

*Др Милан Рапајић, доцент
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу*

*УДК: 35.077.2/.3
DOI: 10.46793/UPK20.683R*

ПРИГОВОР У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ И ЗАШТИТА ПРАВА КОРИСНИКА ЈАВНИХ УСЛУГА

Резиме

Закон о општем управном поступку из 2016. године је истински нов закон који је увео низ новина како у систем правних средстава, тако и неке нове видове управних поступања, као што су доношење гарантних аката, закључење управних уговора, пружање јавних услуга (додуше то нису једине новине, а и од ових наведених аутор обраћа само пажњу на неке узимајући у обзир тему насловљеног рада). У чланку аутор се дотиче новог по законској дикцији правног средства – приговора. Поставља се питање да ли је уопште суштински реч о правном средству или иницијалном акту за покретање управног поступка. Може се довести и у питање да ли је приговор оправдан вид заштите корисника јавних услуга.

Када је реч о пружању јавних услуга аутор указује да се оне не врше у управном поступку, и ако би мање детаљна анализа могла да доведе до закључка да је управо о томе реч. Између управног поступка и пружања јавних услуга постоје разлике. Пружање јавних услуга не би требало да буде регулисано процесним законом коме је циљ доношење одлуке – управног акта у овом случају. У управном поступку се добија правна заштита корисника јавних услуга. У то да ли ће она бити ефикасна, а управо због свих карактеристика приговора аутор изражава сумњу.

Кључне речи: *Закон о општем управном поступку из 2016. године; приговор; правна природа; управно поступање; пружање јавних услуга; заштита корисника.*

1. Увод

Међу новинама у Закону о општем управном поступку из 2016,¹ а када је реч о правним средствима и то редовним, регулисан је приговор, који додуше нема сврху да се оспорава одлука (решење) донета(о) у управном поступку,

¹ Закон о општем управном поступку (Сл. гласник РС, бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење).

односно управни акт. Приговор има за циљ да се побијају неки други акти и управна поступања на које се Закон о општем управном поступку примењује. У теорији управног права на домаћем простору, јавили су се не мале критике на рачун увођења приговора као редовног правног средства.² До сада у Закону о

² Прво и на Нацрт Закона о општем управном поступку (који није усвојен као коначна верзија) професор Драган Милков је током 2013. изнео низ критичких примедби а између осталих и оне које се тичу увођења приговора у систем редовних правних средстава: „У Нацрту се без икаквог основа и смисла уноси **приговор**, а да за то не постоји никаква реална подлога у постојећим прописима Републике Србије, а ни потреба. Приговор је предвиђен као правно средство, „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 предузима, 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“ Треба напоменути да је постојећи систем правне заштите био довољан. Против свих решења може да се изјави жалба, а може и против закључака у постојећем ЗУП-у (самостално или у жалби против решења). Сада предвиђени случајеви у којима је могуће изјавити приговор су плод чисте конструкције и теоријске маште аутора. Зашто би неко склопио уговор, па после изјавио приговор? Или тешко је замислити да странке склопе поравнање, па после тога изјављују приговор? Штавише, након приговора би се могла изјавити жалба против решења о приговору, па после тога водити управни спор! Значи у споредним (измишљеним) случајевима у којима је у Нацрту предвиђен приговор постојала би тростепена заштита, што значи степен више него против главне одлуке у управном поступку!“ –Милков, Д., *Поводом Нацрта Закона о општем управном поступку, Корак напред или десет у страну*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 1/2012, стр. 96-97. Треба само напоменути да Законом о општем управном поступку из 2016. године није регулисано изјављивање приговора против закљученог поравнања.

Право на приговор Осим жалбе, као ново правно средство у управном поступку ЗУП предвиђа приговор (чл. 147–150). Поступање по приговору не представља другостепено одлучивање. Приговор није у правом смислу редовно правно средство јер се не може начелно користити у свим ситуацијама (нпр. као жалба), већ само у законом прописаним случајевима (нпр. код управних уговора, управних радњи и пружања јавних услуга). Осим тога, док је садржина жалбе у суштини увек иста (нпр. тражи се поништај решења због незаконитости, односно нецелисходности), садржина приговора зависи од конкретног случаја (нпр. код управног уговора тражи се извршење уговорне обавезе, док се код управне радње може тражити обустављање њеног вршења). До сада је приговор био предвиђен прописима којима су регулисани поједини посебни управни поступци (нпр. у инспекцијском поступку). ...

Проблеми са приговором у пракси. Код приговора је спорно да ли је природа решења којим је одлучено о приговору због управног уговора, управних радњи или пружања јавних услуга таква да стварно представља управни акт о „непосредној примени прописа из одговарајуће управне области“ (нпр. како поступати у ситуацијама у којима се на управни уговор супсидијарно примењују одредбе закона којим се уређују облигациони односи; какав је однос приговора према средствима правне заштите која су већ предвиђена другим законима, рецимо код пружања јавних услуга). На ова питања аутори новог ЗУП-а уопште се не осврћу.“ Лилић, С., *Закон о општем управном поступку, Анатомија законског пројекта са моделом за генералну реконструкцију ЗУП-а*, Београд, 2019, стр. 46-47.

општем управном поступку³ постојао је само један редовни пут преиспитивања законитости и целисходности управних аката, а реч је о жалби. Као и по претходном Уставу из 1990. године,⁴ Уставу Савезне Републике Југославије⁵ тако је и Уставом Србије из 2006. године, загарантовано право на жалбу.⁶ Наиме, чл. 36 ст. 2 Устава, регулисано је да „свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу“. Приговор је означен као једна од најважнијих новела у систему правних средстава Закона о општем управном поступку из 2016. године. Ради се о правном средству које је по интенцији законодавца намењено побијању нових облика управног поступања. Поједини аутори указују да је разлог увођења приговора: „да се управна поступања која не представљају управни акт (управне радње, управни уговори, пружање јавних услуга) уведу у постојећи систем управноправне заштите са што је могуће мање измена тог система. Наиме, приговор се изјављује против ових управних поступања ради добијања управног акта којим се одлучује о њиховој

³ Закон о општем управном поступку (Сл. лист СРЈ бр. 33/97, 31/01, Сл. гласник РС бр. 30/10).

⁴ Устав Републике Србије (Службени лист РС, бр. 1/90).

⁵ Устав Савезне Републике Југославије (Службени лист Савезне Републике Југославије, год. I, бр. 1/92). По савезном Уставу треће и последње Југославије право на жалбу је било дигнуто на ранг уставног начела: „Против решења и других појединачних аката судских, управних и других државних органа, као и против таквих аката органа и организација која врше јавна овлашћења, донетих у првом степену, може се изјавити жалба надлежном органу. – Ако је на други начин обезбеђена заштита права и законитости, законом се у изузетно, у одређеним случајевима може искључити жалба. – чл. 119. Устава СР Југославије. „Правом на жалбу потврђује се начело двостепености у решавању управних ствари. Управни поступак је у начелу двоинстанцијски. То начело значи да у истој управној ствари решавају две инстанце, два органа који су у непосредном односу претпостављености и подређености (непосредно виши и нижи). Кад употреби другу инстанцу, странка је исцрпла редовна административна средства. Закон о општем управном поступку полази од тога да је управна ствар довољно расправљена ако су се њоме позабавиле две инстанце, при чему је једна од њих била у прилици да оцењује све жалбене наводе (како приговоре незаконитости, тако и приговоре нецелисходности ... Пошто је право на жалбу право, а не дужност, то управни поступак и поред тог права може бити једноступен (увек је једноступен кад право на жалбу није допуштено). То бива у оним конкретним случајевима када се странка, задовољна решењем не жали.“ Марковић, Р., *Управно право – општи део*, Београд, 2002, стр. 310, 312.

⁶ „Међу уставним гаранцијама правне сигурности у казненом праву су и јемства права на једнаку заштиту права и право на правно средство ... Право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се решава о нечијем праву, обавези или на закону заснованом интересу гарантује се свакоме (ст. 2). Уз јемство појединих права и слобода, Устав изричито гарантује право на жалбу због повреде права (нпр. уз право на слободу и безбедност, чл. 27 ст. 3).“ Пајванчић, М., *Коментар Устава Републике Србије*, Београд, 2009, стр. 50-51.

законитости и/или целисходности. Једном издати управни акт даје странци могућност да користи редовне путеве управноправне заштите, тако што против одлуке о приговору може да изјави жалбу у управном поступку и/или тужбу у управном спору, већ у зависности од положаја субјекта који је предузео управно поступање у управној хијерархији.⁷

2. Приговор у управном поступку – критички поглед

У образложењу Предлога новог Закона о општем управном поступку наведено је: „Упоредноправно посматрано, постоје правни системи, поготово они са развијеним вишестепеним управним судством (на пример, Немачка), који уместо жалбе, као деволутивног правног средства, познају приговор, ремонстративно право средство, као опште правно средство у управном поступку. Наш правни систем познаје приговор само у одређеним посебним управним областима и то сасвим изузетно (на пример, област радиодифузије) ... На сличан начин су и Црна Гора и Хрватска уредиле приговор.“⁸

Треба приметити да у немачком управном поступку једино редовно правно средство додуше јесте приговор, а да жалба није регулисана. Оно што још више немачки управни поступак одваја (по концепцији) у односу на српски, јесте што приговор није регулисан Законом о управном поступку, већ Законом о управном суду,⁹ односно поступку који се води пред овом судском инстанцом. За вођење управног спора у Немачкој, изјављивање приговора представља процесну претпоставку, па се и може констатовати да се норме Закона о управном поступку на поступак по приговору примењују супсидијарно. Даља разлика у односу на српски управни поступак је видљива што у немачком приговор није ремонстративно правно средство, како је наведено у образложењу предлога Закона о општем управном поступку. Приговор по правилу има деволутивно дејство. У нашем управном поступку, предмет жалбе је законитост и целисходност управног акта, што је у немачком управном поступку предмет приговора. Дакле, постоје сличности између приговора у немачком управном поступку и жалбе у српском управном поступку и истовремено разлике које су видљиве између српског приговора у управном поступку и немачког. У српском приговор је ремонстративно правно средство, а у немачком уз изузетке приговор има деволутивну природу. Приговор је у ствари нормиран узимајући у обзир хрватско право које је послужило као

⁷ Миловановић, Д., Цуцић, В., *Нова решења Нацрта Закона о општем управном поступку у контексту реформе јавне управе у Србији*, Правни живот, бр. 10/2015, стр. 98.

⁸ *Образложење Предлога Закона о општем управном поступку*, стр. 97-98.

⁹ *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)* <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/VwGO.pdf>, приступ, 5.4.2020.

угледни пример,¹⁰ а не немачко, а при том је и последица екстензије предмета управног поступка.

И у хрватском управном праву приговор је нови редовни правни лек који уређује Закон о опћем управном поступку.¹¹ Хрватски законодавац га је увео у општи управни поступак са основном интенцијом да се заштите грађани од оних (незаконитих или нецелисходних) поступања управе која нису усмерена на доношење и извршење управних аката. Тако се у Образложењу Предлога Закона о опћем управном поступку који је ступио на снагу 2010. године наводи: „Увођењем института приговора омогућује се постојање посебног правног лијека путем којег грађани имају могућност правне заштите у мноштву случајева који не резултирају доношењем класичног управног акта, али су ипак важни за реализацију њихових грађанских права. То би могло бити од посебног значаја код управних уговора, али и у ситуацијама обављања јавних служби путем трећих особа и то најчешће јавних или приватних трговачких друштава.

¹⁰ Приговор је такође и у Закону о управном поступку Црне Горе регулисан као редовно правно средство. Оно што га разликује у односу на српског „имењака“ по томе што је у одређеним ситуацијама нормиран као деволутивно а у другим као ремонстративно правно средство. Такође предмет приговора у црногорском Закону о општем управном поступку може да буде само законитост управних активности, али не и целисходност, за разлику од српског ЗУП-а где се испитује и целисходност! У том смислу у Приручнику за примјену Закона о управном поступку Црне Горе се наводи: „Приговор спада у редовна управно-правна средства, у правне лијекове предвиђене и нормиране ЗУП-ом. Као и изјављивање жалбе, тако и улагање приговора представља неопходну претходну процесну степену за следствено тражење судске заштите у управном спору. Док је предмет жалбе управни акт, односно ћутање у погледу његовог издавања - предмет приговора су следеће управне активности органа, изван управног акта (као једностраног ауторитавног чина са непосредним и самосталним правним дејствима), као и ћутање код њиховог предузимања: 1) заштита корисника јавних услуга; 2) остале управне активности - управне радње. За набројане управне активности – за разлику од управног акта– заједничко је да или нијесу једностране (управни уговор), или да немају сопствена и непосредна правна дејства (остале управне активности, управне радње у првоме реду). Но, и свим набројаном управним активностима се врши респектабилан утицај на правне ситуације странака. Стога, приговор има сврху правног средства одбране права и правних интереса подносиоца од могућих противправних нарушавања, односно повреда тим управним активностима.

У погледу управних активности које су предмет приговора, испитује се како њихова законитост, али не и цјелисходност. Када је у питању заштита корисника јавних услуга, приговор се подноси вишем, надзорном органу спрем онога чија је управна (не)активност предмет приговора. Тада је приговор деволутивно правно средство, преноси терет одлучивања на други, виши орган. Приговор против других управних активности је недеволутивно, ремонстративно правно средство: подноси истом органу, тачније старјешини оног органа чија управна активност је предмет приговора.“ Блажић, Ђ., *Приручник за примјену Закона о управном поступку*, 2015, стр. 86.

¹¹ Закон о опћем управном поступку, Народне новине, бр. 47/09.

Њиме се осигурава да у трокуту - пружатељи јавних служби - тијела јавне власти – грађани, постоји могућност изравног обраћања на јавноправна тијела која путем своје овласти обављања надзора морају осигурати да пружатељи јавних услуга поштују постављене обвезе јавних служби. Поред тога, приговор би требао послужити као врло важан инструмент правне заштите и у свим другим случајевима када поступање јавноправних тијела има учинак на права, обвезе или правне интересе грађана, правних особа или других странака, као што је давање јавних информација, обавијести или упозорења, објава службених стручних извјешћа или мишљења, те поступање по притужбама или представкама грађана.¹²

У хрватском праву постоји више концепата приговора.¹³ Наиме реч је о следећим врстама приговора: приговор против обавештења подносиоцу представке о непокретању управног поступка по службеној дужности (чл. 42. ст. 4); приговор због неиспуњавања уговорних обавеза јавноправног тела које произлазе из управног уговора (чл. 154); приговор због повреде права на обавештавање о условима остваривања и заштите права (чл. 155); приговор против других облика поступања јавноправних тела (чл. 156); и приговор ради заштите од поступања пружалаца јавних услуга (чл. 157-158).

Приговор се изјављује челнику тела, осим када је Законом о опћем управном поступку прописано друкчије. Хрватски ЗУП прописује друкчије код изјављивања приговора против управног уговора и приговора ради заштите од поступања пружалаца јавних услуга. У тим случајевима приговор се изјављује надзорном телу.¹⁴ Тада је приговор деволутивно средство. Челник одлучује о приговору против обавештења подносиоцу представке о непокретању управног поступка по службеној дужности (чл. 42. ст. 4) и приговору ради заштите од

¹² Приједлог Закона о опћем управном поступку, https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/075817/PZE_168.pdf, датум посете, 12.4.2020.

¹³ „Прихваћање чак трију концепата приговора у новом Закону може се чинити конфузним те стога и није најбоље рјешење. Међутим, само један концепт приговора не би могао одговарајуће покрити врло поливалентне ситуације које су предмет примјене новог ЗУП-а. Стога се шароликост облика и правних режима приговора ипак треба правдати снажнијом заштитом права и правних интереса грађана, а то им и јест циљ.“ Ђерђа, Д., *Реформа сустава правних лијекова према Новом Закону о опћем управном поступку*, Зборник радова: Модернизација опћег управног поступка и јавне управе у Хрватској, Загреб, 2009, стр. 171.

¹⁴ Професор Предраг Димитријевић указује (анализирајући решења српског Закона о опћем управном поступку, односно поступак по приговору): „У радној верзији ЗУП-а стајала је одредба да се изузетно од овог става, „приговор на поступање јавних служби подноси се старешини органа који врши надзор над пружањем одређене јавне услуге. Сада такве одредбе нема!“ Димитријевић, П., *Управно право*, Ниш, 2016, стр. 415, фуснота 291. Мишљења смо да ово додатно јасно показује да се српски законописац наслањао на модалитете приговора у хрватском закону, где приговор може имати и деволутивно дејство.

поступања јавноправних тела (приговор због повреде права на обавештавање о условима остваривања и заштите права (чл. 155) те приговору против других облика поступања јавноправних тела (чл. 156) решењем у року од 8 дана од дана изјављивања приговора. У случају приговора ради заштите од поступања пружалаца јавних услуга надзорно тело дужно је у року од 30 дана обавестити корисника јавне услуге о мерама које је у поводу приговора предузело. Поводом приговора због неиспуњавања уговорних обвеза јавноправног тела које произлазе из управног уговора надзорно тело ће у року од 30 дана донети решење о приговору ако се решење може донети у поступку непосредног решавања, или 60 дана ако је потребно спровести испитни поступак.

Узимајући све ово у обзир, белодано је да је ревидирана конструкција правних средстава у српском управном поступку и самог управног поступка (уз велики ослонац односно инкорпорацију многих решења из Закона о општем управном поступку Републике Хрватске, а што смо и указали на примеру приговора) и бар формалноправно, његова правила треба да се односе на шире поље примене и да се не сведу само на доношење управних аката и издавање јавних исправа. С обзиром да постоје нова управна поступања (сам назив управно поступање се критикује у теорији), када странка није задовољна (сматра да постоји повреда законитости, односно да те активности нису вршене у складу са сврхом због којих су установљене законом, дакле нецелисходно) она треба да посегне за подизањем приговора, а у вези тих активности. Ипак као што је примећено „ако има услова за употребу жалбе или којег ванредног правног средства, онда се они морају користити примарно. Дакле приговор је секундарни лек. Међутим, у томе лежи и смисао и *raison etre* овог правног средства. Наиме, приговор се уводи у ЗУП да би покрио оне ситуације када не постоји правна заштита.“¹⁵ Тако професор Зоран Лончар примећује да је „увођење приговора у Закону о општем управном поступку производ недовољно јасне концепције о циљу и сврси овог правног средства.“¹⁶

¹⁵ Димитријевић, П., *нав. дело*, стр. 415.-416.

¹⁶ Овај аутор у изразито критичком тону се осврће на модалитете у креирању приговора као правног средства у различитим фазама израде Закона о општем управном поступку: „Током вишегодишњих припрема новог Закона постојала су различита решења у различитим фазама израде Закона. Тако је, поред неиспуњавања обавезе из управног уговора, начина пружања јавних услуга и предузимања управне радње, због којих се данас може употребити само ово правно средство (чл. 147. ст. 1), у Предлозима Закона из 2012. и 2013. године било предвиђено да се приговор може изјавити још и због закљученог поравнања (чл. 135. ст. 1 Предлога Закона из 2012. године; чл. 211. ст. 1 Предлога Закона из 2013. године); као и других управних активности и поступања органа управе и организација које пружају јавне услуге (чл. 135. ст. 1 Предлога Закона из 2012. године), али и због непредузимања управних активности које је орган по закону дужан да предузме, ако те активности немају карактер управних аката, нити су повезани са управним актом, а подносилац приговора сматра да су тиме повређена његова права или правни интереси (чл. 135. ст. 1. Предлога Закона из 2012. године). Такође, и сва

Међутим, није то једини случај у закону да је концепција недовољна јасна. Она се тиче Закона у целини, а то последично по правилу указује и на појединачне примере нових правних института у овако важном Закону за правни систем сваке земље, а посебно њену државну (јавну) управу. Као једно о базичних начела управног поступка, регулисано је и право на приговор. Међутим, ово начелно више је изузетак него правило, јер странка има право на приговор само у случајевима који су прописани Законом о општем управном поступку. То онда у суштини није начело. Једноставно се долази до закључити да приговор није дозвољен начелно. „Тако формулисано, необично звучи „начело“ које подразумева да је нешто дозвољено само ако је изричито предвиђено. Из такве формулације би се могао извести закључак да приговор начелно није дозвољен, осим ако је Законом изричито утврђен.“¹⁷

Законом о општем управном поступку предвиђене су три ситуације када се изјављује приговор, и то због: 1) неиспуњења обавеза из управног уговора („не и против уговора“¹⁸ како се примећује у теорији) (чл. 25); 2) управне радње; (чл. 28) 3) начина пружања јавних услуга.(чл. 32) Наиме, странка је овлашћена да изјави приговор уколико орган не испуњава обавезе из управног уговора; против управне радње, односно уколико орган не предузима управну радњу, коју је по закону дужан да предузме, уз услов да управна радња није повезана са доношењем управног акта. Такође странка може да изјави приговор, уколико пружалац јавних услуга не обезбеђује уредно и квалитетно под једнаким условима, остваривање права грађана и организација и задовољавање потреба корисник. Закључујемо, да је законитост и правилност поступања органа предмет приговора. Ипак, то није сасвим или потпуно неспорно, узимајући у обзир случајеве у којима се приговор изјављује. Када орган не изврши своју уговорну обавезу, поставља се питање о каквој се посреди незаконитости и нецелисходности ради. То је у ствари разлог што право на приговор није

остала битна питања правног режима овог новоуведеног правног средства, почев од надлежности за одлучивање, рока у коме се приговор може поднети и правне заштите против одлуке којом се одлучује о приговору, били су значајно другачије уређена у различитим фазама припреме Закона. Потпуна конфузија која је постојала код приређивача Закона када је у питању приговор као ново правно средство у управном поступку, изражена је већ у основним начелима управног поступка, где је у оквиру новоформулисаног начела „право жалбе и приговора“ (чл. 13) прописано да „странка има право на приговор у случајевима одређеним овом законом“ (чл. 13. ст. 2), из чега произлази да приговор, за разлику од жалбе, није општи принцип на коме Закон о општем управном поступку почива, већ се може употребити само у случајевима када је то посебно законом одређено, па му стога није ни место међу основним начелима управног поступка, као општим принципима заједничким за читав пропис.“ Лончар, З., *Правна средства у Новом Закону о општем управном поступку*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 4/2017. стр. 1516

¹⁷ Милков, Д., *Управно право II – управна делатност*, Нови Сад, 2017, стр. 98.

¹⁸ Димитријевић, Р., *нав. дело*, стр. 415.

уређено на исти начин као право на жалбу. Право на жалбу постоји против сваког решења, што значи да разлог за изјављивање жалбе је било која повреда законитости и целисходности. Само против управних радњи, приговор начелно постоји. Дакле, у том смислу поводом било какве повреде законитости или правилности. Право на приговор конструисано је различито, када су у питању управни уговори и пружање јавних услуга. Тако код управних уговора приговор се изјављује због неизвршења уговорне обавезе, а код пружања јавних услуга због тога што оне нису адекватно пружене. Приговор се код управног уговора и код јавне услуге, изјављује због тога што орган није извршио обавезу коју је имао на основу уговора, односно није пружио јавне услуге, тако да се обезбеди уредно и квалитетно остваривање права и потреба корисника. То је дистинкција у односу на приговор код управне радње. Случајеви у којима приговор код управних уговора и пружања јавних услуга може да се изјави, уједно су дефинисани и као разлози за изјављивање приговора. Све ово доводи до размишљања да ли је приговор уопште редовно правно средство у управном поступку. Позитиван одговор на ово питање могао би се дати евентуално за управне радње, али не на пример за приговор код управног уговора, јер он није замишљен као уобичајена и редовна солуција. Напротив, приговор је код управног уговора предвиђен за један случај и један разлог. Ако пођемо од става законодавца да је приговор редовно правно средство, онда би се закључило да после приговора одмах следи као могућност изјављивање неког ванредног правног средства за побијање управне радње, неизвршење управних уговора и неадекватног пружања јавних услуга. Ванредно правно средство се не изјављује на одлуку о приговору. Наредна степеница правне заштите поводом решења руководиоца органа, који је одлучио о приговору, је жалба. Имајући у виду да управна поступања као што су управни уговори, управне радње и јавне услуге немају карактеристике које одликују управни акт а то су коначност, правноснажност и извршност, код њих се не може говорити о подели на редовна и ванредна правна средства. Понављамо, приговор се изјављује само под условом да не може да се изјави неко друго правно средство у управном поступку. Није сасвим јасно о ком правном средству се ради. У управном поступку друга правна средства служе побијању решења, укључујући и она решења која се доносе у вези са вршењем управних радњи и извршењем управног уговора. Негативно постављен услов за изјављивање приговора, не доводи до употребе других правних средстава у управном поступку, евентуална друга правна средства могу се користити у посебним управним поступцима. Тако професор Зоран Томић као пример другог правног средства у управном поступку наводи притужбу на рад полицијских службеника, која се подноси у складу са Законом о полицији. Дакле, посебним законским актом којим је и регулисан посебни управни поступак.¹⁹ Иначе, за изјављивање приговора постоје различити рокови.

¹⁹ Томић, Р. З., *Коментар Закона о општем управном поступку*, Београд, 2017, стр. 539.

Најдужи рок за приговор је када се изјављује због тога што орган није извршио обавезу из управног уговора. Тада рок износи 6 месеци од момента када орган није извршио обавезу из управног уговора. Остала два рока су идентична и износе 15 дана. Тако против управних радњи, приговор се изјављује у року од 15 дана од предузимања управне радње, или од пропуштања да се она предузме. Приговор који се изјављује због тога што се јавне услуге не пружају уредно и квалитетно под једнаким условима, такође се изјављује у року од 15 дана. Сви рокови који су наведени су преклузивног карактера. То значи да и приговор који се изјављује због пропуштања органа да предузме управну радњу је преклузивне природе. Ипак, када се деси пропуштање предузимања управне радње, тада није довољан преклузивни рок, јер је неопходан још један рок, а то је дилаторни, када орган има обавезу да предузме управну радњу, након чијег протекта би приговор тек могао да се изјави. Пропуст је у томе што такви рокови нису регулисани, ни Законом о општем управном поступку, ни посебним законима. Ток поступка по приговору одвија се тако што се ово правно средство изјављује руководиоцу оног органа на чије поступање се односи. О изјављивању приговора не постоје посебна правила, што подразумева сходну примену одредаба које се односе на жалбу-одредбе које регулишу облик и садржину жалбе. По Закону у ремонтративна правна средства, сврстан је приговор. То значи да о овом правном средству одлучује онај исти орган, чије се поступање побија, односно руководилац тог органа. Решење је акт којим се одлучује о приговору, а оно се доноси у року од 30 дана од дана пријема приговора. Орган је у обавези да испита да ли су испуњене све процесне претпоставке пре него што одлучи о основаности приговора. Ако је исти недозвољен, неблаговремен, изјављен од неовлашћеног лица, или што није уређен ни у накнадно остављеном року, руководилац органа ће га одбацити. Испуњење ових процесних претпоставки означава прелазак у нову фазу поступка по приговору у којој ће руководилац мериторно одлучити, да ли је приговор основан, па ако јесте он ће бити усвојен, а ако није биће одбијен. Основаност приговора значи да ће се одлучити и о последицама које произилазе из такве одлуке. Ако је приговор изјављен због неизвршења обавезе из управног уговора, одређује се даљи начин њеног извршења као и о захтеву за накнаду штете. Ако је против управне радње дошло до изјављивања приговора, обуставиће се њено даље предузимање и одредиће се начин на који се отклањају последице предузете управне радње. Ако се приговор изјављује због неактивности органа управе, дакле због непредузимања управне радње, онда ће се решењем наложити њено предузимање. Као што смо напоменули, против решења по приговору, странка је овлашћена да изјави жалбу, ако је то решење првостепено. Тек против другостепеног решења, дакле када је коришћен жалбени пут, могуће је покренути управно-судски поступак. Исти је случај када је првостепено решење по приговору истовремено и коначно решење, тада је могуће покренути и управни спор. Приговор је, ако би хтели да дамо одговор на питање о томе да ли је правно средство или процесна

претпоставка, ближи процесној претпоставци. У овом случају приговор је процесна претпоставка за вођење управног спора. Међутим, ни ово није сасвим исправно, с обзиром да предмет управног спора не могу бити управне активности, које се побијају приговором.²⁰ У управном спору, могу се преиспитивати у погледу законитости само решења која су донета по приговору. То значи да имајући у виду побијање решења у управном спору и саме процесне претпоставке неопходне да би се водио управни спор, могу да се посматрају само у односу на његов предмет. Дакле, исправније је рећи да је процесна претпоставка за вођење управног спора сама жалба. Понављамо да се приговором не побија решење, већ неки други видови управног поступања, који не могу бити предмет управног спора. Приговор је у ствари претпоставка да се донесе решење, а решење на које се изјави жалба, уколико је дозвољена и које стекне својство коначности, може бити преиспитивано у погледу своје законитости у управном спору. Дакле, тек када је решење по приговору донето, може да се узму у обзир процесна претпоставка за вођење управног спора.

Следеће питање у вези са приговором, јесте да ли је начин како је регулисан Законом о општем управном поступку он само формално, а не и суштинско правно средство у управном поступку. Приговором се не побијају акти и радње донети и извршени у управном поступку. У образложењу предлога Закона о општем управном поступку из 2016. године, наведено је: „приговор има за циљ да се управна поступања која не представљају управни акт-управне радње, управни уговори, пружање јавних услуга-уведу у постојећи систем управноправне заштите, тако што се приговор изјављује против ових управних поступања, ради добијања управног акта, којим се одлучује о њиховој законитости и целисходности. Једном издати управни акт, даје странци могућност да користи редовне путеве управноправне заштите, тако што против одлуке о приговору може да изјави жалбу управном поступку или тужбу управном спору, зависно од положаја субјекта који је предузео управно поступање у управној хијерархији. Значај приговора се састоји управо у томе што обезбеђује управноправни пут заштите од неправилности у њиховом предузимању тамо где он до сад није постојао.“ Приговор се теже може квалификовати по нашем мишљењу као правно средство у управном поступку. Да би се тако квалификовао, потребно је да је вођен управни поступак, па да је

²⁰ Међутим Закон о управним споровима Македоније (Закон за управните спорови (Службен весник на РМ бр. 62/06) бр. 62/06) Закон за изменување и допулнување на Законот за управните спорови (Службен весник на РМ бр. 150/10)) проширен је предмет управног спора и на управне уговоре (односно административне споразуме како се називају у овој држави). Тако се у чл. 2 ст. 4 наводи: „У административном спору одлучује се и о спору насталом током примене и извршења одредби уговора о концесији, уговора о јавним набавкама, који су од јавног интереса и за било који споразум у којем једна од страна државно тело, организација са јавним овлашћењима, јавно предузеће, општине, закључени из јавног интереса или ради обављања јавне службе (у даљем тексту: административни споразуми

тек после завршеног управног поступка могао да се изјави приговор, што овде није случај, јер се приговор изјављује поводом наведених управних активности које немају карактер управног акта, а оне се побијају не на основу правила о управном поступку. Приговор представља, он је суштински захтев да се пружи правна заштита и иницијални акт покретања управног поступка. Редовна и ванредна средства у управном поступку могу да се користе од стране странке, тек када се изјави приговор, па буде вођен управни поступак и као његово правно финале се донесе управни акт. Да је замислио законодавца недовољно јасна, када је дошло до нормирања приговора, односно њеног уобличења у законску норму, говори и то да наведене управне активности управни уговор, управне радње и јавне услуге, могу да се побијају правним средствима у управном поступку, само када су повезане са доношењем управног акта, а тада се не може користити приговор. Дакле, приговор није гарантован начелно, већ по изузетку. Наиме, ако је против наведених управних поступања гарантована правна заштита у неком другом поступку, иако начелно није искључен приговор, он се тада неће користити. За приговор се поставља и питање на који то начин је могло да дође до повреде права странака од стране државне (јавне) управе, а да оне нису могле другачије да заштите своја права и интересе, већ само на основу приговора. У том контексту конструкција приговора као такозваног редовног правног средства, није потребна. Увођењем приговора у општи управни поступак као редовног правног средства, само је довело до замагљивања истине да је реч о таквом типу правног средства. Наиме, приговор што смо већ истакли није уведен начелно, већ у стриктно предвиђеним случајевима, а реч је о неиспуњењу обавеза из управног уговора, због управне радње и због начина пружања јавних услуга, уз услов да овакви нови видови управног поступања, не могу да буду оспоравани неким другим правним средствима у управном поступку. Управо из разлога што приговор представља вид супсидијарне правне заштите, мора му се одрећи својство редовног правног средства у управном поступку. Специфична правна природа приговора довела је до отежане могућности да он буде сврстан у општа правна средства, па самим тим и у редовна. Приговором се не оспорава оно што је резултат управног поступка, а то је управни акт, јер акти, односно активности који се приговором побијају не доносе се, а и не врше управном поступку. Управни поступак је поступак пружања правне заштите странкама, а приговор је акт којим се иницира, односно покреће такав поступак.

Сви аргументи који смо изнели и који приговору одричу својство правног средства, доводе до уопште упитности његовог постојања. У теорији је констатовано „Могућност изјављивања неког правног средства у управном поступку и формално спречава могућност изјављивања приговора. Нека друга правна заштита која се не остварује у управном поступку, није формална препрека за изјављивање приговора, али га чини сувишним и непотребним. Приговор је последица тезе о непостојању правне заштите у односу на

одређене активности управе. Онолико колико је спорна и сама ова теза, спорно је увођење приговора у управном поступку.²¹

Ипак и за теорију је охрабрујуће а може да служи као предлог *de lege ferenda* што поједини коаутори Закона о општем управном поступку указују на његове мане управо кад је реч о роковима код приговора а у вези са управним радњама. Навели смо да ЗУП прописује рокове у вези са изјављивањем приговора и то 15 дана од предузимања управне радње или од пропуштања да се управна радња предузме, а на основу чл.147 ст. 2. наведено је да је у цитираној одредби начињен пропуст. „Предвиђен је (искључиво) раскидни рок за изјављивање правног средства у случају ћутања управе. Наиме у тач. 2 стоји да се приговор против незаконитог пропуштања предузимања управне радње (кад је орган по закону био дужан да учини неку фактичку радњу, а то није учинио) изјављује у року од 15 дана од дана пропуштања. У случају ћутања управе у поступку издавања управног акта или уверења, странка може да изјави жалбу као да је њен захтев одбијен (чл. 151, ст. 3, чл. 153, ст. 2 и чл. 29, ст. 4) ... сматрамо да би чл. 147, ст. 2 ЗУП требало изменити па предвидети да се у случају незаконитог пропуштања предузимања управне радње приговор може изјавити након истека тог рока. С тим у вези, ради успостављања симетрије, требало би, као и за жалбу, у случају недоношења решења у законом предвиђеном року, прописати и накнадни раскидни рок (чл. 153, ст. 2) у којем странка има право да изјави приговор ... Најзад требало би, као и за издавање решења, предвидети општи рок за предузимање управних радњи, на пример, 15 дана од дана настанка обавезе предузимања управне радње, по угледу на парциони рок за странку у извршном поступку (чл. 190, ст. 4). Наравно, требало би допустити законодавцу да посебним законом тај рок продужи или скрати.“²²

3. Заштита права корисника јавних услуга

Пружање јавних услуга јесте последњи вид „управног поступања“ (узимајући законски редослед) којим се врши фактички утицај на положај странке. На основу Закона о општем управном поступку, управно поступање представља поступање у управним стварима. Ради се о разноликим активностима, које везује то што се њихово вршење одиграва у појединачним ситуацијама, а за те околности је особено да се у њима непосредном применом прописа правно или фактички утиче на положај странке. Поред јавних услуга (што смо наводили код којих случајева се изјављује приговор – поводом управног уговора и управне радње), као управног поступања као једног новог

²¹ Милков, Д., Радошевић, Р., *Приговор у управном поступку*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 4/2018

²² Цуцић, В., *Фино подешавање Закона о општем управном поступку*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 2/2018, стр. 150-151.

појма, непознатог у другим изворима управног права (Устав и други закони, на пример Закон о државној управи)²³ а означеног као стратешке новине Закона о општем управном поступку из 2016. године²⁴ у првом реду његови примери су доношење управних и гарантних аката. Тако је чл. 31. ст. 1 Закона о општем управном поступку дефинисано шта се сматра пружањем јавних услуга: „Под пружањем јавних услуга сматра се обављање привредне и друштвене делатности, односно послова за које је законом утврђено да се врше у општем интересу, којима се обезбеђује остваривање права и правних интереса, односно задовољавање потреба корисника јавних услуга, а који не представљају други облик управног поступања.“ Такође, на основу истих услова ст. 2 Закона је прописано: „Под пружањем јавних услуга сматра се и обављање делатности, односно послова управе од стране органа, којима се обезбеђује остваривање права и правних интереса, односно задовољавање потреба корисника јавних услуга, а који не представљају други облик управног поступања.“ Овакво прописивање на основу Закона шта се подразумева под јавним услугама је екстензивно а последица тога је и њихова недовољна одређеност. Дефинисане законски (привредне и друштвене делатности од општег интереса) под јавне услуге могле би се подвести делатности јавних служби. У том смислу на основу чл. 1 ст. 1 Закона о јавним службама²⁵ наводи се: „Јавном службом у смислу овог закона сматрају се установе, предузећа и други облици организовања утврђени законом, који обављају делатности односно послове којима се обезбеђује остваривање права грађана односно задовољавање потреба грађана и организација, као и остваривање другог законом утврђеног интереса у одређеним областима.“ Како маркирати остале послове односно делатности управе? Неодређеност Закона о општем управном поступку из 2016. није упитна када се постави питање о којим се јавним услугама ради? То су делатности које нису

²³ Између послова државне управе и активности које спадају у „управно поступање“ се не може ставити знак једнакости. На овакву термиолошку конфузију у домаћој теорији управног права с разлогом се указује као на проблем: „Основни смисао доношења Закона о општем управном поступку би требало да буде уређивање поступка вршења задатака и послова који су претходно одређени у Закону о државној управи, као основним организационим прописом којим су на основу Устава утврђене основне групе задатака и послова органа управе. Ако се већ жели у постојећи правни систем увести неки нови задатак или посао органа управе, онда то треба уредити кроз измене постојећег Закона о државној управи“. О томе: Лончар, З., *О Нацрту Закона о општем управном поступку*, Правна ријеч, бр. 35/2013, стр. 433-434.

²⁴ Једна од „стратешких новина“ Закона о општем управном поступку тиче се „знатног проширивања процесног предмета закона, поред оног стандардног, управног акта – и на гарантни акт, на управне уговоре и остале облике управних активности, на управне радње и на обезбеђивање пружања, односно само пружање јавних услуга, при чему је појму управне ствари одређена шири садржина.“ Томић, Р. З., *нав. дело*, стр. 38

²⁵ Закон о јавним службама, (Сл. гласник РС, бр. 42/91, 71/94, 79/2005 - др. закон, 81/2005 - испр. др. закона, 83/2005 - испр. др. закона и 83/2014 - др. закон)

неки други вид управног поступања. Дакле реч је о негативном дефинисању, одређењу јавних услуга. Но, чије је то управно поступање: јавних служби или оних тела која у управном поступку се налазе у улози органа који га води? У негативном одређењу јавних услуга у Закону се не наводе јавне службе, него се помињу органи. Тачно је рећи да јавне службе пружају јавне услуге.²⁶ Тако се и у чл. 8 ст. 2 Закона о јавним службама нормира: „Установе, предузећа и други облици организовања обављају делатност, односно на начин којим се обезбеђује уредно и квалитетно, под једнаким условима, остваривање права грађана и организација и задовољавање потреба корисника. Установе, предузећа и други облици организовања уређују начин пружања услуга и њихово коришћење од стране корисника, у складу са законом.“ Јавне услуге су се и пре пружале, па оне нису инвенција Закона о општем управном поступку из 2016. године. Јавне услуге не могу бити предмет управног поступка,²⁷ с обзиром да се привредне и друге делатности у истом не врше. Циљ правних поступка је доношење одређених одлука (пресуда или решења у на пример парничном или кривичном поступку) – тј. решења када је реч о управном поступку односно управног акта. И у црногорској теорији из управног права се врши критички осврт на правну конструкцију (за коју би могли рећи да је артифицијелна) пружања јавних услуга: „Пружањем услуга формира се однос између пружаоца услуга и корисника услуга (грађанина, предузетника, привредног субјекта и др.) који није управни поступак и у којем корисник услуга није странка у управно процесном смислу. (...) Ради заштите корисника услуга када сматра да су му права и интереси повријеђени од пружаоца услуга, корисник услуга има право на приговор, као правно средство. Тада се, након приговора пружаоци услуга од општег интереса уводе у систем управног поступка, без обзира да ли је њихова делатност комерцијална или некомерцијална и без обзира на њихову власничку структуру. Увођењем у систем управног поступка, пружаоци услуга од општег интереса уводе се у систем контролисаног деловања и пружа заштита корисницима услуга.“²⁸

Дакле пружање јавних услуга и управни поступак имају низ дистинкција које само указују да су они различите правне нарави. У том смислу у теорији се правилно закључује: „Оно што је немогуће, законодавац изгледа није ни желео

²⁶ Јавне службе не пружају јавне услуге по правилима управног поступка, јер оне тада не иступају ауторитативно. Само када се тражи заштита корисника јавних услуга, она се врши у управном поступку.

²⁷ „ЗУП је процесни закон и треба да уреди само поступак приликом одлучивања у управним стварима. Непримерено је да се у процесном пропису налазе организационе нормe, или да се у њему креирају нови институти, који треба да буду у материјалним прописима, а њих иначе ни тамо нема.“ Димитријевић, П., *Реформа управног поступка*, Зборник радова: Владавина права и правна држава у региону, Источно Сарајево, 2014, стр. 193.

²⁸ Ивановић, С., *Нови Закон о управном поступку – Коментар*, Подгорица, 2015, стр. 110-111.

да уради. Неспретним сврставањем пружања јавних услуга у предмет управног поступка, законодавац је изгледа желео да постигне нешто сасвим друго. Његова намера није била то да се према правилима о управном поступку пружају сâме јавне услуге, него то да се у управном поступку обезбеди заштита права корисника јавних услуга. Сâмо пружање јавних услуга, дакле, није облик „управног поступања“, нити то може да буде. Предмет управног поступка је заштита права корисника јавних услуга, која се остварује изјављивањем приговора.²⁹ На ову критику се надовезује и следећа констатација: „Правила која регулишу управни поступак јавне службе примењују само када врше поверена јавна овлашћења, односно када доносе управне акте и издају јавне исправе. Ако већ не постоји стварна, законодавац се задовољио успостављањем привидне везе између делатности јавних служби, односно „пужања јавних услуга“ и управног поступка, која се успоставља изјављивањем приговора.“³⁰

Приговор се у том смислу изјављује ако пружалац јавних услуга њих не обезбеђује уредно и квалитетно, када оне нису пружене под једнаким условима. Значи постоји дискриминација, па се тиме или онемогућава или отежава (више или мање) остваривање права грађана и организација и задовољење пореба корисника. Уколико је приговор основан, а изјављен је због начина пружања јавних услуга, биће наложено предузимање законом одређених мера, ради отклањања недостатака који су се појавили приликом испоруке јавних услуга корисницима. Наводи се да је формулацијом приговора у Закону о општем управном поступку „значајно проширен предмет правне заштите иако се по својим осталим обележијима битно не разликује од класичног редовног правног средства (жалбе). Ако се томе дода и да се у поступку по приговору испитују законитост и целисходност управних активности, испада да се на виши ниво подижу темељни принципи општег управног поступка: принцип заштите права странака и јавног интереса и принцип законитости рада управе.“³¹ Ипак чини нам се да то подизање на виши ниво заштите права корисника ће пре бити привид, него реалност.

4. Уместо закључка

Сматрамо да смо поред довођења у питање правне природе приговора као правног лека, односно негирања његовог својства као правног средства, још више довели у питање његову оправданост у смислу постојања. Ако се може изајвити друго правно средство у управном поступку, не може се подићи

²⁹ Радошевић, Р., *Пужање јавних услуга у области биомедицине*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2018, стр. 1321

³⁰ Милков, Д., Радошевић, Р., *Неке новине у Закону о општем управном поступку – „управно поступање“*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2016, стр. 750.

³¹ Димитријевић, П., *Управно ...*, стр. 417.

приговор. Ако је предвиђена нека друга правна заштита, дакле у неком другом правном поступку, изјављивање приговора постаје сувишно.

С друге стране поставља се једно озбиљно питање, а у вези са пружањем јавних услуга, како се процесним законом може ревидирати нешто што је регулисано материјалним прописима? У теорији управног права је већ примећено да је у: „Закону о комуналним делатностима предвиђено да се између корисника и пружаоца услуга комуналних делатности права и обавезе уређују уговором, тј. да се између њих успоставља облигационоправни однос, док из новог ЗУП-а произлази да је то управноправни однос.“³²

Ако буде већи број проблема у управној пракси са коришћењем приговора и он се покаже као неефикасно средство заштите корисника јавних услуга, то ће бити један од разлога да се приступи темељној ревизији Закона о општем управном поступку из 2016. Разлога има, да се он прилагоди потребама живота и истински ефикасне управе, јер како је речено он је њена процесна кичма. А та „кичма“ не би требала да трпи терете који су непотребни и доводе до њене опасне деформације. Зато је Закон о општем управном поступку из 2016. потребно ослободити сувишних материјалноправних института као што је пружање јавних услуга, и приговора чија је оправданост у овом раду доведена у питање како нашим аргументима, тако и великих ауторитета српског управног права. Зато можемо цитирати тачну и лепу мисао из наше управноправне књижевности за крај: „Дакле, кодификација је све друго само не статичан процес који се завршава једном када буде донет закон о општем управном поступку. Ти процеси су еволуција самог правног система и последица су проблема у пракси који су указали на недостатке у претходним верзијама закона, али понекад имају и екстерне, ванправне узроке.“³³

*Milan Rapajić, Ph.D., Assistant Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

OBJECTION IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE AND PROTECTION OF PUBLIC SERVICE USERS' RIGHTS

Summary

The General Administrative Procedure Act of 2016 is a truly new law that introduced a number of innovations in the system of legal remedies as well as some

³² Лилић, С., *нав. дело*, стр. 96

³³ Вучетић, Д., *О глобалним трендовима у кодификовању управног поступања*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 78/2018, стр. 213.

new types of administrative actions, such as the adoption of guarantee acts, the conclusion of administrative contracts, the provision of public services. (Admittedly, these are not the only new things, and of these, the author only pays attention to some taking into account the topic of the title work.) In the article, the author touches on a new legal remedy - a complaint. The question arises whether it is at all substantive a legal remedy or an initial act to initiate administrative proceedings. It may also be questioned whether the complaint is a appropriated form of protection for public service users.

When it comes to the provision of public services, the author points out that they are not performed in the administrative procedure, and if a less detailed analysis could lead to the conclusion that this is precisely the case. There are differences between the administrative procedure and the provision of public services. The provision of public services should not be regulated by a procedural law aimed at making a decision - an administrative act in this case. The administrative procedure gives legal protection to users of public services. The author doubts the effectiveness of legal protection.

Key words: *General Administrative Procedure Act 2016, objection, legal nature, administrative action, provision of public services, protection of users.*

Литература

- Блажић, Ђ., *Приручник за примјену Закона о управном поступку*, 2015.
- Вучетић, Д., *О глобалним трендовима у кодификовању управног поступања*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 78/2018.
- Димитријевић, П., *Управно право*, Ниш, 2016.
- Димитријевић, П., *Реформа управног поступка*, Зборник радова: Владавина права и правна држава у региону, Источно Сарајево, 2014.
- Ђерђа, Д., *Реформа сустава правних лијекова према Новом Закону о опћем управном поступку*, Зборник радова: Модернизација опћег управног поступка и јавне управе у Хрватској, Загреб, 2009.
- Ивановић, С., *Нови Закон о управном поступку – Коментар*, Подгорица, 2015.
- Лилић, С., *Закон о општем управном поступку, Анатомија законског пројекта са моделом за генералну реконструкцију ЗУП-а*, Београд, 2019.
- Лончар, З., *О Нацрту Закона о општем управном поступку*, Правна ријеч, бр. 35/2013.
- Лончар, З., *Правна средства у Новом Закону о општем управном поступку*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 4/2017.
- Марковић, Р., *Управно право – општи део*, Београд, 2002.
- Милков, Д., *Поводом Нацрта Закона о општем управном поступку, Корак напред или десет у страну*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 1/2012.

Зборник радова „Услуге и права корисника“, Крагујевац, 2020.

- Милков, Д., Радошевић, Р., *Неке новине у Закону о општем управном поступку – „управно поступање“*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2016.
- Милков, Д., *Управно право II – управна делатност*, Нови Сад, 2017.
- Милков, Д., Радошевић, Р., *Приговор у управном поступку*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 4/2018.
- Миловановић, Д., Цуцић, В., *Нова решења Нацрта Закона о општем управном поступку у контексту реформе јавне управе у Србији*, Правни живот, бр. 10/2015.
- Пајванчић, М., *Коментар Устава Републике Србије*, Београд, 2009.
- Радошевић, Р., *Пружање јавних услуга у области биомедицине*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2018.
- Цуцић, В., *Фино подешавање Закона о општем управном поступку*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 2/2018.
- Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/VwGO.pdf>.
- Prijedlog Zakona о општем управном поступку, https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/075817/PZE_168.pdf.