – *Принцип заштите права странака и јавног интереса* и *Принцип законитости* деловања управе. Будући да се изјављује старешини органа на чије се поступање односи задржава карактер ремонстративног правног лека. Поред ове, од жалбе га разликује могућност изјављивања жалбе на решење донесено по њему уколико је издато од органа против чијих је решења, у складу са законом којим се уређује организација државне управе, дозвољена жалба. Ако је решење по приговору издао орган против чијих решења, у складу са законом којим се уређује организација државне управе, није дозвољена жалба, против таквог решења може се покренути управни спор.

Закључак

ЗУП полазећи од уставне одредбе „*Свако има право на жалбу и друго правно средство против појединачне одлуке или радње...*“ прокламује принцип двостепености управног поступка и принцип права на жалбу.

Жалба је универзално, класично, редовно правно средство предвиђено у већини управних области. У неким управним областима законодавац је имајући у виду правно-политичке разлоге и особености предметних управних ситуација искључио право на жалбу или жалбу супституисао мање-више сличним средствима заштите права странака и јавног интереса.

У раду је извршена анализа неких од тих посебних правних средстава, указано на њихова обележја, разлике и предности у односу на класичну редовну заштиту.

С тим у вези аутор подржава став увођења сличних средстава и у другим управним областима, нарочито оним где коначне одлуке доносе независна регулаторна тела слична у раду описаним органима на чије се одлуке изјављује приговор односно захтев.

Danijela Petrovic, LLM
Assistant

Summary

The appeal is classic, regular legal remedy provided in the most of legal sections. In some administrative sections the legislator has excluded, keeping in mind the legal and political reasons and characteristics of individual administrative situations, the right to appeal or replaced it more or less with similar remedies of protecting the rights of the parties and the public interest.

In this work has been presented the analysis of some of these special legal remedies, pointed to their characteristics, differences and advantages in relation to the appeal.

In this regard the author supports the view of introducing similar remedies in the other legal sections, especially in those where the final decisions are made by an independent regulatory organ similar to the work described organs whose decisions declares the complaint or request.