

NOVINE U ZAKONSKOM REGULISANJU UPRAVNIH AKATA REŠENJA I ZAKLJUČKA (DONOŠENJE I PRAVNA ZAŠTITA)

Apstrakt

Upravni akti su rešenja i zaključci. Važećim Zakonom o opštem upravnom postupku ti tradicionalni upravni akt pretrpeli su određene izmene, naročito zaključak. Naime, razlika između "starog" (ZUP iz 1997) i "novog" zakona (ZUP iz 2016) u pogledu donošenja zaključka je suštinska, jer je novi zakon značajno smanjio broj situacija u kojima se donosi zaključak u korist rešenja, a sve u cilju efikasnosti postupka. Zaključak je, pre svega, akt kojim se upravlja postupkom (procesni karakter) naspram rešenja kojim se odlučuje o upravnoj stvari (materijalni karakter). S obzirom da su ove izmene Zakona o opštem upravnom postupku predvidele preciznija pravila u pogledu donošenja upravnih akata, kako zaključka, tako i rešenja, došlo je i do promena u pogledu pravne zaštite u žalbenom postupku i posledično, upravnom sporu.

U ovom radu bliže su objašnjenje navedene zakonske novine, naročito mogućnost izjavljivanja pravnih lekova (žalbe i tužbe), te odjek koji imaju u praksi.

Ključne reči: upravni akt, rešenje, zaključak, žalba, upravni spor.

Uvod

Novi Zakon o opštem upravnom postupku je objavljen u Službenom glasniku RS, br. 18/2016, stupio je na snagu 09.03.2016. godine, a počeo sa primenom od 01.06.2017. godine, izuzev odredaba članova 9, 103. i 207. koje su počele da se primenjuju od 08.06.2016. godine.¹⁾ Ovo je drugi procesni zakon ove vrste posle II svetskog rata, ali prvi u Republici Srbiji, budući da je sve do početka primene novog zakona, u Republici Srbiji važio jugoslovenski Zakon o opštem upravnom postupku iz 1997. godine.²⁾ Usklađivanje sa pra-

* dr Vesna Bibija, Viši savetnik u Upravnom sudu Republike Srbije, vesna_bilbija@yahoo.com

1) Zakon o opštem upravnom postupku – novi ZUP, *Službeni glasnik RS*, br. 18/2016, 95/2018 - autentično tumačenje i 2/2023 - odluka US.

2) Zakon o opštem upravnom postupku – stari ZUP, *Službeni list SRJ*, br. 33/97, 31/01; *Službeni glasnik RS*, broj 30/10.

vnim tekovinama Evropske unije, uz očigledne promene na ekonomskom, društvenom i tehničko-tehnološkom planu, zahtevale su i rezultirale unapređenjem ovog veoma značajnog sistemskog zakona, a ovaj zakon, zajedno sa Zakonom o upravnim sporovima koji je donet krajem 2009. godine³⁾ kojim je obezbeđena sudska zaštita pojedinačnih prava i pravnih interesa, predstavlja okosnicu zakonitog rešavanja u upravnim stvarima.

Nema sumnje da će strateške novine novog Zakona o opštem upravnom postupku koje se tiču znatnog proširivanja predmeta zakona, na način da, pored standardnog, upravnog akta, imamo garantne akte i upravne ugovore, kao i ostale oblike upravnih aktivnosti (upravne radnje i pružanje javnih usluga), izazvati najveći stepen angažovanja u prilagođavanju. Uz njih, strateški je izmenjeno regulisanje komunikacije organa i stranaka u postupku (posebno pravila o elektronskoj komunikaciji), a najviše obaveštavanja. Slede značajne novine koje se tiču pravnih sredstava: žalbe i prigovora, kao i izmene kod načina i pokretanja postupka, trenutka kad se on smatra pokrenutim itd.

Konačno, upravni akti, rešenje i žžzaključak, kao tradicionalni instituti upravnog postupka, značajno su izmenjeni novim propisom.

1. Vrste upravnih akata

Upravni akt, u smislu ovog zakona, jeste pojedinačni pravni akt kojim organ, neposredno primenjujući propise iz odgovarajuće upravne oblasti, odlučuje o pravu, obavezi ili pravnominteresu stranke, ili o procesnim pitanjima.

Upravni akti su rešenja i zaključci.

Rešenja i zaključci mogu imati i drugi naziv, ako je to posebnim zakonom predviđeno.⁴⁾

Dakle, rezultat ortodoksnog upravno-procesnog odlučivanja jeste izdavanje posebne vrste pravnog pojedinačnog akta - upravnog akta, čijom se normom individualizuje merodavno opštenormativno pravilo. Tako se postavlja konkretno pravilo, neposredno adresovano na određeno lice u datoj situaciji.⁵⁾ Drugi naziv, u smislu citirane odredbe čl. 16. st. 3. ZUP-a, za rešenje, može da bude „odobrenje“, „dozvola“, naredba“, „saglasnost“ i drugo. A drugi upravni akt u upravnom postupku - zaključak, jeste jedan od dva osnovna oblika upravnog akta, pored rešenja, kojim se odlučuje u upravnom postupku. Međutim, dok se rešenjem odlučuje o samoj upravnoj stvari, zaključak je po pravilu primarno usmeren na upravljanje tokom konkretnog upravnog postupka.

3) Zakon o upravnim sporovima-ZUS, *Službeni glasnik RS*, br. 111/09.

4) Novi ZUP, čl. 16.

5) Z.Tomić, D. Milovanović, V. Cucić, *Praktikum za primenu Zakona o opštem upravnom postupku*, Službeni glasnik, Beograd 2017, 40.

2. Pravna priroda zaključka kao upravnog akta

Pravna priroda zaključka sagledava se u njegovom “položaju” u odnosu na rešenje, a u odonosu na rešenje zaključak ima svojstvo akcesornog i pomoćnog akta. Osnovna svrha zaključka je rešavanje pitanja koja se tiču procesnih radnji. Njime se ne rešava o pravu ili obavezi stranke, već se omogućava da postupak teče do konačnog rešenja, npr. zaključak o spajanju stvari (zahteva, žalbe) u jedan postupak, zaključak kojim se nalaže ispravka nedostataka u podnesku, zahtevu ili dopuna podneska, zahteva...

Sledeće i jednako važno što opredeljuje pravnu prirodu zaključka jeste način na koji se on može pobijati. Upravo u tome se ogleda značajna razlika između perthodnog i sada važećeg Zakona o opštem upravnom postupku.

Odredbama starog ZUP-a bilo je propisano: zaključkom se odlučuje o pitanjima koja se tiču postupka i zaključkom se odlučuje i o pitanjima koja se kao sporedna pojave u vezi sa sprovođenjem postupka, a kojima se ne odlučuje rešenjem.⁶⁾ Zatim, zaključak donosi službeno lice koje vrši onu radnju postupka pri kojoj se pojavilo pitanje koje je predmet zaključka, ako ovim ili drugim zakonom nije drukčije određeno. Ako se zaključkom nalaže izvršenje neke radnje, odrediće se i rok u kome se ta radnja mora izvršiti. Zaključak se saopštava zainteresovanim licima usmeno, a u pismenom obliku se izdaje na zahtev lica koje može protiv zaključka izjaviti posebnu žalbu, ili kad se može odmah tražiti izvršenje zaključka.⁷⁾ Konačno, protiv zaključka može se izjaviti posebna žalba samo kad je to zakonom izričito predviđeno. Takav zaključak mora biti obrazložen i sadržavati i uputstvo o žalbi. Žalba se izjavljuje u istom roku, na isti način i istom organu kao i žalba protiv rešenja. Zaključke protiv kojih nije dopuštena posebna žalba mogu stranke i druga lica koja imaju pravni interes pobijati žalbom protiv rešenja, osim ako je žalba protiv zaključka ovim zakonom isključena. Žalba ne odlaže izvršenje zaključka, osim ako je zakonom ili samim zaključkom drukčije određeno.⁸⁾

Iz citiranih odredbi nameće se zaključak o sličnosti pravne zaštite između rešenja i zaključka: obavezna sadržina zaključka (obrazloženje), izjavljivanje istom organu, na isti način, u istom roku... U poređenju sa rešenjem, svakako je zaštita uža, jer je propisano da se protiv zaključka može se izjaviti posebna žalba samo kad je to zakonom izričito predviđeno, ali kako je propisano da zaključak protiv koga nije dopuštena posebna žalba, stranke i druga lica koja imaju pravni interes mogu pobijati žalbom protiv rešenja, evidentna je “šira” pravna zaštita nego što je to pravilo za akcesorne akte.

Akcesornost zaključka odlika je važećeg Zakona o opštem upravnom postupku. Naime u novom ZUP-u predviđen je samo jedan član zakona kojim se posebno reguliše ovaj upravni akt⁹⁾ i to na sledeći način: zaključak je upravni akt kojim organ upravlja postupkom i koji se donosi kad ovim zakonom nije određeno da se donosi rešenje. (stav 1). Zaključak se donosi u usmenom obliku, a u pisanom obliku – kad stranka to zatraži ili je to neophodno radi

6) Stari ZUP, čl. 210.

7) Stari ZUP, čl. 211.

8) Stari ZUP, čl. 211.

9) Novi ZUP, čl. 146.

pravilnog vođenja postupka (stav 2). Protiv zaključka nije dozvoljena žalba, niti se može pokrenuti upravni spor (stav 3). Zaključak se može pobijati žalbom, odnosno tužbom protiv rešenja (stav 4). Na zaključak se shodno primenjuju odredbe ovog zakona o rešenju (stav 5).

Prema tome, važećim Zakonom o opštem upravnom postupku podvučena je sasvim jasna razlika između rešenja i zaključka: protiv zaključka nije dozvoljena žalba u upravnom postupku, niti neposredno pokretanje upravnog spora. Stranka nezadovoljna zaključkom može isti pobijati pravnim sredstvom (žalbom i/ili tužbom) protiv rešenja kojim je okončan postupak.

Pravilo o usmenom obliku zaključka proizlazi iz karaktera i funkcije ovog pravnog akta u upravnom postupku. Usmeno, praktično podrazumeva saopštavanje stranci. Ipak, do izdavanja zaključka u pisanom obliku dolazi u sledećim situacijama – kad stranka to zatraži ili je to neophodno radi pravilnog vođenja postupka. Naime, stranka ne može da pobija zaključak neposredno, već jedino pravnim sredstvom protiv rešenja kojim je okončan postupak, a čije obrazloženje će odslikati i zaključak kojim stranka nije zadovoljna. Sledi da će stranka moći da zaštiti svoja prava i interese i bez izdavanja zaključka u pisanom obliku.

Na zaključak se shodno primenjuju odredbe ovog zakona o rešenju, na prvom mestu one o sastavnim delovima, u slučaju kad je on izdat u pisanom obliku.

3. Ograničena pravna zaštita

Jedna od najvažnijih odlika ovako regulisane pravne prirode zaključka je način na koji se on može pobijati, tj. pravilo da se protiv zaključka ne može izjaviti posebna žalba niti pokrenuti poseban upravni spor.

Naime, generalno pravilo upravnog prava jeste da je upravni spor namenjen oceni zakonitosti konačnih rešenja koja se odnose na glavnu upravnu stvar, tj. kojima se rešava glavna upravna stvar.¹⁰⁾ Ukoliko imamo u vidu da zaključak ne rešava samu upravnu stvar (pravo na penziju, vraćanje imovine, izdavanje građevinske dozvole, utvrđivanje poreske obaveze) već se bavi procesnim pitanjima (spajanje postupaka, priznavanje svojstva stranke, izvođenje dokaza), on načelno ne može biti samostalan predmet upravnog spora. Ovi zaključci ne ostaju bez pravne zaštite, već se mogu pobijati žalbom protiv konačnog rešenja, rešenja kojim je odlučeno o glavnoj stvari. Dakle, stranka se ne može odmah obratiti tužbom sudu, već “odloženo”, ona mora sačekati kraj postupka da bi osporila procesnu odluku donetu zaključkom. Kako su sve procese povrede na strani postupajućeg organa deo konačnog rešenja, kada takvo rešenje na kraju bude doneto, stranka u tužbi Upravnom sudu ima pravo da istakne sve nezakonitosti zaključaka koji su doneti tokom postupka. Ako Upravni sud utvrdi da je pogrešan zaključak bio od uticaja na pravilno rešavanje glavne upravne stvari, poništiće rešenje kojim je o glavnoj stvari odlučeno.

10) Upravna stvar, u smislu ovog zakona, jeste pojedinačna nesporna situacija od javnog interesa u kojoj neposredno iz pravnih propisa proizilazi potreba da se buduće ponašanje stranke autoritativno pravno odredi, čl. 5. ZUS.

Iako deluje da je ovakav način regulisanja suviše rigidan i da sužava prava stranke, zapravo se radi o tome da je važeći Zakon o opštem upravnom postupku integrisao mnoga pitanja koja su se ranije rešavala zaključkom direktno u postupak donošenja rešenja. Time je smanjen prostor za "procesno odugovlačenje" kroz žalbe na zaključke, a fokus sudske kontrole u upravnom sporu pomešten na ispitivanje celokupnog postupka kroz finalni akt (rešenje). Pravna priroda zaključka je neraskidivo vezana za princip efikasnosti i ekonomičnosti, na takav način da se rešenjem okončava postupak, a zaključkom obezbeđuje tok postupka. Kada bi protiv svakog zaključka bila dozvoljena posebna žalba, upravni postupci bi trajali godinama zbog stalnih prekida i odlučivanja drugostepenih organa o sitnim procesnim pitanjima.

Kako se zaključak prema odredbama ranije važećeg Zakona o opštem upravnom postupku češće donosio i neretko rešavao o pitanjima povodom kojih se ne može "čekati" ili je, iako ne meritorno, rešavao definitivno konkretnu upravnu stvar, važećim zakonskim normama restriktivnije su regulisani slučajevi u kojima se zaključak donosi. Da je važeći Zakon o opštem upravnom postupku predvideo je znatno brojnije slučajeve u kojima se donosi rešenje, a ne zaključak, jasno je kod dva očigledna primera.

Odluka organa o odbacivanju neurednog zahteva stranke koja ima za posledicu da je vođenje upravnog postupka praktično onemogućeno pre merituma, ranije se donosila u formi zaključka. *Ako podnosilac ne otkloni nedostatke u određenom roku, pa se usled toga ne može postupati po podnesku, organ će zaključkom odbaciti takav podnesak. Na ovu posledicu podnosilac će se naročito upozoriti u pozivu za ispravku podneska. Protiv tog zaključka dozvoljena je posebna žalba.*¹¹⁾ Posle toga, ukoliko je bila nezadovoljna odlukom drugostepenog organa koji je rešavao o toj žalbi, stranka je mogla da podnese tužbu i pokrene upravni spor.

Ova situacija sada je drugačije rešena. *Podnesak je neuredan ako ima nedostatke koji organ sprečavaju da postupa po njemu, ako nije razumljiv ili ako nije potpun. U tom slučaju organ u roku od osam dana od prijema podneska obaveštava podnosioca na koji način da uredi podnesak i to u roku koji ne može biti kraći od osam dana, uz upozorenje na pravne posledice ako ne uredi podnesak u roku. Ako podnesak ne bude uređen u roku, organ rešenjem odbacuje podnesak. Ako podnesak bude uređen u roku, smatra se da je od početka bio uredan, ako zakonom nije drukčije predviđeno.*¹²⁾ Podrazumeva se, protiv rešenja se može izjaviti žalba, a po okončanju žalbenog postupka, može se pokrenuti upravni spor.

Drugi primer je obustavljanje postupka, koje takođe podrazumeva njegovo nemeritorno, procesno okončanje.

*Stranka može odustati od svog zahteva u toku celog postupka. Kad je postupak pokrenut povodom zahteva stranke, a stranka odustane od svog zahteva, organ koji vodi postupak doneće zaključak kojim se postupak obustavlja. O tome će biti obaveštena protivna stranka, ako je ima.*¹³⁾ Protiv za-

11) Stari ZUP, čl. 58. stav 2.

12) Novi ZUP, čl. 59.

13) Stari ZUP, čl. 121. st. 1. i 2.

ključka kojim se obustavlja postupak dopuštena je posebna žalba.¹⁴⁾ I u ovom klasičnom nemeritornom odlučivanju, kada se postupak obustavlja, ranije zakonsko rešenje podrazumevalo je donošenje zaključka kojim se postupak obustavlja, kao i mogućnost izjavljivanja žalbe.

*Stranka može potpuno ili delimično da odustane od zahteva dok ne bude obavestena o rešenju drugostepenog organa. Smatra se da je stranka odustala od zahteva i ako njeno ponašanje očigledno ukazuje da više nema interesa da učestvuje u postupku. Kad stranka odustane od zahteva, **rešenjem se obustavlja postupak**, izuzev kada se protivna strana protivi obustavljanju postupka ili kada je nastavljanje postupka, koji je mogao biti pokrenut i po službenoj dužnosti, u javnom interesu¹⁵⁾.*

*Postupak se obustavlja ako organ nađe da nema uslova da se dalje vodi, a zakon ne nalaže da se postupak nastavi. Postupak se obustavlja i u drugim slučajevima određenim zakonom. **Postupak se obustavlja rešenjem**.*¹⁶⁾

Prema tome, ranije zakonsko normiranje uključivalo je široku primenu i mogućnost za donošenje zaključka za mnoga pitanja koja se tiču postupka, a sledstveno tome i (skoro) uvek dozvoljnu žalbu, dok su važećim zakonskim normama restriktivnije propisani slučajevi donošenja zaključka, iz kojih razloga načelno žalba nije dozvoljena kao samostalan pravni lek.

4. Refleksija na upravni spor

U odnosu na rešenje o glavnoj stvari, zaključak ima svojstvo akcesornog i pomoćnog akta. Propisivanje ključne razlike koja se ogleda u tome što protiv zaključka nije dozvoljena žalba u upravnom postupku, niti neposredno pokretanje upravnog spora, zbog čega stranka koja je nezadovoljna zaključkom isti može pobijati pravnim sredstvom (žalbom i/ili tužbom) protiv rešenja kojim je okončan postupak, predstavlja izraz načela delotvornosti i ekonomičnosti postupka. Na ovaj način, naime, upravni spor se ne vodi povodom pojedinačnih procesnih koraka, kakav je zaključak, već isključivo o konačnom rešenju, o "sudbini" tj. zakonitosti glavne upravne stvari. Ekonomičnost postupka, odnosno sprečavanje "zatrpavanja" suda nepotrebnim sporovima pre nego što se završi ceo upravni postupak, istovremeno sprečava beskonačno trajanje upravnih postupaka, jer bi se oni, u slučaju da je protiv svakog zaključka dozvoljena žalba, a onda i upravni spor, stalno prekidali zbog sudskih procesa o sporednim pitanjima.

Iako sporedna, pitanja povodom kojih je donet zaključak, mogu biti od uticaja na rešenje osnovne upravne stvari. U tužbi podnetoj protiv rešenja drugostepenog organa, tužilac može da istakne sve nezakonitosti i povrede, uključujući sporne zaključke. Kada Upravni sud razmatra takvu tužbu i utvrdi da zaključak sadrži određene povrede postupka ili je na drugi način nezakonit što je od uticaja na zakonitost rešenja o glavnoj stvari, ima mogućnost da uvaži tužbu i poništi presudom osporeno rešenje.

14) Stari ZUP, čl. 121. st. 5.

15) Novi ZUP, čl. 98. st. 1-3.

16) Novi ZUP, čl. 101.

Kako je ovo zakonsko rešenje bitno različito u odnosu na ranije, žalbe protiv zaključaka se i dalje izjavljuju u ne malom broju slučajeva, a često i iz razloga što sami organi uprave, postupajući po ranije uspostavljenoj praksi, daju pogrešnu pravnu pouku protiv zaključka, a onda o takvoj žalbi rešavaju. Upravni sud tada ima mogućnost da, ceneći da je organ uprave dao pogrešnu pravnu pouku protiv zaključka o rukovođenju postupka, a tuženi organ, nije sankcionisao ovu povredu, primenom odredbe čl. 43. st. 1 Zakona o upravnim sporovima, uvaži tužbu, poništi osporeno rešenje i reši tako što žalbu odbaci kao nedozvoljenu, ukazujući da tužilac ima mogućnost izjavljivanja žalbe protiv rešenja organa uprave u glavnoj upravnoj stvari, u kojoj je zaključak o rukovođenju postupkom donet.

Zatim, Upravni sud ima mogućnost da odbaci tužbu podnetu zbog ćutanja uprave, odnosno nedonošenja rešenja o priznavanju svojstva stranke u određenom upravnom postupku, uz ocenu da se o takvom zahtevu odlučuje zaključkom, protiv kog zaključka nije dozvoljena žalba, niti se može pokrenuti upravni spor, a pravo na pravnu zaštitu lice kome je zaključkom odbijen zahtev za priznavanje svojstva stranke, ostvaruje korišćenjem pravnih sredstava protiv rešenja kojim je odlučeno o predmetu postupka, pa ne postoje ni zakonom predviđeni uslovi iz odredbe člana 15. Zakona o upravnim sporovima, za podnošenje tužbe zbog ćutanja uprave, jer se ovakva tužba može podneti samo ukoliko se radi o nedonošenju akta protiv koga se može pokrenuti upravni spor.

Zatim, u slučaju podnošenja tužbe zbog ćutanja uprave zbog nedonošenja rešenja po žalbi izjavljenoj protiv zaključka kojim su u jedan postupak spojeni zahtevi istog podnosioca, treba ceniti da se upravni spor ne može voditi povodom spajanja više upravnih stvari u jedan postupak, jer se zaključkom o spajanju ne rešava o pravu ili obavezi stranke koja je predmet tog postupka, već isti predstavlja akt upravljanja postupkom i može biti predmet pobijanja, pored ostalog, žalbom protiv rešenja o glavnoj stvari u upravnom postupku, iz kog razloga u konkretnoj upravnoj stvari, kako žalba nije dopuštena, nisu ispunjeni ni zakonski uslovi za pokretanje upravnog spora zbog ćutanja uprave, pa se tužba odbacuje. U sličnoj situaciji, tj. u slučaju podnošenja tužbe zbog ćutanja uprave zbog nedonošenja rešenja po žalbi izjavljenoj protiv zaključka kojim su u jedan postupak spojeni zahtevi istog podnosioca, a povodom koje tužbe sud utvrdi da je po žalbi odlučeno, sud ima mogućnost da, ukoliko nema uslova da u tužbu odbaci, nakon izjašnjena tužioca u smislu odredbe čl. 29. Zakona o upravnim sporovima, postupak obustavi i tužiočev zahtev za naknadu troškova upravnog spora odbije, nalazeći, između ostalog, da zaključak kojim se spajaju postupci predstavlja akt kojim organ upravlja postupkom, u smislu odredbe čl. 146. st. 1 Zakona o opštem upravnom postupku i protiv kog zaključka nije dozvoljena žalba, niti se može voditi upravni spor, shodno st. 3 istog člana zakona, a time što je tužni organ doneo rešenje po žalbi, dao je tužiocu više prava nego što mu pripada.

5. Zaključak

Nemogućnost direktnog pobijanja zaključka, te znatno brojniji slučajevi u odnosu na dosadašnje u kojima se donosi rešenje, a ne zaključak,

prepoznati su kao strateške novine sada važećeg Zakona o opštem upravnom postupku, koje, zajedno sa ostalim novinama doprinose ostvarenju glavnih ciljeva novog ZUP-a i to: a) pojednostavljenje i ubrzanje opšte upravne procedure; b) modernizovanje procesnih mehanizama ZUP-a; v) delotvornije zadovoljenje i javnog interesa i pojedinačnih interesa građana i pravnih lica u upravnim stvarima – lakše i potpunije ostvarenje i zaštita kako zakonitosti, tako i sloboda i prava građana u procesu neposredne primene propisa u celini upravne materije.¹⁷⁾

Rešenje i zaključak, kao dva osnovna oblika upravnih akata, dobili su, pojedinačno, kao i jedan u odnosu na drugi, jasniju pravnu formu. Dosledna primena važećih normi omogućuje ostvarivanje planiranih pozitivnih efekata usvojenih zakonskih rešenja u punom obimu.

CHANGES IN THE LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE ACTS DECISIONS AND CONCLUSIONS (ADOPTION AND LEGAL PROTECTION)

Abstract

Administrative acts are decisions and conclusions. Under the current Law on General Administrative procedure, these traditional administrative acts have undergone certain changes, especially the conclusion. Specifically, the number of situations in which a conclusion is made instead of a decision has been significantly reduced, all in the interest of procedural efficiency. A conclusion is, mainly, an act used to manage the procedure (procedural character), as opposed to a decision, which resolves an administrative matter (material character). As the amendments to the Law on General Administrative Procedure introduced more precise rules regarding the adoption of administrative acts, both conclusions and decisions, there have also been changes concerning legal protection in appeal procedures and, consequently, in administrative disputes.

This paper provides a closer explanation of these legal updates, especially the possibility of filing legal remedies (appeals and lawsuits), as well as their impact in practice.

Key words: *administrative act, decision, , conclusion, appeal, administrative dispute.*

17) Z. Tomić, D. Milovanović, V. Cucić., *ibid*, 21-22.