

Ђорђе М. Тимоћјевић
Институти за упоредно право у Београду
dj.timotijevic@iur.rs
ORCID ID: 0009-0003-6019-6957

ПОЈАМ УПРАВНЕ СТВАРИ*

Сажетак: Међу оивореним питањима не само позитивноравној регулација управној институција, већ и целокупне управноравне материје, како на теоријском, тако и на практичном нивоу, врло значајно место заузимају управна ствар и прецизно одређивање њеној појма. Међу теоретичарима се срећу различите дефиниције и схватања овој појма, док његово одређивање није представљало лак задатак ни за законодавство. Наиме, у упоредном праву се рејко налази на управне системе који садрже дефиницију управне ствари, а домаћи законодавац је одређење овој појма први пут дао тек 2009. године, и то у Закону о управним створима.

У раду се анализира појам управне ствари, посматрано из угла управне теорије, као и упоредној и домаћој законодавства, да би се пошом прешло на ауторове ставове у пољегу дефинисања управне ствари и њених елемената, како у контексту управној институција, тако и у смислу управној стора.

Циљ рада јесте да се путем изношења ојажња и закључака у вези са различитим становиштима теорије и законодавства укаже на разноврсност у схватању овој појма, као и да се понуди униформна дефиниција управне ствари са аспекта управној институција и управној стора, и укаже на дисинкцију између управне и управносудске ствари, као категорије коју би требало засебно уредити у оквиру управној процесној права.

Кључне речи: управна ствар, теоријски појам, упоредно право, управни институцијак, управни стор.

* Овај рад је настао као резултат истраживања у оквиру пројекта „Прилагођавање правног оквира друштвеним и технолошким променама са посебним освртом на регулације вештачке интелигенције” који у 2025. години спроводи Институт за упоредно право уз финансијску подршку Министарства науке, технолошког развоја и иновација (евиденциони број: 451-03-136/2025-03/200049 од 4. 2. 2025).

1. УВОД

Управна ствар представља појам око чијег дефинисања у теорији не постоји једногласност, те се среће велики број покушаја правних писаца да је дефинишу и одреде шта би се под њу могло подвести.

Одређење управне ствари и свега што се под њоме подразумева је од великог значаја за одговор на низ питања која се могу јавити у управном поступку и управном спору. Истовремено, са схватањем управне ствари је директно повезано и схватање јавног интереса. Што је схватање јавног интереса уже, то ће бити шири круг ствари које се не сматрају управним, а не сме се заборавити ни да одређење управне ствари и поимање јавног интереса увек зависе од времена и простора, односно од конкретног државног и друштвеног поретка. Уз то, од тога да ли се нека ствар сматра управном зависи решавање различитих дилема, попут тога који пропис треба применити, као и ко ће бити надлежан за решавање у конкретној ствари.

Међутим, треба имати у виду да одређени правно-политички разлози, оправдани или неоправдани, могу утицати на то да за решавање у ствари, која је по својој природи управна, не буде надлежан управни орган, тако да у неким случајевима чак ни сасвим прецизна дефиниција управне ствари не помаже да се успостави надлежност одговарајућег тела (органа). Тада је већ реч о факторима који већином леже ван подручја права, а имају пресудан утицај на утврђивање надлежности, што свакако треба избегавати у највећој могућој мери, посебно имајући у виду неопходност правног утемељења надлежности, и то не само у управним, већ и свим другим стварима које захтевају решавање по одређеној, законом прописаној процедури.

Управна ствар је и једини материјални критеријум који омогућава разграничење управног од судског акта,¹ што је још једна од чињеница која указује на значај одређења њеног појма. Она је и сама везана за посебан, управносудски поступак, што захтева да се она одреди и са аспекта управног спора, управо како би се њена дефиниција прилагодила његовим особеностима.

2. УПРАВНА СТВАР У ДОМАЋОЈ ПРАВНОЈ ТЕОРИЈИ

Покушаји дефинисања управне ствари и теоријског објашњења њеног појма се превасходно везују за домаће ауторе и правне писце са простора бивше Југославије, имајући у виду да су страни аутори дубљем изучавању ове теме прибегавали изузетно ретко.

¹ Драган Милков, „Управна ствар”, *Анали Правној факултету у Београду* 5/1986, 490.

Поједини аутори нису ни покушавали да приступе прецизном дефинисању управне ствари сматрајући да је најприкладније уопштено одредити њене главне елементе и препустити њихову конкретизацију решавању у сваком појединачном случају. Постоје и аутори који се уопште не упуштају у одређивање управне ствари. Тако, Крбек, који управни акт дефинише као „ауторитативно одлучивање у циљу изазивања непосредног правног ефекта у правима и дужностима физичких и колективних лица за конкретан случај на подручју управне делатности”,² није сматрао управну ствар његовим конститутивним елементом, те није посвећивао пажњу њеном дефинисању.³ Разлог за овакав пасиван став се најпре може тражити у томе што је овај правни писац био противник коришћења материјалних критеријума за објашњавање и дефинисање појма управе и управног права, као и за раздвајање управног акта од судског.⁴ У складу са тим, одређени аутори сматрају да управна ствар представља појам на основу којег се прави разлика између управног акта и судске одлуке, али се такође не баве њеним тачним дефинисањем.⁵

Са друге стране, издвајају се правни писци који су настојали да подробно дефинишу управну ствар и одреде њене елементе. На пример, према ставу Мајсторовића, кључан елемент за одређивање појма управне ствари је „управна материја”. Отуда, управна ствар представља „појединачан случај где је у питању неко право, обавеза или правни интерес одређеног појединца, или организације у одређеној управној материји, за чије је решавање по закону надлежан орган управе или други државни орган, или пак организација која за то има јавно овлашћење, а не суд кад би он тај случај решавао у вршењу своје редовне судске функције”. Овде се као основне карактеристике управне ствари издвајају појединачност, ауторитативност и везаност за управни акт. При том, појам управне материје остаје недефинисан, док се наводе области са којима је он повезан, попут финансија, социјалне заштите, држављанства, индустрије и сл.⁶ Како у свим овим областима може доћи до одлучивања у управном поступку, а на темељу тога, и до покретања управног спора, може се претпоставити да се под „управном материјом” подразумева свака материја у којој се може водити управни поступак, али би под наведени појам требало подвести и сваку област у оквиру које се могу предузимати управне радње. Ипак, уколико овај аутор претендује да

² Ivo Krbek, *Pravo jugoslovenske javne uprave, knjiga III*, Zagreb 1962, 6.

³ Мирјана Дреновак-Ивановић, *Присципиј правди у еколошким управним стварима*, Београд 2014, 63.

⁴ Д. Милков (1986), 491.

⁵ Velimir Ivančević, *Institucije upravnog prava, knjiga I*, Zagreb 1983, 263.

⁶ Богдан Мајсторовић, *Коментар Закона о управним створима*, Службени лист СФРЈ, Београд 1965, 13.

објасни појам управне ствари путем материјалног критеријума, неопходно је да се он материјално и определи, као и да се прецизира по чему се „управне материје” разликују у односу на друге. Овакво објашњење је изостало, уз прибегавање формалним критеријумима приликом одређивања појма управне ствари тј. надлежности органа управе и негативном издвајању.⁷

Постоје и становишта према којима првенствено треба поћи од конститутивних обележја управне ствари како би се дефинисао њен појам. Према схватању Милкова, истичу се три њене кључне карактеристике. Прво, управна ствар је „појединачна ствар, појединачни предмет или ситуација као део реалности”, тако да она не представља никакву активност, делатност или акт. Друго, управна ствар је појединачна ствар у вези са којом је потребно да се одређено правило понашања прецизира путем примарне диспозиције.⁸ Наиме, примарну диспозицију треба разликовати од секундарне диспозиције, која у ствари представља санкцију као други најосновнији елемент правне норме. Доношењем управног акта конкретизује се примарна диспозиција правне норме, док се судским одлуком прецизира секундарна диспозиција. Према томе, и овај аутор се приклања ставу да управна ствар представља критеријум за разликовање управних и судских аката. Најзад, треће обележје јесте ауторитативност. Она служи како би се управна ствар одвојила од других појединачних ствари код којих исто постоји потреба да се правило понашања конкретизује примарном диспозицијом, а то су уговорне ствари.⁹ Полазећи од ових карактеристика, управна ствар се дефинише као „појединачна ствар у којој из правних прописа произлази потреба да се правило понашања на ауторитативан начин прецизира примарном диспозицијом”.¹⁰ Наведено схватање значајно доприноси прецизнијем одређењу управне ствари, али се у оквиру њега не помиње шта се све конкретно подразумева под њеним појмом. Другим речима, поставља се питање да ли је управна ствар везана само за управне акте или би њу требало одредити шире.

У том смислу, треба се осврнути на схватање управне ствари у ширем и у ужем смислу. Најшире гледано, управна ствар се може поистоветити са читавим управним пољем деловања, са управном материјом као таквом.¹¹ Овакво поимање је свакако превише широко. Следствено томе, поједини аутори издвајају и посебно дефинишу појам управне ствари у ширем смислу, као и њен појам у ужем смислу, не изједначавајући управну ствар у ширем

⁷ Драган Милков, *Појам управног акта* (необјављена докторска дисертација), Београд 1983, 180-181.

⁸ Д. Милков (1983), 502.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Зоран Р. Томић, *Опште управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2021, 212.

смислу са целим управним пољем деловања. Према Димитријевићу, управна ствар у ужем смислу јесте одлучивање о појединачним правима, обавезама и правним интересима, док управна ствар у ширем смислу обухвата свако одлучивање у појединачном случају, попут ситуација везаних за лична стања грађана. Самим тим, управна ствар у ужем смислу односи се на управни акт, а управне радње, као што су вођење службених и других евиденција, издавање уверења, потврда и слично, спадају у појам управне ствари у ширем смислу.¹² Исто би се могло рећи и за закључивање управних уговора, као и за пружање јавних услуга. Такво гледиште када је реч о управној ствари у ширем смислу срећемо код Лилића, који у њен појам укључује све случајеве у којима управа доноси појединачне управне акте, предузима управне радње или закључује управне уговоре.¹³ Тиме ван оквира ширег поимања управне ствари остаје једино пружање јавних услуга, за које постоје претпоставке на основу којих се може посматрати као део њеног појма, будући да је у питању пружање услуга од јавног интереса од стране државног или другог органа којем су поверена јавна овлашћења, као и да су те услуге везане за низ појединачних случајева.

За разлику од претходно поменутих аутора, који праве дистинкцију између управне ствари у ужем и ширем смислу, наилазимо и на оне који се приклањају искључиво њеном ширем схватању. Сходно томе, Јелић истиче да је управна ствар појединачна, по правилу неспорна, правна ствар од јавног интереса у којој орган путем непосредне примене прописа одлучује о правима, обавезама или правним интересима странке, потврђује или региструје одређене податке, врши управни надзор и спроводи административно извршење.¹⁴ На овај начин, дефиниција управне ствари је знатно детаљније постављена и у њу је укључен појам јавног интереса, који је изузетно важан за целовито и правилно разумевање не само управне ствари, већ и целокупне материје коју управно право регулише. У дефиницију су сврстане и управне радње, али су управни уговори и пружање јавних услуга остали изван домашаја појма управне ствари.

Закључује се да у домаћој теорији не постоји јединствено и општеприхваћено схватање управне ствари, што отежава њено прецизно дефинисање и разумевање у пракси. Иако поједини аутори значајно доприносе прецизнијем схватању управне ствари кроз њена конститутивна обележја и увођење појма јавног интереса, остаје отворено питање обима и граница овог појма, посебно у контексту управних уговора, управних радњи и пружања јавних услуга. Стога се чини да је управна ствар концепт чије даље прецизирање

¹² Предраг Димитријевић, *Управно право-оцијини гео, књиџа љрва*, Ниш 2008, 58.

¹³ Стеван Лилић, *Управно право, уђравно љроцесно љраво*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010, 268.

¹⁴ М. Дреновак-Ивановић, 68.

захтева веће усаглашавање ставова, првенствено како би се обезбедила његова доследна и ефикасна примена у управноправној пракси, а тиме и већи степен правне сигурности.

3. УПРАВНА СТВАР У УПОРЕДНОМ ПРАВУ

Када је у питању упоредно право, ретко се наилази на покушаје дефинисања управне ствари. Штавише, само законодавства земаља бивше Југославије познају категорију управне ствари, док је други правни системи у највећем броју случајева не помињу изричито, већ се до њеног уобличавања долази кроз прописивање делокруга и надлежности органа државне управе или кроз набрајање најважнијих, законски одређених управних активности.¹⁵

Француско право нема кодификован управни поступак, нити познаје законску дефиницију управне ствари и управног акта, односно управних активности.¹⁶ Француска правна наука користи термин *actes de l'administration* (акти управе) како би означила скуп аката управе под којима се подразумевају *des actes reglementaires* – општи правни акти уређујућег карактера и *des actes individuelles* – појединачни правни акти.¹⁷ Француска доктрина прави разлику између појмова *actes de l'administration* – акти управе и *acte administratif* – управни акт. Овај потоњи, према схватању које је доминантно у данашњој француској правној науци, представља појединачан правни, једнострано-ауторитативни акт који издаје управна власт и који има својство извршне одлуке.¹⁸

Из оваквих схватања би се могло закључити да француска доктрина управну ствар везује превасходно за акте управе, односно управни акт. Имајући у виду да се управна ствар односи на појединачне ситуације, прикладније би било користити управни акт као основу за дефинисање управне ствари. Самим тим, управна ствар би, на основу претходно наведених ставова француске правне науке, означавала случајеве у којима органи управе доносе појединачне и једностране правне акте, којима на ауторитативан начин уређују конкретну правну ситуацију.

Немачко право такође не дефинише управну ствар, али садржи законску дефиницију управног акта. Тако, према немачком Закону о управном поступку, управни акт је „свака наредба, решење или друга ауторитативна мера, предузета од неког органа власти у циљу регулисања једног појединач-

¹⁵ Зоран Р. Томић, „Опет о категорији управне ствари: Упоришне тачке, заједничка нит и структура”, *Право и њиврега*, 2/2023, 282.

¹⁶ З. Р. Томић (2023), 283.

¹⁷ Andre de Laubadère, *Traité de droit administratif I*, Paris 1973, 227.

¹⁸ З. Р. Томић (2023), 283.

ног случаја у области јавног права, а која има непосредно спољашње правно дејство”.¹⁹ На основу овакве дефиниције би се могао извести закључак да се под управном ствари подразумева појединачна ситуација од јавног интереса која захтева предузимање одговарајуће, „ауторитативне мере” од стране надлежног органа јавне управе.

Управну ствар је први покушао да уреди Закон о општем управном поступку Мађарске из 1957. године, дефинишући је као „сваки предмет чијим решењем државни орган управе заснива за странку права и обавезе, потврђује или региструје одређене чињенице”.²⁰ Овакво одређење управне ствари настојао је да измени мађарски Закон о општем управном поступку из 1981. године који је проширио дефиницију дату у Закону из 1957. године, одредивши управну ствар као „сваку ствар у којој орган државне управе заснива неко право или дужност, потврђује неки податак, води евиденцију или врши државни надзор”.²¹ Дакле, управни акти и поједине управне радње су ушли у законски појам управне ствари још на основу Закона из 1957. године. Кључна новина уведена Законом из 1981. године јесте укључивање „државног надзора” од стране управног органа у дефиницију управне ствари, с тим да он није прецизно одређен. Може се закључити да је тиме законодавац настојао да обухвати све облике управне контроле управе, али је даља конкретизација поменутог термина очигледно препуштена другим, посебним законима и пракси.

Јаснију и свеобухватнију дефиницију управне ствари даје Закон о општем управном поступку Словеније. Према овом Закону, управна ствар представља одлуку о праву, обавези или правном интересу физичког или правног лица или друге странке у области управног права.²² Поред тога, исти Закон прописује да управна ствар постоји и уколико је прописима одређено да државни орган у одређеној ствари води управни поступак, одлучује у управном поступку или доноси управну одлуку, ако то ради заштите јавног интереса проистиче из природе ствари.²³ Дакле, прво је дата формална, а затим садржинска дефиниција. Оваквим детерминисањем управне ствари учињен је значајан искорак, с обзиром да је у законске одредбе о управној ствари уведен и јавни интерес. Међутим, он је изостављен приликом навођења основне дефиниције управне ствари, у оквиру члана 2, става 1, што се односи и на ауторитативност, те сматрамо да би боље решење било креирати

¹⁹ Закон о управном поступку Савезна Републике Немачке (Verwaltungsverfahrensgesetz), параграф 102, чл. 35, <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>, 5. октобар 2025.

²⁰ М. Дреновак-Ивановић, 69.

²¹ Dario Đerđa, „Otvorena pitanja upravnog postupka u Hrvatskoj”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 1/2007, 414.

²² Закон о спљошнем управном поступку, *Uradni list RS*, br. 24/06, čl. 2, st. 1.

²³ Закон о спљошнем управном поступку, čl. 2, st. 2.

јединствену дефиницију у коју би била укључена и ова два обележја управне ствари.

Хрватски Закон о општем управном поступку одређује управну ствар као сваку ствар у којој јавноправно тело у управном поступку решава о правима, обавезама или правним интересима физичког или правног лица или других странака непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте којима се уређује одговарајуће управно подручје.²⁴ Ова формулација указује на то да се управна ствар односи на управни акт. Под њен појам нису подведени управни уговори, гарантни акт, управне радње, нити пружање јавних услуга, док Закон није посветио ниједну одредбу гарантном акту и управним радњама. Оваквим дефинисањем, хрватски законодавац је везао појам управне ствари искључиво за управни поступак који води јавноправно тело, што значи да се отклања могућност да управна ствар буде везана за управни спор. Следствено томе, хрватски Закон о управним споровима не садржи дефиницију управне ствари. Таква регулатива отвара простор за тумачење на основу којег би се могло закључити да се у управном спору решава о својеврсној, управној ствари.

4. УПРАВНА СТВАР У ДОМАЋЕМ ЗАКОНОДАВСТВУ

Када је реч о домаћем законодавству, пре доношења Закона о управним споровима 2009. године, тачно дефинисање управне ствари није било предмет законодавне регулативе у Србији. Управна ствар је први пут поменута у Закону о управним споровима из 1952. године, и то у оквиру дефиниције управног акта који је одређен као „акт државног органа, донет у управној ствари, којим се решава о извесном праву или обавези појединца или правног лица”.²⁵ Исто тако, и Закон о управним споровима из 1996. године је само предвиђао да се управни акти доносе у управним стварима, не дајући одговор на питање шта се под управном ствари конкретно подразумева.²⁶ Поред тога, и Закон о општем управном поступку из 1997. године²⁷ у оквиру великог броја својих одредаба помиње управну ствар.²⁸ Примерице, у

²⁴ Закон о општем управном поступку, *Narodne novine*, br. 47/09, 110/21, čl. 2, st. 1-2.

²⁵ Добросав Миловановић, „Предмет управног спора”, *Зборник радова 150 година управној ствари у Србији 1869-2019*, (ур) Вук Цуцић, Управни суд Републике Србије, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2019, 107.

²⁶ Невенка Бачанин, „Закон о управним споровима и управна ствар”, *Правни животи*, 10/2011, 258.

²⁷ Закон о општем управном поступку, *Службени лист СРЈ*, бр. 33/1997-1, 31/2001-1, *Службени листник РС*, бр. 30/2010-140.

²⁸ У питању су чланови који се тичу веома битних области, као што су начела управног поступка, надлежност за решавање управног поступка, странке и заступници итд.

делу „Важење закона” наглашава се да су по одредбама овог Закона дужни да поступају државни органи када у управним стварима, на основу непосредне примене прописа, решавају о правима, обавезама или правним интересима физичког лица, правног лица или друге странке тј. доносе управне акте, као и када обављају друге послове утврђене овим Законом, под којима се подразумева издавање уверења од стране надлежних органа као врста управне радње.²⁹ Закон није посветио посебан члан управној ствари и њеном дефинисању, упркос потреби да се то учини, јер би њено прецизно одређење било од великог значаја за конкретизацију и боље разумевање многих одредаба Закона, као и за њихову примену у пракси. Ипак, постављена је солидна основа за дефинисање управне ствари у оквиру посебног члана који ће јој бити искључиво посвећен.

Будући да се у управносудском поступку оцењује законитост коначног управног акта који је донет у управној ствари на основу примене одредаба закона којим се уређује управни поступак, необично је да је у домаћем праву управна ствар први пут дефинисана Законом о управним споровима, а не Законом о општем управном поступку, пре свега услед тога што овај други представља општи акт који уређује материју која је знатно више повезана са управном ствари од питања која се регулишу законом који је превасходно везан за управносудску контролу управе.

Закон о управним споровима из 2009. године (ЗУС)³⁰ је направио значајан искорак у погледу појма управне ствари. Према овом ЗУС-у, „управна ствар, у смислу овог закона, јесте појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди”.³¹

На основу овакве дефиниције, може се издвојити пет садржинских компонента управне ствари, односно решавања у управним стварима: 1. непосредна примена правних прописа; 2. ауторитативност; 3. јавни интерес; 4. појединачност; 5. неспорни карактер.

У управним стварима се решава непосредном применом правних прописа на одређени случај. На тај начин, орган управе који одлучује конкретизује општу правну норму, а акт донет у управној ствари има непосредно решавајући карактер, што значи да „производи директне правне последице на правну ситуацију одређеног субјекта”.³² Стога је непосредна примена прописа нужно неопходни елемент управне ствари.

²⁹ Зоран Р. Томић, Добросав Миловановић, Вук Цуцић, *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Београд 2017, 21.

³⁰ Закон о управним споровима – ЗУС, *Службени гласник РС*, бр. 111/09.

³¹ ЗУС, чл. 5.

³² З. Р. Томић (2012), 322-323.

Под ауторитативношћу се подразумева наметање правила понашања путем једностранних аката управне власти субјектима на које се ти акти односе.³³ Ауторитативност је важно обележје решавања у управним стварима које је неопходно како би се одлуке органа управе поштовале и извршавале. Она указује и на то да у управним стварима првенствено решавају државни органи и организације, док недржавни субјекти то могу чинити само ако су им поверена јавна овлашћења.

Јавни интерес, као што је већ поменуто, представља један од кључних појмова за правилно и ефикасно функционисање читавог правног система једне државе. Примена свих прописа треба да се врши водећи рачуна о јавном интересу. Такав је случај и са непосредном применом управноправних норми ради решавања у управним стварима, те се може рећи не само да управна ствар представља ситуацију од јавног интереса, већ и да се у управним стварима о правима, обавезама или правним интересима конкретних физичких или правних лица одлучује управо у јавном интересу.

Управна ствар је везана за акте које органи управе доносе, односно радње које они предузимају и уговоре које они закључују у појединачним случајевима. Захваљујући томе, појединачност се истиче као једна од њених кључних одлика. Штавише, појединачност као особина управне ствари у складу је са њеним схватањем у ужем смислу.

Конечно, управна ствар је ванспорна ситуација. Она то мора бити како би се разликовала од судске ствари, као спорне. Наиме, сва претходно наведена обележја управне ствари су карактеристична и за и судску ствар, тако да је ванспорни карактер кључна особина за разграничење управне и судске ствари, али и управног и судског поступка, као и управног акта и судског акта.

Дефиниција управне ствари дата у ЗУС-у из 2009. године проширена је Законом о општем управном поступку из 2016. године (ЗУП).³⁴ Према члану 2 ЗУП-а, управна ствар „јесте појединачна ситуација у којој орган, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, доноси гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге”.³⁵ Такође, „Управна ствар је и свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар”.³⁶

Овакво одређење управне ствари представља врло свеобухватну дефиницију која укључује шири спектар ситуација за које постоји могућност да

³³ Богољуб Милосављевић, *Управно право*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Београд 2023, 241.

³⁴ Закон о општем управном поступку – ЗУП, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење и 2/2023 – одлука УС.

³⁵ ЗУП, чл. 2, ст. 1.

³⁶ ЗУП, чл. 2, ст. 2.

се појаве у пракси. Управна ствар није одређена као делатност тј. динамичка појава, већ као појединачна ситуација у којој орган треба да предузме одређену активност. Другим речима, потребно је да се у реалности испуне одређени услови који подстичу надлежни орган на делање које се састоји у непосредној примени релевантних прописа и доношењу одговарајућег акта, закључењу управног уговора, предузимању управне радње или пружању јавних услуга. Из тога произлази да је важећи ЗУП прихватио дефинисање управне ствари као „статичке” појаве, што сматрамо исправним.

У прилог свеобухватности дефиниције дате у ЗУП-у говори и чињеница да је предвиђено да орган може на положај странке утицати *јавно* или *фактички*. Наиме, фактички утицај на положај странке се превасходно односи на предузимање управних радњи и пружање јавних услуга, док је правни утицај везан за доношење управних аката и закључење управних уговора.

Када је у питању гарантни акт, његовим издавањем је преузета правна обавеза да се донесе управни акт одговарајуће садржине, под претпоставком да се испуне одређени, законом прописани услови. Дакле, сам гарантни акт не утиче на положај странке ни правно ни фактички, већ ће се конкретан утицај на њен положај остварити тек уколико се прописани услови испуне и донесе управни акт сагласно гарантном акту. До тог момента, постојање гарантног акта позитивно утиче на правну сигурност и чини будући исход који странка очекује (издавање управног акта) умногоме извеснијим.

Затим, предвиђено је да је управна ствар и свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар, чиме је њен појам по обиму изједначен са предметом управног поступка.³⁷

Међутим, ЗУП не помиње изричито ауторитативност као обележје решавања у управним стварима, што није случај са ЗУС-ом. С обзиром да из анализе спроведене у делу о теоријском појму управне ствари проистиче да је ауторитативност један од њених конститутивних елемената, сматрамо да би је требало експлицитно уврстити у дефиницију управне ствари која је прописана ЗУП-ом. Исто важи и за јавни интерес. У вези са тим, треба напоменути да су елементи дефиниције управне ствари (управни акти, управне радње, управни уговори и јавне услуге) повезани са ауторитативношћу и јавним интересом. Ипак, примећује се да код управних уговора ауторитативност није изражена приликом њиховог закључења. Међутим, јавни интерес представља саму каузу управног уговора и ауторитативност је управо њему подређена, будући да је она и уведена како би се поменути интерес остварио. Самим тим, ауторитативност је изражена како приликом дефинисања садржине уговора, тако и приликом његове реализације, док је јавни интерес присутан и код његовог склапања. Обзиром да је ауторитативност потчи-

³⁷ З. Р. Томић, Д. Миловановић, В. Цуцић, 22.

њена јавном интересу, она се не сме изоставити из дефиниције појма управне ствари чак и ако није заступљена приликом закључења управног уговора.

За разлику од ЗУС-а, који не одређује ближе ни једну садржинску компоненту дефиниције управне ствари, те је њихова конкретизација тиме препуштена правној теорији и пракси, ЗУП објашњава сваки важан елемент који чини саставни део одређења њеног појма. Тако, овај Закон садржи посебне чланове посвећене управном акту, гарантном акту, управним уговорима, управним радњама и јавним услугама. Отуда се може рећи да је дефиниција управне ствари која је дата у ЗУП-у знатно више разрађена и прецизирана кроз преостале законске одредбе него што је то случај у ЗУС-у. Иако таква ситуација представља напредак на пољу правне сигурности, истовремено се отвара питање међусобне усклађености управно-процесних закона.

На крају, не сме се заборавити да је управна ствар повезана са низом посебних управних поступака, тако да се може даље разрадити кроз разликовање више њених врста, као што су пореска, еколошка и грађанска управна ствар. Све ове категорије везане су за законске прописе којима се регулише одговарајући посебан управни поступак.

5. ДЕФИНИСАЊЕ УПРАВНЕ СТВАРИ У КОНТЕКСТУ УПРАВНОГ ПОСТУПКА

Како би се, посматрано са аспекта управног поступка, дала дефиниција управне ствари, прво треба изложити њена главна обележја. Прво, сагласни смо да управну ствар треба дефинисати као појединачну ствар, чиме се приклањамо схватању овог појма у ужем смислу. Ово пре свега зато што је решавање, односно фактички утицај у управном поступку везан за одређену индивидуалну ситуацију и конкретног правног субјекта или више конкретних правних субјеката. Друго, управна ствар је везана за појединачне акте јавне управе, под којима се подразумевају управни акти, управне радње, али и управни уговори. Треће, неопходно је да се у вези са нечијим правима, обавезама или правним интересима поступа у складу са јавним интересом. Такође, када је на основу решавања у управној ствари одређеном правном субјекту наметнута обавеза, она треба да се изврши управо јер је то у јавном интересу.

Другим речима, законодавац успоставља изванредан однос неравноправности који је заснован на потреби остварења јавног интереса. Уз то, и управне радње треба предузимати, односно јавне услуге треба пружати у јавном интересу, а изузетно је важно и да њему не буде противна садржина управног уговора који се закључује, нарочито имајући у виду да је јавни интерес кауза управног уговора, док, уз ауторитативност, представља главно обележје по коме се управне ствари, као јавноправне, разликују од приватноправ-

них, уговорних ствари. Истовремено, јавни поредак је један од елемената којима је ограничена аутономија воље страна у облигационом односу³⁸ и он представља категорију која је тешко одвојива од јавног интереса.³⁹ С тим у вези, јавни интерес је не само једна од кључних карактеристика управне ствари и управног акта, као и кауза управног уговора, већ се он истиче као елемент који је везан за јавно, али и за приватно право, и то као брана која не дозвољава слободи којом се одликује институт аутономије воље да прекорачи границе и тиме узрокује изигравање или негирање рационалних, моралних и културних вредности уврежених у оквиру конкретне друштвене средине. Коначно, јавни интерес је важан појам и због тога што се на основу њега управни поступак одваја од парнице.

Посматрано са аспекта управног поступка, управна ствар несумњиво подразумева одлучивање о појединачним правима, обавезама и правним интересима, али с обзиром да се управне радње код којих је ауторитативност слабије изражена предузимају у управном поступку, сматрамо да би оне требало да буду обухваћене појмом управне ствари. Исто важи и за управне радње које се предузимају приликом извршења, а код којих је ауторитативност више изражена.

Према томе, теоријски гледано, у смислу управног поступка, управна ствар би се могла дефинисати као појединачна неспорна ситуација од јавног интереса, у којој се непосредном применом одговарајућих правних прописа од стране надлежног органа правно или фактички утиче на положај странке. Правни утицај се остварује доношењем управних аката и закључењем управних уговора, а фактички предузимањем управних радњи и пружањем јавних услуга, при чему је неопходно да за било које правно поступање постоји правни основ и да се оно спроведе по одређеној процедури. ЗУП у великој мери усваја ову дефиницију, али уз недовољну израженост ауторитативности и јавног интереса, док неспоран карактер управне ствари уопште не помиње као једну од њених одлика.

6. ДЕФИНИСАЊЕ УПРАВНЕ СТВАРИ У СМИСЛУ УПРАВНОГ СПОРА

Када је реч о управном спору, дефиниција управне ствари мора бити прилагођена његовим посебностима и истовремено садржати есенцијалне

³⁸ Закон о облигационим односима – ЗОО, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ и 65/89, *Службени лист СЦГ*, 1/2003 – Уставна повеља, *Службени листник РС*, 18/2020.

³⁹ Зоран Р. Томић, „Јавни поредак: појам и структура”, *Анали Правног факултета у Београду*, 2/2019, 36.

елементе који су заједнички за њен појам у контексту управног поступка и управног спора.

Пре свега, у управном спору, суд утиче на положај странке искључиво правно. С тим у вези, фактички утицај се искључује из поимања управне ствари. Иако на први поглед пред суд доспева иста она управна ствар која се нашла пред првостепеним и евентуално другостепеним надлежним управним органом, начин њеног решавања од стране суда, односно процедура по којој он одлучује и правне могућности које му стоје на располагању, захтевају да се управна ствар у контексту управног спора дефинише на нешто другачији начин него када је у питању управни поступак.

Одређујући управну ствар, ЗУС је попунио правну празнину која је врло дуго постојала и поставио темељ за уједначавање домаће управне и управносудске праксе.⁴⁰ Схватање управне ствари у ЗУС-у требало је да служи како суду који решава управни спор, тако и органу који одлучује у управном поступку. Међутим, подвођење доношења управних и гарантних аката, закључења управних уговора, вршења управних радњи и пружања јавних услуга под управно поступање, изискивало је проширење дефиниције управне ствари у смислу управног поступка. Исто тако, и дефиниција управног акта је у оквиру ЗУП-а постављена нешто шире него што је то случај у ЗУС-у.

Са друге стране, у поређењу са ЗУП-ом који експлицитно не помиње ауторитативност и јавни интерес као обележја управне ствари и притом ни имплицитно не предвиђа њен неспоран карактер, ЗУС изричито прописује све наведене особине управне ствари, те се закључује да дефиниција ЗУП-а, иако на први поглед шира, не обухвата све неопходне елементе.

Како у управном спору суд врло често одлучи да, када жалбу усвоји, предмет врати надлежном управном органу на поновно поступање, он се ретко опредељује да управну ствар сам реши. Када то ипак учини, он решава у управном спору пуне јурисдикције. Тада се не може и даље говорити о управној ствари, већ је посреди својеврсна, управносудска ствар. Ово отуда што суд у овом случају решава и судску (одлучује о законитости оспореног управног акта), али и саму управну ствар путем исте одлуке. Следствено томе, управна ствар прераста у управносудску оног тренутка када суд одлучи да управну ствар реши самостално, из чега проистиче да о управносудској ствари може бити речи само онда када суд одлучује у пуној јурисдикцији.

Другим речима, прилагођавање управне ствари специфичностима управног спора пуне јурисдикције изискује увођење једне сасвим нове категорије, оличене у управносудској ствари, која би требало да буде присутна

⁴⁰ Н. Бачанин, 262.

у законодавству. Њу би требало препознати као посебан институт, што би допринело како већој правној сигурности, тако и систематичнијем уређењу материје управног процесног права.

7. ЗАКЉУЧАК

Напоследку, може се закључити да је управну ствар свакако неопходно дефинисати, и то ради што веће јасноће и прецизности законског текста, као и правилне примене прописа, утврђивања надлежности органа и разграничења управне ствари од судске. Иако се у теорији могу уочити различити приступи, све је извесније да савремено схватање управне ствари тежи ка свеобухватној и функционалној дефиницији, која укључује елементе као што су појединачност, неспорност, ауторитативност и јавни интерес, што су обележја карактеристична за управну ствар, како у смислу управног поступка тако и у погледу управног спора.

Упоредноправна анализа показује да термин „управна ствар” није универзално присутан у оквиру европских правних система, али суштински одговара појму појединачне ситуације у којој надлежни орган ауторитативно поступа ради уређивања одређене ситуације од јавног интереса. Домаће законодавство, након увођења дефиниција, најпре у ЗУС, а затим и у ЗУП, направило је значајан корак ка практично применљивом одређењу управне ствари и даљем нормативном и теоријском усавршавању овог важног института, уз нужно уважавање специфичности конкретног правног и друштвеног контекста.

Појам управне ствари је нужно сагледати са два различита, али међусобно повезана аспекта – управни поступак и управни спор. Док код управног поступка орган може у појединачној ситуацији на положај странке утицати правно или фактички, у контексту управног спора, управна ствар се, услед искључења фактичког утицаја, одређује уже. При том, дефиниција ЗУС-а задржава правне елементе и попуњава поједине празнине ЗУП-а, изричито уводећи концепте ауторитативности, неспорности и јавног интереса.

Такође, када суд у управном спору решава у пуној јурисдикцији, долази до трансформације управне ствари у управносудску, што указује на потребу за увођењем ове категорије у правни систем. Поменута разлика није само терминолошка, већ и суштинска, јер одражава различите надлежности, поступке и ефекте утицаја на правни положај странке. Стога, ради даљег унапређења управноправне регулативе, појам управносудске ствари би требало препознати и уредити као засебан институт у оквиру управног процесног права.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

- Невенка Бачанин, „Закон о управним споровима и управна ствар”, *Правни жи-воиї*, 10/2011, 251-263.
- Предраг Димитријевић, *Ујравно їраво-оїцїїи гео, књиа їрва*, Ниш 2008.
- Мирјана Дреновак-Ивановић, *Присїуї ујравду у еколоцким ујравним сївару-ма*, Београд 2014.
- Dario Đerđa, „Otvorena pitanja upravnog postupka u Hrvatskoj”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 1/2007, 407-439.
- Velimir Ivančević, *Institucije upravnog prava, knjiga I*, Zagreb 1983.
- Ivo Krbeč, *Pravo jugoslovenske javne uprave, knjiga III*, Zagreb 1962.
- Andre de Laubadère, *Traité de droit administratif I*, Paris 1973.
- Стеван Лилић, *Ујравно їраво, ујравно їроцесно їраво*, Правни факултет Уни-верзитета у Београду, Београд 2010.
- Богдан Мајсторовић, *Коменїар Закона о ујравним сїоровима*, Службени лист СФРЈ, Београд 1965.
- Драган Милков, *Појам ујравної акїа* (необјављена докторска дисертација), Београд 1983.
- Драган Милков, „Управна ствар”, *Анали Правної факулїеїа у Беоїрагу* 5/1986, 490-504.
- Добросав Миловановић, „Предмет управног спора”, *Зборник радова 150 їодина ујравної сїора у Србији 1869-2019*, (ур) Вук Цуцић, Управни суд Републике Србије, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2019, 81-132.
- Богољуб Милосављевић, *Ујравно їраво*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Београд 2023.
- Зоран Р. Томић, *Коменїар Закона о ујравним сїоровима са судском їраксом*, Службени гласник, Београд 2012.
- Зоран Р. Томић, Добросав Миловановић, Вук Цуцић, *Пракїикум за їрмену Закона о оїцїїем ујравном їосїуїку*, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Београд 2017.
- Зоран Р. Томић, „Јавни поредак: појам и структура”, *Анали Правної факулїеїа у Беоїрагу*, 2/2019, 35-50.
- Зоран Р. Томић, *Оїцїїе ујравно їраво*, Правни факултет Универзитета у Бео-граду, Београд 2021.
- Зоран Р. Томић, „Опет о категорији управне ствари: Упоришне тачке, заједничка нит и структура”, *Право и їривреда*, 2/2023, 280-296.

ИЗВОРИ ПРАВА

- Закон о општем управном поступку, *Службени їласник РС*, бр. 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење и 2/2023 – одлука УС.
- Закон о општем управном поступку, *Службени лист СРЈ*, бр. 33/1997-1, 31/2001-1, *Службени їласник РС*, бр. 30/2010-140.
- Закон о управним споровима, *Службени їласник РС*, бр. 111/2009.

Закон о облигационим односима, *Службени листић СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89
– одлука УСЈ и 65/89, *Службени листић СЦГ*, бр. 1/2003 – Уставна повеља,
Службени гласник РС, бр. 18/2020.

Закон о општем управном поступку, *Народне новине*, бр. 47/09, 110/21.

Закон о општем управном поступку, *Урадни лист РС*, бр. 24/06.

ЕЛЕКТРОНСКИ ИЗВОРИ

Закон о управном поступку Савезне Републике Немачке (*Verwaltungsverfahrensgesetz*), <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>, 5. октобар 2025.

Dorđe M. Timotijević
Institute of Comparative Law in Belgrade
dj.timotijevic@iup.rs
ORCID ID: 0009-0003-6019-6957

The Concept of Administrative Matter⁴¹

Abstract: *Among the unresolved issues not only in the positive legal regulation of administrative procedure but also within the broader scope of administrative law, both on a theoretical and practical level, a particularly significant place is occupied by the concept of administrative matter and its precise definition. Administrative matter represents one of the most frequently debated and controversial concepts in administrative law. Legal theorists offer various definitions and interpretations of this term, while its precise determination has also posed a challenge for legislators. Indeed, in comparative law, it is rare to encounter legal systems that provide an explicit definition of the administrative matter, and the domestic legislature introduced such a definition for the first time only in 2009, within the Law on Administrative Disputes.*

This paper analyzes the concept of administrative matter from the standpoint of legal theory, as well as comparative and domestic legislation. It then proceeds to present the author's own views regarding the definition and elements of the administrative matter, both in the context of administrative procedure and administrative dispute.

The aim of the paper is to highlight, through observations and conclusions drawn from various theoretical and legislative perspectives, the diversity of interpretations surrounding this concept. Furthermore, it seeks to propose a uniform definition of administrative matter from the perspective of administrative procedure and administrative dispute, and to point out the distinction between administrative matter and administrative-judicial matter, a category that should be regulated separately within the framework of administrative procedural law.

Keywords: *Administrative matter. – Theoretical concept. – Comparative law. – Administrative procedure. – Administrative dispute.*

Датум пријема рада: 9. 10. 2025.

Датум достављања коначне верзије рада: 24. 12. 2025.

Датум прихватања рада: 24. 12. 2025.

⁴¹ This work is a result of research within the project „Adapting the Legal Framework to Social and Technological Changes with a Special Focus on Artificial Intelligence,” carried out in 2025 by the Institute of Comparative Law with financial support from the Ministry of Science, Technological Development and Innovation (contract number 451-03-136/2025-03/200049).