
НАУЧНИ РАДОВИ

УДК: 35.077.2

CERIF: S 111

ТИП РАДА: ИЗВОРНИ НАУЧНИ РАД

DOI: 10.5937/PiP2103207T

др Зоран Р. ТОМИЋ*
редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду,
Србија

САДРЖИНА ПУНОГ УПРАВНОГ СПОРА** – Српско право *de lege lata* и *de lege ferenda* –

*„Да бисмо живели, само дисали, ми морамо да
уложимо безуман напор и поверујемо да свети
или наши концепции садржи срж истине.“*

Емил Сиоран, *Пад у време*, 44.

Сажетак

У раду су поштанко размотрени појам и врсте пуног управног спора, тј. спора јуне јурисдикције, најпре у француском, а затим и у српском законодавству и судској пракси. Писац предлаже да у овдашњем праву, *de lege ferenda*, буде призната значајно шира садржина дојичне пране управног суђења. А за то тако нешто су нужни, као конститутивне претпоставке, како изражен систем управног судства – бар његова двостепеност – тако и многа ригидније правило о спровођењу судске усмене јавне расправе у складу са међународним и националним начелом

* Електронска адреса аутора: ztomic@ius.bg.ac.rs.

** Рад је настао у оквиру пројекта „Право. Епидемија. Друштво“ који се реализује на Правном факултету Универзитета у Београду.

о управу на управнично суђење. Текст нуди дефиницију јуноу управноу сѝора у значењу да управни суд ѝред њеѝа изнеѝо управно ѝиѝање дефиниѝивно и ѝуноважно управно заѝвара без обзира на ѝо да ли је ѝоме ѝреѝходило управно бављење иѝѝом сѝвари или не, и без обзира на ѝо да ли се један управни однос ѝѝом ѝриликом судски мерѝѝорно уређује или само ѝроцесно завршава.

Кључне речи: Управа. – Суд. – Сѝор. – Тужба. – Дефиниѝивносѝ.

I Опште и основне напомене

Управни спор пуне јурисдикције је најкомплетнија врста судске контроле, односно судске заштите од незаконитости управне делатности. Али тај и такав спор је и више од тога: поред контролних ингеренција, тј. решавања спора о законитости одређеног конкретног управног чина, суд том приликом обавља, некад као овлашћење, некад као дужност, и конкретне судско-стваралачке послове. Не ретко, осим репресивних, санкционишуѝи противправне управне атакe, интервенише и корективно, па и оперативно. Пуном управном спору посвећен је рад који управо започињемо; његовом теоријском, али и практичном изгледу у овдашњем праву *de lege lata*, али и *de lege ferenda*, уз сагледавање најважнијих елемената спора пуне јурисдикције у Француској као колевци, али и тамошњем актуелном разгранатом правном стаблу.

Најпре се даје сажети приказ француског пуног управног спора. Затим се прелази на анализу домаће важеће регулативе истоврсног питања, уз одговарајућу судску праксу. Следи теоријска конструкција једног релативно новог, ширег и разуђенијег поимања пуног управног спора за који се залажем да буде прихваћен у српском праву, *de lege ferenda*. На концу је завршна реч, односно закључак.

II Француски пуни управни спор

1. Напомене о појму и врстама француског управног спора

Особеност француског правног система је одвојеност надлежности редовних и управних судова који су независни од тзв. активне управе.¹ Судска контрола управе од стране првостепених управних судова, жалбених управних судова и Државног савета (*Conseil d'État*) – као највишег управног суда, остварује се кроз управни сѝор. У француском

1 Вид. француски Закон управне правде (*Code de justice administrative*), чл. 3 и даље.

праву, управни спор није организован као хомогена категорија, тако да има више врста управног спора. У том погледу, издвајају се *два основна критеријума*: 1) природа и ширина судске власти у управном спору, мерило *улоге суда*; 2) *објект сјора*, односно карактер питања које се поставља пред суд. Оба полазна мерила могу да се комбинују.² Први од наведених критеријума, *природа и ширина судске власти у сјору*, старији је. Друго, новије мерило је у *каквоћи ишћања која се иосћављају иред суд*. У сваком случају, раздвајају се четири врсте управног спора у Француској:³ 1) спор за поништавање; 2) спор за тумачење; 3) спор за кажњавање; 4) спор пуне јурисдикције.⁴

1) *Уйравни сјор за ионишћаване* се покреће управно-судском тужбом која се назива *recours pour excès de pouvoir* – правно средство због прекорачења власти, односно за поништавање (*annulation*). Уведено је Декретом од 2. новембра 1864. године. Поводом њега, суд констатује (не)законитост управног акта и доноси одлуку о његовом поништавању, односно о одбијању захтева тражиоца.⁵

2) Код *уйравној сјора за ијумачење* суд се – када прими правно средство које тежи тумачењу или правно средство за оцену законитости – ограничава на одређивање смисла нејасног управног чина, односно на објављивање његове незаконитости или правног непостојања акта.⁶

3) *Сврха сјора за кажњавање* је у утврђивању казни због различитих прекршаја везаних за јавно добро (на пример, за прекршај у саобраћају).⁷

2 Зоран Р. Томић, *Коментар Закона о уйравним сјоровима са судском ираксом*, друго, допуњено издање, Београд, 2012, 72 и даље.

3 Пионирски радови о класификацији француских управних спорова су: Léon Aucoc, *Conférences sur l'Administration et le droit administratif faites à L'École des ponts et des chaussés*, Vve Ch. Dunod, Paris, 1885, 471; Édouard Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris, 1896, 15.

4 Вид. René Chapus, *Droit du contentieux administratif*, 3. éd., Paris, 1989, 61–62; Martine Lombard, *Droit administratif*, Paris, 1977, 244–260; André de Laubadère, Jean-Claude Venezia, Yves Gaudement, *Droit administratif*, 17e éd., Paris, 2002, 106–139; Philippe Foillard, *Droit administratif*, Paris, 2004, 321–358, нарочито 350–351.

5 René Chapus, *Droit administratif général*, Paris, 1985, 520.

6 Вид. детаљније: Francis Paul Bénoit, *Le droit administratif français*, Paris, 1968, 520 и даље; Jean Rivero, *Droit administratif*, Paris, 1980, 222–223; Guy Braibant, *Le droit administratif français*, Paris, 1988, 512–514; Jean-Marie Auby, Michael Fromont, *Les recours contre des actes administratifs dans les pays de la Communauté européenne, Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas*, Paris, 1971, 264–265; André de Laubadère, *Traité de droit administratif*, I, Paris, 1973, 495–496; R. Chapus (1985), 523; R. Chapus (1989), 74–78; Jean-Marie Auby, Roland Drago, *Traité de contentieux administratif*, tome III, Paris, 1962, 114–126.

7 R. Chapus (1989), 78–81.

4) *Сйор йуне јурисдикције* – пуни управни спор је тема чланка, и њој су посвећене наредне странице.

Иначе, у француском праву – што се тиче склопа управне и управно-судске процедуре – повлачење (*retrait*) управних аката којима су створена права допуштено је само у року за управно-судску тужбу: по правилу, два месеца од доношења и достављања акта; ако судски поступак буде покренут – до доношења судске одлуке. Такав принцип, као творевина судске праксе, израз је практичне потребе да се спречи изигравање рока за тужбу, јер би без наведеног ограничења могућност покретања управног спора била неограничена.⁸

2. Пуни управни спор

За пуни управни спор у француском праву, карактеристично је да суд може не само да изрекне поништење оспореног/нападнутог акта – општег или појединачног, једностраног или двостраног, тј. управног уговора – већ и да га измени, замени новим, изрекне одређену забрану, или пак обавезе управу на неко чињење, посебно да је осуди на накнаду штете.⁹ У датом контексту, могу се одвојити питања *објективної* права од питања *субјективної* права. Тако, *сйор за йонишшај уйравној йосйуања има за йредмеј објективно йишање* – питање законитости. У средишту таквог спора је акт управе за који заинтересовано лице тврди да је незаконит, и тражи од суда да га поништи. Код *сйора йуне јурисдикције*, *йосреди је йишање субјективної йрава*: суд разматра сáму суштину једне индивидуалне правне ситуације; он расправља један спорни правни однос настао поводом тужиочевог захтева према јавној управи: најчешће у вези са уговором између њега и јавне управе, или у погледу накнаде штете која је тужиоцу причињена од стране јавне власти.¹⁰ Том приликом се управни суд поставља у исту позицију као грађански, редовни суд у парници: као „трећи“, независан и непристрасан арбитар спрам две супротстављене стран(к)е у спору.¹¹ Отуда се спор за поништај управног акта – *contention de l'annulation*, покренут *par le recours excès de pouvoir*, квалификује

8 Таква је пракса Државног савета: С. Е., 2. 11. 1922; вид. и J. M. Auby, M. Fromont, 218 и даље; André Démichel, *Le droit administratif (essai de réflexion théorique)*, Paris, 1978, 117–118.

9 Тако и Драгаш Ђ. Денковић, *Добра уйрава*, Београд, 2010, 359–360.

10 Georges Vedel, *Droit administratif*, 6. éd., Paris, 1976, 458–459; Georges Dupuis, Marie-José Guédon, *Institutions administrative, Droit administratif*, 2.éd., Paris, 1988, 36, 459.

11 Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, Paris, 1989, 679; Raumont Guillien, Jean Vincent, *Terme juridique*, 10 éd., Paris, 1995, 459.

објективним, а *contention de plein juridiction* – субјективним управним спором.¹²

Да нагласимо и поновимо: приликом пресуђења у пуној јурисдикцији, *судска овлашћења су веома широка и разноврсна*: да се „стави на место“ управе, да донесе нови управни акт уместо ње, да нареди исплату накнаде штете; да прогласи измену или раскид уговора; да изрекне одговарајуће санкције према сауговорачу; да сам обезбеди испуњење уговора уместо јавне управе, итд. Суд поред правних испитује тада и чињенична питања.

Поред новчаних спорова, уговорних и оних за накнаду штете, посебне категорије пуног управног спора су изборни, порески/фискални, они у погледу оштећених и некомфорних а „опасних“ зграда, заштите животне средине, јавних радова, управног кажњавања службеника итд.

По правилу, природа захтева тражиоца је одређујућа за то која ће се врста управног спора по том основу водити. Тако, када су посреди „извршна стања“, превасходно новчани спорови, странка се обраћа суду претендујући на спор пуне јурисдикције: код прениско исплаћених износа на име социјалне помоћи,¹³ повраћаја трошкова болничког лечења, код новчаних дуговања¹⁴ и друго.

Но, случај *Lafage* створио је важан преседан у смислу могућности избора тужиоца за којим правним средством ће посегнути.¹⁵ Наиме, једно лице је одлуком министра за колоније било лишено зараде и исплате трошкова које је имало, противно одговарајућем правилнику. Оно је, уместо тужбе којом би тражило пуну јурисдикцију, да би му се тако досудио припадајући новац и накнада штете због грешке управе – поднело тужбу због прекорачења власти, тражећи једино поништај односне одлуке. Ослањајући се на то да ће потом у непосредном односу са надлежним органом управе бити накнадно пуноважно мериторно успостављена његова субјективна правна ситуација, да ће добити од управе новчану суму која му је била првобитно ускраћена. Таква пракса се – зарад једноставнијег и бржег постизања повољног правног и новчаног исхода за погођена лица (без адвоката и других трошкова,

12 R. Chapus (1989), 62–63; Guy Braibant, Nicole Questiaux, Céline Wiener, *Le contrôle de l'administration et la protection des citoyens, étude comparé*, Paris, 1973, 25.

13 C.E., 23. 4. 1971, Sauvage, Rec., 1148 et AJDA, 1971, 369. Charles Debbasch, *Institutions et droit administratif*, 2 – *L'action et le contrôle de l'administration*, Paris, 1978, 591.

14 C.E., 23. 4. 1971, Jacquemot, AJDA, 1971, 369, conc. Rougevin-Baville; 23. 6. 1965, Compagnie normande d'étude, Rec., 387. Charles Debbasch, Jean Claude Ricci, *Contentieux administratif*, quatrième édition, Paris, 1985, 694–695.

15 Marceau Long, Prosper Weil, Guy Braibant, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 8e éd., Paris, 1984; C. Debbasch, 594; R. Chapus (1989), 274.

као и без већих формалности) – временом проширила на упоредиве правне случајеве других јавних службеника, чак и оних ангажованих по уговору.

Међутим, у бројним животним ситуацијама пуни спор је једино средство да се тужиочева претензија – због њене садржине – делотворно и целовито оствари. Примерице, када тужилац од суда захтева да се сруши одређена јавна зграда, која својом ослабелом конструкцијом представља опасност по безбедност људи и имовине, у питању је пуни управни спор.¹⁶

Главне разлике пуног управног спора спрам спора за поништај због прекорачења власти – осим већ изложене богате палете судских ингеренција простирућих и на правна и на чињенична питања, и исходишних судских интервенција, тичу се: 1) *рока* – код оба спора рок за тужбу је два месеца од достављања експлицитне одлуке, а ако је посреди „ћутање“ управе (имплицитна негативна одлука по странку) – двомесечни рок за тужбу због прекорачења власти се рачуна од истека четири месеца од када је ћутање започето, а код тужбе против „ћутања“ у пуном спору – орочавање не постоји;¹⁷ 2) обавезног учешћа адвоката код пуног спора (осим у фискалним стварима); 3) већих процедуралних формалности; 4) правних учинака пресуђења – тако да одлука у спору за поништење има природу апсолутно пресуђене ствари, премда судска пракса допушта трећим лица да је, под одређеним условима, ипак побијају,¹⁸ док судска пресуда у пуном спору има свакад једино дејство пресуђења *inter partes*.

Потенцијално *сйваралачки каракѿер ѿуној сйора* у односу на сваку конкретну ситуацију исказује се тзв. „позитивном диспозицијом“, „нормом позитиве“ коју је суд на концу тог спора властан да формулише, нарочито у материји уговора и одговорности за штету.¹⁹

III Пуни управни спор у српском праву

1. Једно историјско подсећање

У управном праву Краљевине Југославије, према *Закону о Државном савету и управним судовима*,²⁰ постојала је правна могућност да

16 Вид. Gi Breban, *Administrativno pravo Francuske*, Beograd–Podgorica, 2002, 451–452; у истом смислу и *Conseil d'Etat (C. E.)*, 25. 5. 1951. Нав. према: A. de Laubadère, 486.

17 C. Debbasch, 594–595; R. Chapus (1989), 280.

18 С.Е., 29. 11. 1912, Boussage, Rec., 1128, concl. Blum; S 1914. 3. 33.

19 Charles Eisenmann, *Cours de droit administratif*, II, Paris, 1983, 418.

20 Закон о Државном савету и управним судовима, *Службене новине*, бр. 111/1922, новела од 1929. и измене у финансијском закону за 1933/24, тач. 5 пар. 24 и тач. 10

Државни савет, највиши управни суд, донесе управни акт у случају „ћугања“ управне власти:

„Уколико пресуде Државног Савета и управних судова захтевају издавање новог управног акта, а управна власт га не донесе у року од три месеца од кад је достављена пресуда, има овај, у чију је корист донета пресуда право да се жали Државном Савету. Државни Савет донеће у том случају решење, којим се потпуно замењује управни акт.“²¹

О правној природи тог и таквог акта постојале су научне контроверзе.²² Тако, Крбек са својих „формалних позиција“ сматра да је тај акт „...судски, тачније управно-судски акт, а нипошто управни акт“; будући да се том приликом „управна ствар потпуно преображава у управно-судску“.²³ Другачије је гледиште Љубомира Радовановића и Божидача Протића, који односни акт квалификују не само као акт извршења судске пресуде, него и као „акт вршења управне власти“,²⁴ па закључују да је он материјално-правно „управни“, а формално-органски гледано судски. Такво је и становиште потписника ових редова. Лаза Костић, међутим, вели да наведени акт Државни Савет доноси „као орган активне управе“.²⁵

2. Пуни управни спор *de lege lata*

У важећем ујравном љраву Србије, пуни управни спор, тј. управни спор пуне јурисдикције предвиђа члан 43 Закона о ујравним споровима (ЗУС)²⁶ – Пресуде донетје у спору љуне јурисдикције; противстављен

пар 80. Боривоје Ј. Франтловић, *Коментар Закона о Државном Савету и ујравним судовима*, Београд, 1935, 80–81.

21 Закон о Државном савету и управним судовима, чл. 43.

22 Вид. Зоран Р. Томић, *Ујравно љраво, ујравна контрола ујраве, теоријски модели и љозијивно-љравна анализа*, Београд, 1989, 162–163.

23 Ivo Krbek, *Upravno pravo*, Zagreb, 1929, 47 фн. 24.

24 Љубомир Радовановић, Божидар Протић, *Из ујравно-судској љосјуйка*, Београд, 1928, 111–112.

25 Лаза Костић, *Администрајивно љраво Краљевине Јујославије*, трећа књига, Београд, 1939, 63, 153.

26 Закон о управним споровима – ЗУС, *Службени љласник РС*, бр. 111/09. Вид. уз нешто теоријског претресања ранијег и важећег правног режима судске пуне јурисдикције: Славољуб Поповић, Бранислав Марковић, Милан Петровић, *Ујравно љраво, љишји гео*, Београд, 2002, 682–686; Ivo Krbek, „О управном спору“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, бр. 3–4/54, 243–245; Лука Драгојловић, „Правно дејство и непосредно извршење судских одлука донетих у спору пуне јурисдикције“, *Ојшјишјина*, бр. 8–9/1978, 98–113; Ђорђе Ђурковић, „Спор пуне јурисдикције и његова примена“, *Архив за љравне и друшјивене науке*, бр. 1–2/1969, 68–72; Драган Милков, *Ујравно љраво*, трећа књига, Нови Сад, 2010, 65–71; Зоран Р. Томић, *Ојшјишј*

је спору ограничене јурисдикције.²⁷ До пуног спора може да дође и у смислу члана 44 – *Пресуде донете у спору збој ћутања управе*; члана 45 – *Одлучивање о њарничним стварима у управном спору*; затим члана 70 – *Правне последице активної нејоспуйања по пресуди*, па и члана 71 – *Правне последице пасивної нејоспуйања по пресуди*, али и по чл. 75–76 – *Новчано кажњавање руководиоца органа*, о чему ће убрзо бити више речи.

Решавање управног спора у ограниченој јурисдикцији је претежнији случај него пуна јурисдикција, премда за ову другу у важећем закону постоје нешто веће могућности у односу на оне прописане претходним истоврсним текстом. Код *спора о ограниченој јурисдикцији* судска власт у управном спору своди се на оцену законитости тужбом оспореног акта, односно на испитивање основаности „ћутања“ управе. То је у управном спору главна правна ствар коју је суд, поводом тужбе, дужан да расправи. Као резултат, следи одбијање тужбе или поништавање управног акта буде ли утврђена његова незаконитост (или наређивање доношења изосталог акта код „ћутања“). Тиме је основни судски задатак обављен – спор је завршен коришћењем касаторних овлашћења суда. Такође, у ограниченој јурисдикцији – без одлучивања о ствари која је била предмет предсудског поступка – суд доноси и: 1) *пресуду о утврђењу незаконитости акта без њравних дејстава* – у сврху правне сигурности и обелодањивања противправности; 2) *пресуду о утврђењу да је њужени њоновио свој ранији акт који је већ једном судски њониспийен као незаконит*; 3) *пресуду о олашавању акта нишпавим*.²⁸

Код управног спора *њуне јурисдикције* суд је, под законским условима, овлашћен да правно закорачи и даље од одлучивања о законитости оспореног (у)правног акта. Овлашћења суда су ту већа, под претпоставком да претходно установи незаконитост оспореног решења. Наиме, пошто је расправио главну судску ствар у корист тужиоца, суд је овлашћен да иде до краја у заштити његових права и правних интереса. Тако, суд о предметној индивидуалној правној ситуацији може да одлучује и мериторно, непосредно сâм решавајући о правима тужиоца – и чињенична и правна питања сâме управне ствари – тако да његова пресуда у свему замењује акт надлежног органа. Дакле, поред касаторних, суд тада употребљава и своја корективна овлашћења која су садржински управноправне природе.

Управно њраво, тринаесто издање, Београд, 2020, 375–377; Богољуб Милосављевић, *Управно њраво*, треће измењено и допуњено издање, Београд, 2010, 320–322; Предраг Димитријевић, *Управно њраво, ошпийи део*, књига друга, Ниш, 2008, 234–237; Љубодраг Пљакић, *Прапкпикум за управни спор, са коментаром, судском њраксом и обрасцима за њримену у њракси*, Београд, 2011, 327–336.

27 ЗУС, чл. 42.

28 ЗУС, чл. 42 ст. 2.

Пуна јурисдикција, тј. решавање ујравне ствари од стирание сâмої суда у актуелном ЗУС-у бива нарочито предвиђена: а) ако природа управне ствари то дозвољава и ако чињенично стање, било из управног поступка, било (и) оно које је суд утврђивао у управно-судском поступку, пружа поуздан основ за мериторно одлучивање; посреди је овлашћење суда; б) „у случајевима када би поништење оспореног акта и поновно вођење поступка пред надлежним органом изазвало за тужиоца штету која би се тешко могла надокнадити, а суд је сам утврђивао чињенично стање“; тада је у питању обавеза суда;²⁹ в) ако странка тражи да суд својом пресудом реши управну ствар, у ком случају је то овлашћење суда; одбије ли такав захтев странке, „суд је обавезан да посебно наведе разлоге због којих тај захтев није прихватио“.³⁰ Потенцијалну пуну јурисдикцију код извршења судске пресуде, код „ћутања“ управе, код досућивања накнаде штете и код новчаног кажњавања руководиоца органа – навели смо раније.

Све у свему: критеријум поделе управних спорова на оне ограничене јурисдикције и оне пуне јурисдикције у нашем праву је поглавито у *їприоди и ширини судских овлашћења у ујравном сїору*, а не у природи правне претензије, захтева тужиоца (како је у француском праву).

У судској пракси се поставило питање значења израза „суд решава управну ствар“ и „његова пресуда у свему замењује поништени акт“. Да ли судско решавање управне ствари пресудом/решењем обухвата, *їоред нейобїиїне їрероїаїїїве мерїїорної судскої нейосредної решавања уїравне сївари*, и процесно поступање суда, и то у два његова главна вида: 1) доношење, у пресуди, било одлуке о *їрекидању*, било оне о *обусїављању уїравної їосїуїка*, првостепеног, односно другостепеног уместо надлежног органа; 2) поводом изјављене жалбе (када је судском пресудом поништен другостепени управни акт) – било судске одлуке о одбијању, односно одбацивању жалбе, било судске одлуке о поништењу, односно о оглашавању првостепеног управног акта ништавим, *а без мерїїорної решења уїравне сївари* (тј. без доношења новог мериторног а коначног акта, односно без коначног преиначења оног првостепеног од стране суда)? Укратко: да ли судска пуна јурисдикција у управном спору, тј. судско решавање управне ствари чији правни резултат у свему замењује поништени акт (односно незаконито изостали акт код „ћутања“ управе) – било судска пресуда,³¹ било судско решење³² – обухвата: а) *шире їледано*, сва и процесна и мериторна овлашћења органа

29 ЗУС, чл. 43 ст. 5.

30 ЗУС, чл. 43 ст. 4.

31 ЗУС, чл. 43 ст. 1, чл. 44 и 70 ст. 1–2.

32 ЗУС, чл. 71 ст. 3.

чији је акт у управном спору било судски поништен, било да је судски констатовано да је акт незаконито изостао, или б) *уже узев* – само суштинске ингеренције, значи једино завршно и дефинитивно, правно-снажно мериторно решавање управне ствари непосредно судским путем?

Према *једном сџаријем резонавању* судске праксе, „већина судова сагласна је са ставом из реферата да ... има места спору пуне јурисдикције и када је у питању само примена формалног права, под условом да се спорна ствар процесно до краја и коначно реши.³³ Али, на пример, према пресуди ВСС-а Увп. И 642/87 од 24. 2. 1988. године, јасно је да ствар није ни процесно, а камоли мериторно до краја и коначно решена:

„I Уважава се захтев, пресуда Окружног суда у Београду У. број 1669/87 од 17. 11. 1987. године преиначује се тако што се уважава тужба и поништава решење Градског комитета за привреду града Београда VI-04 број 31–145 од 19. 8. 1987. године. II Уважава се жалба С. В., поништава се решење Комитета за привреду и финансије Општине Стари град у Београду број 313.364/87 од 27. 5. 1987. године и *решава њрекида се њосџуџак* (сав курзив је ауторов): по захтеву тужиоца С. В., из Београда, да му се одобри оснивање самосталне занатске обућарске радње са седиштем у... – до окончања поступака за расправу заоставштине иза смрти Ј...“

У цитираном случају, суд уопште није решио управну ствар, него је једино – уместо органа управе – *њрекинуо уђравни њосџуџак!* Штавише, с позивом на пуну јурисдикцију, до које суштински уопште није ни дошло. Због тога је судско посезање за таквим процесним овлашћењима, а без мериторног решавања сâме управне ствари – *њоловичан, незаокружени судски рад у уђравном сђору* уместо надлежног органа – крајње проблематичан.³⁴ Посреди је *квазиуни уђравни сђор*.

У једној другој пресуди Врховног суда Србије, суд вели да решава у пуној јурисдикцији у извршењу своје пресуде коју орган није поштовао – *обусђављајући њосџуџак* пошто услова за мериторно решавање управне ствари уопште и није било.³⁵ То се може означити као *њроцесни џуни уђравни сђор*. Такође, процесни пуни управни спор је и правно-снажно обустављање првостепеног управног поступка у случају када је жалба правно или/и фактички недопуштена (ако је, рецимо, странка која је тражила издавање одређене дозволе у међувремену преминула).

33 Закључак са саветовања Одељења за управне спорове ВСЈ и представника врховних судова република и ВВС, одржаног 28. новембра 1969.

34 Тако и Љ. Пљакић, 328–329.

35 У. 1739/08 од 5. 3. 2009.

У одређеним ситуацијама прâво, мериторно судско решавање управне ствари – које у свему замењује поништени акт, односно доношење акта који у свему замењује акт надлежног органа – неће бити уопште непосредно потребно. На пример, када је оспорено другостепено управно решење о одбијању жалбе процесно незаконито, али суд, поништавајући га, а не враћајући предмет другостепеном органу – сâм нађе, непосредно решавајући по жалби, да је треба одбити или чак одбацити, својом пресудом, чиме првостепено решење стиче правноснажност. Тиме је суд посредно решио управну ствар, односно потврдио са снагом правноснажности првобитну првостепену мериторну управну одлуку. И тò је, „бочно“ узев, *йроцесни йуни уйравни сйор*.

Типичну пуну јурисдикцију у смислу овдашњег српског права – решавање о правима и обавезама странке, тј. решавање управне ствари у меритуму уместо надлежног органа, имамо на делу и у решењу ВСС-а: „Утврђује се испуњеност услова за почетак рада и обављање делатности Факултета за градитељски менаџмент из Београда, Улица Висока број 29.“³⁶

Пуна судска јурисдикција је несйојива са уйравном дискреционом оценом. У такву управну ствар суд нипошто не сме да се мериторно упушта. Код тужбом оспорених дискреционих аката суд се задржава само на оцени њихове законитости: нити их може поништити због нецелисходности, нити у таквој управној ствари – због њене особене суптилне природе – сме посезати за пуном јурисдикцијом.³⁷ Такође, законска клаузула је да у појединим материјама спор пуне јурисдикције може – по изузетку – *йосебним законом* бити изричито искључен.³⁸ На пример, код решавања о правима, обавезама и правним интересима лица при контроли бонитета и законитости пословања банака од стране Народне банке Србије, као централне банке, у управном спору против таквих решења „суд не може решити управну ствар за чије је решавање овим законом утврђена надлежност Народне банке Србије.“³⁹

ЗУС је дао Управном суду и законско овлашћење, не и обавезу, да одлучи *и о одређеним йарничним сйварима у уйравном сйору, као акцесорним и сйоредним*.⁴⁰ Тако, код остваривања права на накнаду штете проузроковане извршењем управног акта, могуће су *две сйтуаације*: а) да оштећени иде непосредно на *йрађанску йарницу*, где ће се – ако није већ правноснажно расправљено – као претходно питање појавити

36 Уи. 18/03 од 10. 9. 2003. године. Нав. према: З. Томић (2012), 630–632.

37 ЗУС, чл. 43 ст. 2.

38 ЗУС, чл. 43 ст. 3.

39 Закон о банкама, *Службени йласник РС*, бр. 107/05, 91/19, 14/15, чл. 9 ст. 5.

40 ЗУС, чл. 45.

оцена законитости односног управног акта; б) да оштећени поведе пред надлежним судом *ујравни спор о законитости и о акција, захтевајући у услугу и накнаду штете причињене његовим извршењем*.⁴¹ Услов је да подаци поступка – поглавито оног управно-судског, али и управног поступка – пружају поуздан основ за расправљање и решавање тог захтева, што оцењује суд у сваком конкретном случају. Буде ли тај услов испуњен, суд ће решити (и) о том захтеву.⁴²

Код решавања о парничним стварима у управном спору, као *акцесорним у односу на захтев за уклањање оспореној акција* – судска пресуда је сложен судски акт, и у формалном, и у садржинском смислу. Она је најпре *ујравно-судска одлука* – што се тиче ретроактивног стављања ван снаге оспореног акта, а затим и *парнично-судска* – што се тиче одлучивања о захтеву тужиоца за повраћај одузетих ствари, односно за накнаду штете настале извршењем истом пресудом уклоњеног акта. Али, ако је суд одлучивао у пуној јурисдикцији, којом приликом је поништен акт по основу којег је тужиоцу причињена штета, односно одузете му ствари, судска пресуда је тада – ако се суд упусти и у решавање тих акцесорних ствари – *и ујравни (меријорно решена ујравна ствар), и двоструко судски акт у садржинском смислу*: и управно-судски – поништавање оспореног акта, и парнично-судски – решено по акцесорним имовинским захтевима.

*Судско новчано кажњавање руководиоца органа*⁴³ долази у обзир када руководиоца органа не поступи по обавези *достављања исправа*,⁴⁴ као и онда *када не пошљује једнакојакну пресуду* – било активно,⁴⁵ било пасивно.⁴⁶ Те новчане казне се извршавају по службеној дужности. Предметно судско репресивно поступање квалификујемо пуним управним спором, тачније индиректном судском пуном јурисдикцијом, последицом управног пропуштања дужног чињења.

IV Нова теоријска конструкција пуног управног спора

1. Елементи једног новог одређења пуног управног спора

Код пројектовања будуће законодавне пространости пуног управног спора, неопходно је водити рачуна о актуелним правним оквирима

41 ЗУС, чл. 16.

42 ЗУС, чл. 16.

43 ЗУС, чл. 75 и 76.

44 ЗУС, чл. 31.

45 ЗУС, чл. 70 ст. 1.

46 ЗУС, чл. 71.

сваког система понаособ и ставовима судске праксе, а нарочито узети у обзир следеће моменте: разумност и специјализацију система управног судства, али и његову (пре)оптерећеност; начело раздеобе државноправних функција; потпуну и благовремену заштиту права странака; мере за дисциплиновање јавне управе у извршењу правноснажних судских пресуда; делотворност судског одлучивања; разуман рок за кумулативно решавање и судске и управне ствари.

Тако, могуће је поставити пуни управни спор у ужем и у ширем смислу. У ужем смислу – како је у Србији *de lege lata* – *йуни уйравни сйор* је онај у којем суд решава *йоред судске и уйравну ствар*, и *йид меритйорно* тако да његова пресуда у свему замењује поништени акт, односно изостали акт код ћутања управе.⁴⁷ Томе се додају ставови судске праксе о пуној судској јурисдикцији у процесном смислу, у првом реду судско правноснажно обустављање управног поступка (што је малочас приказано). А у *ширем значењу*, *йуни уйравни сйор* је не само када суд дефинитивно заврши управни посао (измени управни акт, донесе нови, „попуни“ управно „ћутање“, интервенише у погледу управног уговора итд.) – пошто је претходно „ступио на место“ управе, било мериторно, било само процесно санкционишући њен незаконити или неправилан конкретан јавноправни чин – већ и код судског кажњавања одређеног управног прекршиоца, као и спор о накнади штете, али и његова пресуда о изрицању одређене забране (рецимо на ускраћивање управи давања дозволе за рад одређеног постројења штетног по еколошки јавни интерес), потенцијално давање прописаног одобрења странци, судско додељивање предвиђене социјалне помоћи и сл. У свим наведеним случајевима, пуна управно-судска надлежност је заокружена у погледу одређеног јавноправног питања на које он даје пуноважан и дефинитиван правни одговор.

2. Врсте пуног управног спора у ширем смислу

Пуни управни спор, у значењу које смо претходно назначили, раздељујемо на *орийинерни* и *изведени*, а потоњи може да буде првобитни, по тужби, и накнадни, у извршењу пресуде. Пажњу заслужује гледиште Вука Цуцића који се залаже, поред осталог, за дводеобу на „*неујравну и уйравну йуну судску јурисдикцију*“.⁴⁸ „Неуправном“ назива ону када, сматра он, суд решава једино судску ствар – примерице код одговорности за штету причињену управном делатношћу, тиме „одмењујући“ парнични суд. Међутим, моје гледиште је да је ту посреди *изведена*

47 ЗУС, чл. 43 ст. 1.

48 Вук Цуцић, *Уйравни сйор йуне јурисдикције – модели и врсте*, Београд, 2016, 331–332.

йуна судска јурисдикција, последично везана за првобитно/претходно штетно управно поступање. С друге стране, оригинерна пуна судска јурисдикција је, налазимо, када управни суд, аналогно грађанском суду, узме поводом тужбе директно у разматрање јавноправни предмет законски припадајући њему, а не управи (иако са обележјима управне ствари!). На пример да се рецимо јавној управи забрани поступање које повређује одређено субјективно право. Речју, јасна је разлика између: 1) пуног управног спора о постојању једног субјективног јавног права – посреди је *оријинерни йуни сйор*, и 2) спора који произлази из једног претходног управног чина, уз његово хипотетичко уклањање из правног поретка – чему следи судско мериторно „заменеивање“ („одменеивање“ је у датом контексту неподесан израз који асоцира на благонаклону помоћ некоме!)⁴⁹ управе у конкретном случају, или пак процесна констатација да се изрицањем санкције управи/њеном акту (који и није смео да буде донет, рецимо одређено пореско решење о правно непостојећем пореском дугу) случај правноснажно завршава – у питању је *изведени йуни уйравни сйор*.

Дакле, код *класификовања йуној уйравној сйора*, наш став је да се може говорити о: 1) мериторном (где суд суштински, садржински задире у управно ткиво) и процесном (тако, судско обустављање управног поступка или, пак, само поништавање акта који и није смео да буде донет, а управа је стога дужна да убудуће уопште и не поступа у тој ситуацији), зависно од садржине заокружујуће судске одлуке у конкретној правној ствари; 2) првобитном – оном по иницијалној тужби, и накнадном – код извршења једне већ донете судске пресуде коју управа није поштовала; 3) првом и квазипуном управном спору – тај други није правно перфектан/коректан, јер хипотетичком судском одлуком, рецимо о прекидању управног поступка, ствар не би била правно затворена ни процесно (што је случај код обустављања поступка), а камоли мериторно; 4) оригинерни и изведени – првој категорији не претходи никакво управно поступање у датој ствари (илустрације ради: суд превентивно забрањује неко будуће управно деловање, даје одређено одобрење странци и слично), а код друге је баш оно је узрок судске интервенције по тужби.

3. Коначно новелирано теоријско уобличавање пуног управног спора

Пуни уйравни сйор је управно-судско поступање по тужби окончано актом којим се: или 1) поред почетног поништавања незаконитог управног чина, судски дела уместо управе, односно санкционишу по-

49 Тако В. Цуцић, на више места – рецимо: 331, 332, 357.

следице незаконитог управног рада (судско новчано кажњавање управних службеника, досуђивање накнаде штете, забрана конкретног даљег управног поступања) – *изведени уйравни сйор*; или 2) управни суд ради у својој матичној надлежности, уређујући непосредно, без икаквог претходног управног учешћа, одређени јавноправни однос, на захтев странке (забрана да се донесе одређени управни акт, посебно директно судско досуђивање одређених новчаних износа социјалне помоћи и други случајеви када управни суд дела као „орган активне управе“, рецимо када даје одређено одобрење при чему је у тој уклопљено, крајње изузетно, вршење судске дискреционе оцене */sic!*⁵⁰) – *ориџинерни йуни сйор*.

Сводно узев: *йуни уйравни сйор у ширем смислу је кад уйравни суд йред њеџа изнеџо йравно йиџање дефиниџивно и йуноважно йравно зайџвара, без обзира на џо: 1) да ли је џоџе йреџходило уйравно йосџуџање/бављење истџом сџџвари од сџџране уйраве, или не, и 2) да ли се однос џом йриликом судски мерџторно уређује или само йроџесно завршава. У првој групи ситуација, управни суд: а) „ступа на место“ управе; или/и б) санкционише њено понашање – дисциплински (кажњавање руководиоца органа) или досуђивање накнаде штете, односно забрањује одређено започето управно поступање.⁵¹ У другој групи ситуација, суд обуставља управни поступак или само уклања нелегалан управни потез, обавезујући је уједно на даље нечињење у датој правној ствари.*

4. Пуни управни спор *de lege ferenda* у српском праву

Предлажем да српско управно право *de lege ferenda* прихвати шире значење пуног управног спора онако како је скициран у овом раду, по угледу на респектабилне, првенствено француске упоредноправне солуције. Тако, пуни управни спор у *ширем смислу* би био онај у коме је одређена управна ствар – на темељу пуноважног захтева странке – у целини, и чињенично и правно, и процесно и мериторно у рукама у суда, са изузетком овлашћења на управну дискрециону оцену. Дакле, суд не би смео да контролише целисходност било ког управног чина, а било

50 Ivo Krbeќ, *Diskreciona ocjena*, Zagreb, 1937, 108, 179–180.

51 Према Вуку Цуџићу: „...спор пуне јурисдикције је онај у којем је управносудска инстанца, санкционишући незаконит рад управе, дефинитивно правно уредила конкретну животну ситуацију, без могућности накнадног правног одлучивања о истој ствари. Санкционисање незаконите делатности управе огледа се било у судској измени начина на који је управа, својим актом, уредила појединачну ситуацију, било у отклањању последица незаконитог рада управе досуђивањем накнаде штете тужиоцу.“ В. Цуџић, 356. Изнето гледиште је далеко шире и напредније од оног из важећег српског права, али и осетно уже од поставки које сам понудио у чланку који приводим крају.

би му, као и до сада, строго законски забрањено мериторно решавање управне ствари у коју је „уграђено“ коришћење дискреционе власти.⁵² Другачије казано, код пуној ујравној сјора се једна ујравна сјвар – судским акциом, односно по судским јравним лековима – јравноснажно, дефинициивно завршава. С друге сјране, наречено не јодразумева свакад судско мериторно уређивање те ујравне сјвари, већ само јравну бесмисленост, односно забрану било чијеј даљеј јравној бављења њом. Тако одређена – са изузетком вршења дискреционе оцене, односно оцене целисходности – улоја ујравној суда у пуном ујравном сјору јримиче се делом функцији јзв. „акцивне“ ујраве, али са контиролно-заштитним и јравно цементирајућим учинком.

Узгред, сматрамо да је у наредном периоду у српском праву неопходно проширење надлежности управног суда и на пружање обухватније заштите у погледу управних уговора, али – бар за почетак – не још у пуној судској јурисдикцији због релативно скорог увођења (2016. године, Законом о ојшћем ујравном јосјуйку) института управних уговора у овдашњи правни систем.

Две најважније јретјходне јретјјостјавке за јрихвјтање јонућеној ширеј јоимања пуној ујравној сјора у законодавству Србије су: 1) бар двостепено управно суђење, односно управно судство; 2) знатно шира судска усмена расправа, судско непосредно и јавно утврђивање чињеница праћено ортодоксном процесном контрадикторношћу, ради делотворној остјварења јрава на јравично суђење у смислу члана 32 Устава⁵³ и члана 6 Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода.⁵⁴ Тако би се јуни сјор обавезно надовезивао на усмену судску расјраву. А у случајевима у којима би она – искључиво по стриктном законском изузетку – била предвиђена као факултативна, и спровођење пуног спора би једино тада зависило од нахођења суда. С друге стране, таксативно би се и минуциозно набројале области друштвеног живота – материје, односно типови случајева када је пуна судска јурисдикција у управном спору законски забрањена (рецимо, код издавања пасоша, правних ствари везаних за оружје, за одређене врсте исправа, рецимо универзитетске дипломе и друго).

52 Као пример таквог ретког изузетка у правној књижевности се наводе солуције швајцарског управног спора. *Ibid.*, 184–186.

53 Устав Републике Србије, *Службени јласник РС*, бр. 98/2006.

54 Европска конвенције о заштити људских права и основних слобода (*European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*).

V Завршне мисли

Управно-судска заштита може да буде мање или више разуђена, тако да се да конструисати пуни управни спор у ужем и онај у ширем смислу. У ужем смислу – како је у Србији *de lege lata* – у пуној судској јурисдикцији *суд решава њоред судске и уйравну сйвар, и шид мерийорно* тако да његова пресуда у свему замењује поништени акт, односно изостали акт код „ћутања“ управе, уз судско овлашћење и на правноснажно обустављање управног поступка ако је такав случај посреди. У *ширем значењу, йуни уйравни сйор* обухвата неупоредиво дужу листу судских прерогатива, према природи предмета спора и тужиоачеве претензије. У свим таквим случајевима, пуна управно-судска надлежност састоји се у давању дефинитивног правног одговора на правно питање постављено у тужби.

Мојућа је класификација йуној уйравној сйора на: 1) мериторни и процесни; 2) првобитни и накнадни; 3) прâви и квазипуни; 4) оригинерни и изведени.

Претпоставке за обухватнији пуни управни спор *de lege ferenda* у Србији су, особито, доследно изграђен систем управног суђења, усмена расправа као правило с веома ретким изузецима, уз уважавање примерених међународних стандарда и препорука за шта је беспоговорно насушна појачана судска стручност и (суб)специјализованост.

Уважавајући расподелу државноправних функција, односно начело о подели власти, пуни спор – како је постављен у овоме спису – не преображава се до краја ни у парницу, али ни у целовито судско спровођење управне функције, али добија неке њихове црте прилагођене потпунијој заштитној мисији управног правосуђа, његовом контролном, али и одговарајућем корективно-оперативном интервенисању у управној материји.

Развијенији управни спор у погледу предмета – посебно „захватање“ и управних уговора, а нарочито залагање за богатију пуну управно-судску јурисдикцију – праћено је опасношћу од неприпремљених, брзих и радикалних законодавствених солуција и пренагљивања судске праксе код њихове неоправдане стваралачке примене.

Коришћена литература

Auby Jean-Marie, Fromont Michael, *Les recours contre des actes administratifs dans les pays de la Communauté européenne, Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas*, Paris, 1971.

- Auby Jean-Marie, Roland Drago, *Traité de contentieux administratif*, tome III, Paris, 1962.
- Aucoc Léon, *Conférences sur l'Administration et le droit administratif faites à l'École des ponts et des chaussées*, Vve Ch. Dunod, Paris, 1885.
- Braibant Guy, *Le droit administratif français*, Paris, 1988.
- Braibant Guy, Questiaux Nicole, Wiener Céline, *Le contrôle de l'administration et la protection des citoyens, étude comparé*, Paris, 1973.
- Breban Gi, *Administrativno pravo Francuske*, Beograd–Podgorica, 2002.
- Vedel Georges, *Droit administratif*, 6. éd., Paris, 1976.
- de Laubadère André, *Traité de droit administratif*, I, Paris, 1973.
- de Laubadère André, Venezia Jean-Claude, Gaudement Yves, *Droit administratif*, 17e éd., Paris, 2002.
- Debbasch Charles, *Institutions et droit administratif*, 2 – *L'action et le contrôle de l'administration*, Paris, 1978.
- Debbasch Charles, Ricci Jean Claude, *Contentieux administratif*, quatrième édition, Paris, 1985.
- Démichel André, *Le droit administratif (essai de réflexion théorique)*, Paris, 1978.
- Dupuis Georges, Guédon Marie-José, *Institutions administrative, Droit administratif*, 2. éd., Paris, 1988.
- Денковић Драгаш Ђ., *Добра управа*, Београд, 2010. (Denković Dragaš Ђ., *Dobra uprava*, Beograd, 2010)
- Димитријевић Предраг, *Управно право, ошшии гео*, књига друга, Ниш, 2008. (Dimitrijević Predrag, *Upravno pravo, opšti deo*, knjiga druga, Niš, 2008)
- Драгојловић Лука, „Правно дејство и непосредно извршење судских одлука донетих у спору пуне јурисдикције“, *Ошшиина*, бр. 8–9/1978. (Dragojlović Luka, „Pravno dejstvo i neposredno izvršenje sudskih odluka donetih u sporu pune jurisdikcije“, *Opština*, br. 8–9/1978)
- Ђурковић Ђорђе, „Спор пуне јурисдикције и његова примена“, *Архив за управне и друштвене науке*, бр. 1–2/1969. (Ђurković Ђorđe, „Spor pune jurisdikcije i njegova primena“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, br. 1–2/1969)
- Eisenmann Charles, *Cours de droit administratif*, II, Paris, 1983.
- Foillard Philippe, *Droit administratif*, Paris, 2004.
- Guillien Raumont, Vincent Jean, *Terme juridique*, 10 éd., Paris, 1995.

- Костић Лаза, *Административно право Краљевине Југославије*, трећа књига, Београд, 1939. (Kostić Laza, *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije*, treća knjiga, Beograd, 1939)
- Krbek Ivo, „О управном спору“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, br. 3–4/54.
- Krbek Ivo, *Diskreciona ocjena*, Zagreb, 1937.
- Krbek Ivo, *Upravno pravo*, Zagreb, 1929.
- Laferrière Édouard, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris, 1896.
- Lombard Martine, *Droit administratif*, Paris, 1977.
- Long Marceau, Weil Prosper, Braibant Guy, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 8e éd., Paris, 1984.
- Милосављевић Богољуб, *Управно право*, треће измењено и допуњено издање, Београд, 2010. (Milosavljević Bogoljub, *Upravno pravo*, treće izmenjeno i dopunjeno izdanje, Beograd, 2010)
- Милков Драган, *Управно право*, трећа књига, Нови Сад, 2010. (Milkov Dragan, *Upravno pravo*, treća knjiga, Novi Sad, 2010)
- Paul Bénédict Francis, *Le droit administratif français*, Paris, 1968.
- Пљакић Љубодраг, *Практикум за управни спор, са коментаром, судском праксом и обрасцима за примену у пракси*, Београд, 2011. (Pljakić Ljubodrag, *Praktikum za upravni spor, sa komentarom, sudskom praksom i obrascima za primenu u praksi*, Beograd, 2011)
- Поповић Славољуб, Марковић Бранислав, Петровић Милан, *Управно право, општи део*, Београд, 2002. (Popović Slavoljub, Marković Branislav, Petrović Milan, *Upravno pravo, opšti deo*, Beograd, 2002)
- Радовановић Љубомир, Протић Бождар, *Из управно-судског поступка*, Београд, 1928. (Radovanović Ljubomir, Protića Božidar, *Iz upravno-sudskog postupka*, Beograd, 1928)
- Rivero Jean, *Droit administratif*, Paris, 1980.
- Томић Зоран Р., *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, друго, допуњено издање, Београд, 2012. (Tomić Zoran R., *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*, drugo, dopunjeno izdanje, Beograd, 2012)
- Томић Зоран Р., *Опште управно право*, тринаесто издање, Београд, 2020. (Tomić Zoran R., *Opšte upravno pravo*, trinaesto izdanje, Beograd, 2020)
- Томић Зоран Р., *Управно право, управна контрола управе, теоријски модели и позитивно-правна анализа*, Београд, 1989. (Tomić Zoran R., *Upravno pravo, upravna kontrola uprave, teorijski modeli i pozitivno-pravna analiza*, Beograd, 1989)

Франтловић Боривоје Ј., *Коментар Закона о Државном Савету и ујравним судовима*, Београд, 1935. (Frantlović Borivoje J., *Komentar Zakona o Državnom Savetu i upravnim sudovima*, Beograd, 1935)

Cornu Gérard, *Vocabulaire juridique*, Paris, 1989.

Цуцић Вук, *Ујравни спор њуне јурисдикције – модели и врсте*, Београд, 2016. (Cucić Vuk, *Upravni spor pune jurisdikcije – modeli i vrste*, Beograd, 2016)

Chapus René, *Droit administratif général*, Paris, 1985.

Chapus René, *Droit du contentieux administratif*, 3. éd., Paris, 1989.

Zoran R. TOMIĆ, PhD

Full Professor at the University of Belgrade Faculty of Law, Serbia

CONTENT OF THE FULL JURISDICTION – Serbian law *de lege lata* and *de lege ferenda* –

Summary

The paper is dealing with the notion and types of full jurisdiction – in French and then in Serbian legislation as well as in judicial practice. The author advocates for the extension of mentioned kind of administrative jurisdiction de lege ferenda. To be able to make proposed changes, it is necessary to meet the following conditions, as constitutive assumptions, establishment of the funded system of administrative courts, i.e., a two-tier system of administrative justice, and the rule of public hearing before the administrative court in accordance with international and domestic principle of the right to fair trial. The paper starts with the definition of full jurisdiction meaning that administrative court has the power to resolve validly the controversial legal issue, regardless of whether it was preceded by a legal procedure or not as well as regardless of whether the legal relationship is resolved by merits or only ends for procedural reasons.

Key words: Administration. – Court. – Dispute. – Lawsuit. – Finality.

Датум пријема рада: 21. 7. 2021.

Датум прихватања рада: 30. 8. 2021.