

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 7

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

BEOGRAD, 2017

Lektor i korektor

Irena Popović

Tehnički urednik

Zoran Grac

Priprema

Dosije studio, Beograd

Štampa

JP Službeni glasnik

ISBN 978-86-7630-689-3

Tiraž

100

Adresa redakcije

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje
Bulevar kralja Aleksandra 67
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 7 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet Univerziteta, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2017 (Beograd : Glasnik). – 775 str. ; 24 cm. – (Biblioteka Zbornici)

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 100. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-689-3

1. Лилић, Стеван [уредник], 1948–

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 254213388

УЛОГА УПРАВНОГ СУДА У КОНТРОЛИ УПРАВЕ

Апстракт

Појачана контрола управе је некеговина промене природе управној деловања и тежње да се преобрази у сервис прађана. Важан аспекти те контроле је управно судска контрола у управном сиору, која је данас присутна у већини земаља, упркос теоремама да се на тај начин нарушава демократско начело поделе власти. Управни сиор у Србији има дугу традицију, чији поједи се везују за деловање Државној савети, али је Управни суд, као суд посебне надлежности, основан за целу територију, почео са радом тек 1. јануара 2010. године. У управном сиору се сходно важећем Закону о управним сиорима из 2009. године одлучује о законности коначних управних аката, затим о законности појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија заштита, затим о законности других појединачних аката када је то законом предвиђено. Такође, од великој значаја за контролу ефикасности рада управе је и могућност покретања управној сиора у случају неблаговременој поступка органа, односно „ћушања управе.“ Решења предвиђена овим законом су у духу времена, али је законодавац у погледу управне заштите одлучио да ускрати право на жалбу, као редовно управно средство, што би требало да се преиспита са савременим приоритетима начела законности, права на правну заштиту, али и управне сигурности у односу на начело ефикасности и економичности поступка.

Кључне речи: Управни сиор. Управни суд. Тужба. Поступак. Правни лекови.

1. УВОД

Контрола управе је сложена, а механизми контроле процедурално и садржински разноврсни. Контрола се врши у управном поступку, подношењем другостепеном органу жалбе на првостепену одлуку, или приговора као ремонстративног правног лека, затим у оквиру службеног надзора као облика унутрашње контроле. Посебан вид контроле управе јесте политичка контрола, коју врши Народна скупштина, Влада, политичке странке и јавно мњење.

* Александра Милићевић, мастер Управног права, Правни факултет Универзитета у Београду.

** Мастер Европског и међународног права, Институт за европске студије, Vrije Universiteit Brussel, Белгија.

Међутим, грешке у примени и тумачењу материјалних и процесних прописа су неминовне и из тог разлога се искључива управна контрола управе показала као недовољна. Потребно је странци оставити могућност непосредне заштите њених права и интереса пред судом као независним органом, односно могућност подношења тужбе за покретање управног спора. „Увођење управног спора у систем контроле управе, успоставља се примат закона над радом управе, што је истовремено предуслов функционисања правне државе.“¹ Стога, у овом чланку фокус ће бити управо на овом инструменту непосредне контроле управе.

„Управни спор није институт античке правне мисли већ велики изум савременог права.“² Појава управног спора последица је промене природе управе, престанка њене самовоље и датира из периода Француске револуције (1789) за који је карактеристична правна институционализација управе и подвођење њеног деловања под право.³ Од тог периода па све до данас управа и њена контрола пред судом у управном спору константно се развијају.

Иако су разлози за увођење непосредне судске контроле управе бројни, овај вид правне контроле законитости управних аката наишао је на извесне критике, у смислу да се њиме вређа принцип поделе власти, који је својствен модерним демократским државама. Главни аргумент којим се брани овај став јесте да је непримерено да органи судске власти одлучују у управним стварима и контролишу рад органа управе, јер нису уско специјализовани за управну функцију и да тиме задиру у управну делатност и потчињавају управу. Међутим, како то обично бива „тријумф живота над правом“ и његовим крутим дефиницијама довео је да тога да данас у свету већина земаља познају овај облик контроле, с тим да су конкретни модалитети прилагођени системима појединих земаља, тако да се вођење управног спора поверава редовним судовима или специјализованим управним судовима. Овим видом контроле законитости управних аката постиже се већа објективност и независност кроз формализован и контрадикторан поступак, који се покреће по захтеву незадовољне странке, а не по службеној дужности. Иако је по мишљењу неких аутора „судократија идеал правне државе“,⁴ разумне границе контроле законитости рада управе у управном спору су неопходне, тако да се суд не упушта у контролу целисходности управних аката и радњи.

Оно што је имало пресудан утицај на „полет“ управног судства јесте преображај самог јавног права. Више не доминира схватање управе као ауторитативне власти, већ пре свега као једног сервиса доступног грађанима, који пружа одређене јавне услуге. Све је то довело до појачане контроле рада управе и одговорности саме државе која је „у обавези да обезбеди механизме за преиспитивање законитости рада државне управе и њихове активности.“⁵

1 Р. Марковић, *Ујравно љраво*, Београд, 2002, стр. 151.

2 С. Лилић, *Ујравно љраво / ујравно љроцесно љраво*, Београд, 2012, стр. 557.

3 Д. Милков, *Ујравно љраво / Конјирола ујраве*, Нови Сад, 2012, стр. 53.

4 П. Димитријевић, Ђ. Блажић, *Ујравно љраво*, Подгорица, 2008, стр. 65.

5 E. Spiliotopoulos, *Greek Administrative Law*, Athens, Brussels, 2004, стр. 54–55.

Постојање различитих облика контроле, који се међусобно допуњују, несумњиво указује на важност провере рада управе, јер су њене активности бројне, а овлашћења велика, па самим тим постоји опасност од повреде права и законом заштићених интереса, али и могућност злоупотребе. Из тог разлога је важно водити рачуна о целокупној слици приликом разматрања улоге Управног суда у контроли управе, која ће на овом месту бити сагледана кроз приказа самог поступка пред Управним судом, како би се дошло до закључка о оптималности позитивног институционалног и законодавног оквира. Претходно ће бити појашњен настанак и развој управног спора са аспекта историјске генезе, као теоријска подлога за анализу улоге Управног суда у контроли управе у Србији данас.

2. НАСТАНАК И РАЗВОЈ УПРАВНОГ СПОРА У СРБИЈИ

Управни спор је у Србији настао веома рано, његови почеци и дуга традиција пратили су развој и улогу Државног савета. Међутим, у формалном смислу управни спор се у Србији званично и потпуно уводи тзв. Намесничким уставом из 1869. Законом о Државном савету из 1870. године и Законом о пословном реду у Државном савету управни спор је чланом 35. дефинисан као „спор између приватног лица с једне стране и управне власти с друге стране, а постоји онде где је наредбом или решењем управне власти право приватног лица повређено противу законских наређења. При томе није спор онде где је законом остављено министру или управној власти како да поступи, оцени и реши ствар. Решења Савета су била коначна и имала су обавезну снагу.“⁶ Овим је у Србију уведено право административно судство и стављена управна власт под контролу једног тела, које је у духу француске теорије поделе власти, било у саставу саме извршне власти, али је од ње независно решавало и спорове. Такозваним Видовданским уставом из 1921. године и Законом о Државном савету и управним судовима⁷ се поред Државног савета као врховног управног суда, образују управни судови који су решавали у првом степену. У почетку је било шест првостепених судова: Београд, Загреб, Цеље, Сарајево, Скопље и Дубровник. 1939. године првостепени управни суд се премешта из Дубровника у Подгорицу и оснива се суд у Новом Саду. Члан 15. став 1. поменутог закона дефинише административни спор „као спор између појединца или правног лица с једне и управне власти с друге стране, а постоји онде где је актом управне власти повређено какво право или какав непосредни лични интерес тужиоца, заснован на закону“.

После Другог светског рата Државни савет и управни судови су укинати јер су били неспојиви са владајућим схватањима и утицајима Совјетског савеза, који су подразумевали да судови не треба да се мешају у рад органа управе. Констатација да је управни спор непотребан убрзо се по-

6 Д. Милков, *Управно право / Контрола управе*, Нови Сад, 2012, стр. 60.

7 *Законом о Државном савету и управним судовима*, „Службене новине“ бр. 111 од 22.5.1922.

казала као преурањена, јер искључива контрола од стране виших органа управе и представничког тела није довела до очекиваних резултата. Тако да је 1952. године донет Закон о управним споровима, којим Југославија прва од социјалистичких земаља поново уводи судску контролу управе. Укинут је Државни савет и управни судови, а установљена је надлежност редовних судова. Наредне законодавне интервенције нису значајније измениле суштину управног спора, све до Закона о уређењу судова из 2001. године, који је предвиђао оснивање посебног Управног суда за читаву територију Републике, али је до саме реализације прошло скоро деценија, о чему ће бити више речи у наредним одељцима у оквиру анализе важећег Закона о управним споровима, који је донет децембра 2009. године.

3. ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ СПОРА

„Под предметом управног спора подразумева се оно о чему се у управном спору одлучује, оно што суд контролише, односно оно чиме је неки тужилац незадовољан, па тражи од суда да изврши одговарајућу проверу.“⁸ Зависно од конкретног позитивног права предмет може бити одређен уже или шире, у том смисли присутне су две тенденције, француски и германски систем одређивања предмета управног спора. Према француском праву предмет је одређен веома широко, јер поред аката који се уобичајено контролишу у управном спору, она се проширује и на друге акте за које то није случај у већини других држава, попут општинских аката управе, подзаконских прописа које доноси управа, који су у другим земљама углавном у надлежности уставних судова, односно управни уговори као посебна врста уговора на које се не примењују правила грађанског већ управног права.

У германским земљама се предмет управног спора одређује уже него у Француској, те је уобичајени предмет управног спора појединачни ауторитативни правни акт управе, а када је реч о општинским актима управе, могућност вођења спорова против њих је ограничена на одређене случајеве, јер су они углавном у надлежности Уставног суда.⁹

Постоје два начина законског постављања предмета управног спора: метод генералне клаузуле, који у свом чистом облику, без ограничења, нигде није као такав прихваћен¹⁰ и систем позитивне енумерације, који је историјски посматрано први метод одређивања предмета управног спора, с тим да се наведеним може додати и трећи комбиновани систем генералне клаузуле са негативном енумерацијом.

У нашем праву предмет управног спора одређује се применом система генералне клаузуле који се комбинује са системом негативне енумерације. Закон о управним споровима који регулише питање управног судства у Србији настао је у атмосфери реформе нашег правног система на темељима

8 Д. Милков, *Ујравно љраво / Контрола ујраве*, Нови Сад, 2012, стр. 83.

9 Д. Милков, *Ујравно љраво / Контрола ујраве*, Нови Сад, 2012, стр. 84.

10 Славољуб Поповић наводи да и тамо где је предмет управног спора одређен генералном клаузулом у свом чистом облику, неки акти могу се изузети од могућности вођења спора против њих, и то посебним прописом.

Устава Републике Србије из 2006. године. Чланом 3. Закона о управним споровима одређен је предмет управног спора и прописано је да суд одлучује о законитости коначних управних аката, затим о законитости појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена друга чија заштита, затим о законитости других појединачних аката када је то законом предвиђено.¹¹ Закон такође у члану 4. дефинише и појам управног акта „као појединачног правног акта којим надлежни орган, непосредном применом прописа, решава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица, односно друге странке у управној ствари.“¹² Законодавац је нагласио да се управни спор може покренути само против управног акта који је донет у другом степену и против првостепеног управног акта против ког није дозвољена жалба у управном поступку. Законска дефиниција управне ствари садржана у члану 5. одређује управну ствар као појединачну неспорну ситуацију од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произлази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди. Интересантно је на овом месту скренути пажњу да је у међувремену донет нови Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16), будући да претходни, сада неважећи закон, није уопште садржао дефиницију управне ствари, док се у члану 2. новог закона управна ствар дефинише као „појединачна ситуација у којој орган, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, доноси гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге“. Стога може се уочити да је у управном поступку управна ствар значајно шире одређена, те да постоји у извесној мери некомпатибилност са оквиром постављеним у Закону о управним споровима.

Посебан предмет управног спора јесте и судска контрола законитости, оправданости „ћутања управе“. Чланом 15. Закона о управним споровима прописано је да се „управни спор може покренути и када надлежни орган о захтеву, односно жалби странке није донео управни акт“.¹³ Постоје два облика ћутања управе, први се односи на недоношење у року по захтеву (или по службеној дужности, а у интересу странке) првостепеног управног решења против кога није допуштена жалба, друго се односи на недоношење у року од 60 дана или краћем прописаном року по захтеву странке другостепеног акта, по жалби на првостепени акт, односно на првостепено ћутање.

11 У претходном Закону о управним споровима из 1996. године према комбинованом систему генералне клаузуле са негативном енумерацијом, прописане су ситуације у којима се управни спор није могао водити, између осталог и у стварима о којима непосредно на основу уставних овлашћења одлучују одговарајући органи Републике, Стеван Лилић, *Ујравно љраво / ујравно љроцесно љраво*, Београд, 2008, стр. 700.

Зоран Томић наводи да овакво решење у закону оставља питање да ли предмет управног спора могу бити и акти донети у стварима у којима непосредно на основу уставних овлашћења одлучује Народна скупштина и председник Републике, ако се њима одлучује о нечијем праву, обавези или на закону заснованом интересу, Зоран Томић, *Оишће ујравно љраво*, Београд, 2010, стр. 173. и 174.

12 Закон о управним споровима, „Службени гласник РС“, бр. 111/2009, члан 4.

13 Закон о управним споровима, „Службени гласник РС“, бр. 111/2009, члан 15.

Да би странка стекла право на подношење тужбе претходно мора да сачека да истекне рок за доношење коначног решења, па тек након истека тог рока стиче право на покретање управног спора. Кад је реч о крајњем року за подношење тужбе за покретање управног спора код „ћутања управе“ је ситуација другачија. Наиме, када је донет управни акт којим је странка незадовољна, рок за подношење тужбе је преклузиван и његовим протоком странка губи право на покретање управног спора, док у случају „ћутања управе“ таквог рока нема, што значи да тужба не може никада бити неблагоприятна. На овом месту интересантно је указати на промену коју у члану 153. став 2. уводи нови Закон о општем управном поступку, којим је прописано да када се не изда решење у законом прописаном року, жалба може да се поднесе после истека тог рока, али најкасније у року од годину дана од истека тог рока.

„Строго формално посматрано, у ситуацији „ћутања управе“ управни спор се не би могао водити из простог разлога што не постоји управни акт.“¹⁴ Постојање управног акта представља претпоставку за покретање управног спора.¹⁵ Створена је фактичка немогућност за вођење управног спора у случају непостојања управног акта, јер је управни акт *conditio sine qua non* за подношење тужбе управном суду. Међутим, реалне потребе живота, пре свега интерес заштите права грађана и правних лица, довели су до увођења у Закон о управним споровима института „ћутања управе“ као посебне правне конструкције. Проблем се превазилази тако што се у случају ћутања управе узима као да управни акт постоји и да је по својој природи негативан управни акт тј. да се њиме одбија захтев или жалба странке. На овај начин је попуњена правна празнина и омогућено странци да се обрати суду и када орган управе не донесе акт који је био дужан да донесе.

4. УПРАВНИ СУД

Док је важио као савезни, Закон о управним споровима из 1996. године изричито је одређивао надлежност Савезног суда и Врховног суда за судску контролу управе, док је за управне спорове у републикама остављао републичким законима да уреде надлежност.¹⁶ Од распада бивше државе до доношења новог закона, овај пропис се примењивао као пропис Србије. „Тако да је у нашем правном систему дуго важило правило да је надлежност за решавање управних спорова подељена између судова опште надлежности-околичних судова и Врховног суда Србије који је имао посебно управно одељење.“¹⁷ До скоро, за разлику од већине европских земаља, у нашим прописима није било предвиђено образовање посебних управних судова. Законом о уређењу судова¹⁸ из 2001. године надлежност за решавање управних спорова предвиђена је у корист посебног Управног суда. Овим про-

14 С. Лилић, *Ујравно љраво / ујравно љроцесно љраво*, Београд, 2012, стр. 577.

15 С. Поповић, *Ујравни спор у љеорији и љракси*, Београд, 1968, стр. 153.

16 С. Лилић, *Ујравно љраво / ујравно љроцесно љраво*, стр. 574.

17 З. Томић, *Ојшће ујравно љраво*, Београд, 2012, стр. 365.

18 Закон о уређењу судова, „Службени гласних РС“, бр, 63/2001, 42/2002, и 27/2003.

писом у члану 26. став 2. предвиђено је да је ово једини суд на територији Србије који треба да решава све управне спорове. Од самог доношења овог закона до формирања Управног суда прошло је скоро девет година. Рок за образовање Управног суда је више пута продужаван, а у међувремену је Закон о уређењу судова више пута мењан. 2008. године је донет нови Закон о уређењу судова¹⁹ које је мењан 2009. године, и на основу њега, као и на основу важећег Закона о управним споровима из 2009. образован је 1. јануара 2010. године Управни суд.

У члану 8. Закона о управним споровима утврђена је надлежност Управног суда за решавање управних спорова као специјализованог суда, јединственог на територији Србије, са седиштем у Београду. У закону је предвиђена могућност оснивања судских одељења ван седишта суда, у којима се трајно суди и предузимају остале судске радње.²⁰ Ова могућност је искоришћена и установљена су три таква одељења: у Крагујевцу, Нишу и Новом Саду. Однос одељења и матичног суда је да се све тужбе у управном спору подносе Управном суду, а одељењима се упућују предмети по месту тужиоца. После пресуђења у одељењима, пресуде пролазе кроз Одељење судске праксе Управног суда ради усклађивања праксе у примени заузетих правних схватања. У раду Опште седнице свих судија учествују и одлучују и судије из одељења.

Правило је да Управни суд суди у зборном саставу, у већу састављеном од три судије професионалца, те да у управном судству не учествују судије – поротници.²¹ До ступања на снагу важећег Закона о управним споровима, судија појединац није могао да одлучује у управном спору, сада су предвиђени изузеци када је то могуће, о чему ће бити речи у наставку.

Унутрашње уређење и рад Управног суда регулисани су Законом о уређењу судова, Законом о судијама и Судским пословником.²² Управни суд има председника и 40 судија,²³ тако да је очигледно присутан проблем недовољних капацитета, посебно имајући у виду огроман прилив и број нерешених предмета.

5. СТРАНКЕ У УПРАВНОМ СПОРУ

Појам странке у управном спору је ужи појам од учесника у управном спору који означава сва лица која по било ком основу учествују у управном спору. Странке су једна група учесника, поред њих у управном спору могу да се појаве и заступници странака, сведоци, вештаци, тумачи итд.

Закон о управним споровима чланом 10. јасно прецизира да својство странке у управном спору имају тужилац, тужени и заинтересовано лице. „За разлику од управног поступка у коме се доноси управни акт, који је по

19 Закон о уређењу судова, „Службени гласник РС“, бр. 116/2008, 104/2009.

20 З. Томић, *Коментар закона о управним споровима са судском праксом*, Београд, 2012, стр. 355.

21 Љ. Плакић, *Практикум за управни спор*, Београд, 2011, стр. 186.

22 Судски пословник, „Службени гласник РС“, бр. 110/09.

23 *Информатор о раду*, <http://www.up.sud.rs/uploads/pages/1507273419~Informator%20Oktobar2017-cir.pdf>, стр. 11.

правилу једностраначки поступак и у ком су глави учесници орган и странка, управни спор је увек двостраначки.²⁴ У управном спору се обавезно налазе две супротстављене стране око једног у тужби постављеног правног питања, тужилачка и тужена, који су поред суда, као независног арбитра, обавезни учесници у управном спору. Поред њих својство странке закон признаје и заинтересованом лицу, ово је само могућност, јер оно не мора да постоји у сваком управном спору, већ само „ако је нека његова (у)правна ствар непосредно повезана са предметом конкретног спора“.²⁵

Тужилац у управном спору је лице које сматра да је управни акт или ћутање управе незаконито, односно да му је повређено право или на праву заснован интерес, независно од исхода спора.²⁶ Активно легитимисани могу да буду физичко лице, правно или друго лице које сматра да му је повређено неко право или на закону заснован интерес. Тужилац може бити и синдикална организација. Државни орган, орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, организација, део привредног друштва са овлашћењима у правном промету, насеље, група лица или други који немају својство правног лица, могу покренути управни спор ако могу бити носиоци права и обавеза о којима се решавало у управном поступку.

Према ранијем Закону о управним споровима, суд је углавном судио на основу чињеница утврђених у управном поступку, па је ранија судска пракса била да странка у управном спору може бити само лице којем је то својство признато и у управном поступку. Тада је странци која није учествовала у ранијем управном поступку, уз постојање права или правног интереса, остajала могућност да тражи обнову управног поступка у коме би јој било признато својство странке. То више није случај, суд сада одлучује на подлози чињеница утврђених на усменој расправи, па и друга лица која нису учествовала у управном поступку могу имати положај странке.²⁷

Јавни тужилац је надлежан да покрене управни спор ако је управним актом повређен закон на штету јавног интереса. Ако су управним актом повређени имовинска права и интереси Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, управни спор може да покрене и надлежно јавно правобранилаштво.

24 Д. Миленковић, А. Марићевић, *Заштитна права грађана преу управним судом*, Београд 2013, стр. 26.

25 З. Томић, *Коментар закона о управним споровима са судском праксом*, Београд, 2012, стр. 357.

26 Судска пракса: „За покретање управног спора није потребно да објективно постоји повреда права или лични интерес заснован на закону, већ да тужилац субјективно сматра да је повређено његово право или непосредни интерес заснован на закону. О постојању или непостојању такве повреде одлучује суд након мериторне расправе. Савезни врховни суд Уж. 1352/54 од 17.05.1954.“ Извор: С. Вуковић, *Коментар Закона о ошћем ујравном йосћууку и Закона о ујравним сйоровима*, Београд, 2006.

27 Судска пракса: „Против управног акта који је донесен у другом степену управни спор може покренути и особа која сматра да јој је управним актом повређено какво право или непосредни лични интерес заснован на закону, па и кад та особа није учествовала у управном поступку и кад оспорени акт није донесен поводом њене жалбе. Савезни врховни суд Уж. 1642/53 од 18.11.1953.“ Извор: С. Вуковић, *Коментар Закона о ошћем ујравном йосћууку и Закона о ујравним сйоровима*, Београд, 2006.

Често се у пракси догађа да сами органи управе подносе тужбу против другостепеног решења, чиме јасно манифестују недостатак разумевања да се не ради о њиховом праву или интересу. Тако да је судска пракса више пута одбацивала такве тужбе истичући у образложењу да „првостепени управни орган нема легитимацију за подношење тужбе у управном спору ради поништаја решења другостепеног органа“.²⁸

Тужени у управном спору је доносилац управног акта, односно орган чији се акт оспорава. У случају „ћутања управе“ тужени је орган који је био дужан да донесе управни акт, а није га у предвиђеном року донео, „односно орган који по захтеву, односно по жалби странке није донео управни акт“.²⁹

Заинтересовано лице јесте лице коме би поништај оспореног управног акта непосредно био на штету. Заинтересовано лице у управном спору има статус (положај) странке, то значи да заинтересовао лице иако није странка у управном поступку, може у њему учествовати као да је странка. С обзиром да је ово лице заинтересовано да оспоравани акт остане на снази, то лице објективно стоји на страни туженог.³⁰ Наведено значи да заинтересовано лице може имати положај странке само у спору који се већ води пред судом, а не може покренути нити водити управни спор.

6. ТУЖБА И ТУЖБЕНИ ЗАХТЕВ – *NE PROCEDAT IUDEX EX OFFICIO*

За разлику од управног поступка који се може покренути и по службеној дужности и на захтев странке, управни спор се никада не покреће по службеној дужности, неопходно је да овлашћено лице поднесе тужбу. „Формално-правно тужба се може дефинисати као прописано састављен поднесак, благовремено упућен суду од стране активно легитимисаног лица, ради покретања механизма остваривања правне заштите у одређеној правној ствари. Суштински посматрано, у материјално-правном смислу тужба се своди на тужбени захтев за рашчишћавање настале спорне ситуације, кроз поништење једног коначног акта, остваривање процесног права странке на решавање управне ствари, повраћај ствари, као и накнаду штете.“³¹ Најчешће, тужба није усмерена против издаваоца, него против самог акта, изузетак представља „ћутање управе“ када је тужба усмерена на орган од кога се тражи издавање неког акта. Једном тужбом се може оспоравати само један акт и у управном спору не могу бити два тужена органа.³²

28 Окружни суд у Крагујевцу, У. 79/81 од 18.11.1981. Извор: С. Вуковић, *Коментар Закона о ошћиџем уйравном йосйуйку и Закона о уйравним сйоровима*, Београд, 2006.

29 Закон о управним споровима, „Службени гласник РС“ бр. 111/2009 члан 12.

30 Судска пракса: „Лице које има интерес да се управни акт поништи може бити само тужилац у управном спору. Такво лице, међутим, нема статус заинтересованог лица у спору који треће лице као тужилац води против тог акта. Савезни врховни суд Уж. 2934/56 од 25. 05. 1956.“ Извор: С. Вуковић, *Коментар Закона о ошћиџем уйравном йосйуйку и Закона о уйравним сйоровима*, Београд, 2006.

31 З. Томић, *Коментар Закона уйравним сйоровима са судском йраксом*, Београд, 2012, стр. 409.

32 Љ. Плакић, *Праћйикум за уйравни сйор*, Београд, 2011, стр. 190.

Само подношење тужбе не одлаже извршење управног акта против кога је поднета. Одређени вид суспензије могућ је када суд на захтев тужиоца одложи извршење коначног управног акта, до доношења судске одлуке, ако би извршење нанело штету која би се тешко могла надокнадити, а одлагање није противно јавном интересу нити би се одлагањем нанела већа штета противној странци, односно заинтересованом лицу.³³

Неопходно је да тужба буде благовремена. Закон о управним споровима предвиђа два рока, зависно од тога ко покреће управни спор, односно прави разлику с обзиром на чињеницу да ли се управни акт доставља одређеним субјектима.³⁴ Како је одређено чланом 18. Закона о управним споровима тужба се подноси у року од 30 дана од дана достављања управног акта странци која подноси тужбу или у законом прописаном краћем року. Овај рок важи и за орган овлашћен за подношење тужбе, ако му је управни акт достављен. Али ако органу овлашћеном за подношење тужбе није достављен управни акт, орган може поднети тужбу у року од 60 дана од дана достављања управног акта странци у чију је корист акт донет. То је и најчешћи случај у пракси, јер се управни акт не доставља по службеној дужности јавном тужиоцу нити правобраниоцу. „Ови државни органи за потребу покретања управног спор сазнају углавном онда када им неко достави управни акт, а то најчешће нису странке из управног поступка, јер ови органи штите јавни интерес, што може да буде супротстављено интересу странке.“³⁵ Нови Закон о управним споровима предвиђа исте рокове и за заинтересовано лице, што је новина у односу на раније прописе који ово нису изричито регулисали. У стварима са више странака, рок тече за сваку странку понаособ. Рокови за подношење тужбе су преклузивни, раскидни и њиховим протоком губи се право на покретање управног спора, и тужба ће бити одбачена као неблаговремена.

Посебни дилаторни рокови важе за „ћутање управе“. Ако другостепени орган није у року од 60 дана или у краћем року који је одређен посебним прописом донео решење по жалби странке на првостепено решење, а не донесе га ни у року од седам дана од поновљеног тражења, странка може покренути управни спор. Исти је принцип и код ћутања првостепеног органа ако против његовог акта не постоји право жалбе. Ако постоји могућност жалбе, а првостепени орган ћути, управном спору претходи обраћање странке другостепеном органу.

У члану 22. Закона о управним споровима наводи се да тужба обавезно садржи: податке о тужиоцу ради његове прецизне идентификације – име и презиме, занимање и место становања односно седиште; прецизно од-

33 Судска пракса: „Одбациће се, као недозвољен, захтев за одлагање извршења управног акта од стране суда, поднет у време важења Закона о управним споровима („Сл. гласник РС“ бр. 111/09), ако је тужба поднета пре ступања на снагу тог закона, јер ће се поступак окончати по правилима поступка, која су важила до дана ступања на снагу тог закона, а по чијим одредбама није предвиђена могућност да суд одложи извршење коначног управног акта. Решење Управног суда, Одељење у Крагујевцу 1–1 У 14032/10 од 05.03. 2010.“ Извор: С. Вуковић, *Коментар Закона о ошћием ујравном йосйууку и Закона о ујравним сиоровима*, Београд, 2006.

34 Д. Милков, *Ујравно йраво / Конйирола ујраве*, Нови Сад, 2012, стр. 101.

35 Д. Милков, *Ујравно йраво / Конйирола ујраве*, Нови Сад, 2012, стр. 101.

ређење на шта је тужба управљена, означање управног акта против кога је тужба поднета; разлоге због којих се тужба подноси; затим предлог у ком правцу (формални и / или материјални разлози незаконитости) и обиму (цео акт или његов део) у којем се тражи поништење акта. Ако се тужбом тражи повраћај ствари или накнада штете, у тужби се мора одредити захтев у погледу ствари или висине претрпљене штете. Закон предвиђа да се уз тужбу мора приложити оригинал или копија акта против кога се тужба подноси, али када је реч о судској пракси распрострањен је став према коме суд не може да одбаци тужбу ако уз њу није поднет управни акт, под условом да је у тужби наведен назив органа који је донео акт, број и датум акта. Међутим, неки аутори³⁶ заступају мишљење да је наша судска пракса категорична по том питању и да ће се тужба одбацивати ако на захтев суда не буде приложен оспорени акт.

Тужба се може поднети суду на више начина: 1) суду непосредно, у писаном облику, предајом писарници; 2) суду путем поште, обичном или препорученом пошиљком кад се дан предаје пошти сматра и као дан предаје суду, 3) усменим изјављивањем на записник код суда; 4) предаја тужбе у електронском облику; 5) предаја војној јединици или војној установи. У Закону о управним споровима из 2009. године се по први пут предвиђа могућност непосредне предаје тужбе суду у електронској форми. Међутим, законска формулација „предаја тужбе у облику електронског документа“ оставља недоумицу шта се под тиме подразумева. Чак је предвиђено да се и други поднесци, поред тужбе, могу достављати на овај начин суду, с тим да уз изричит пристанак странке овакав вид достављања аката може постати двостран. Овим Законом је само створена нормативна могућност да се комуникација између суда и учесника у управном спору одвија и преко електронских докумената, али сам закон није детаљније регулисао како се поступа са овим документима, већ упућује на посебне прописе из ове области.

7. ПОСТУПАЊЕ СУДА ПО ТУЖБИ

Подношењем тужбе отпочиње претходни поступак као фаза управног спора која се одвија од тренутка покретања управно-судског поступка до тренутка у коме се доноси мериторна одлука. У овој фази суд проверава да ли су испуњене процесне претпоставке, односно формални услови и да ли тужба садржи све неопходне елементе за вођење спора, али то не исцрпљује овлашћења суда, јер изузетно може доћи и до поништаја управног акта. Уколико суд утврди да формални услови нису испуњени одбациће тужбу решењем, без одлучивања о тужбеном захтеву као суштини ствари. Разлози за одбацивање тужбе су алтернативни и таксативно наведени, па је за одбацивање тужбе довољно да се установи један. Пре свега, тужба се у претходном поступку може одбацивати због неуредности, што подразумева или да је непотпуна или да је неразумна. Карактеристика овог разлога јесте да суд неће одмах одбацивања тужбу, већ се тужиоцу оставља могућност да недостатак отклони. Судија појединац ће позвати тужиоца да у остављеном року отклони недостатке и указати му на последица ако не поступи по

36 Професор Зоран Томиће заступа ово становиште.

захтеву суда.³⁷ У Закону о управним споровима није прецизирано колики је тај рок, што значи да судија има слободу приликом одређивања рока за отклањање недостатка. Уколико рок безуспешно истекне, суд цени да ли су непотпуност или неразумљивост таквог карактера да спречавају рад суда, тек у том случају ће судија појединац одбацити тужбу решењем.³⁸ Остали разлози за одбацивање тужбе решењем су³⁹: 1) неблаговременост, односно да је тужба поднета пре времена; 2) да акт који се оспорава не представља акт о чијој законитости се одлучује у управном спору⁴⁰; 3) да уз тужбу која је поднета због ћутања управе нису приложени сви докази; 4) да се управним актом не дира очигледно у право тужиоца или у његов на закону заснован интерес, реч је о недостатку легитимације; 5) да је након подношења тужбе уследио поништај оспореног акта „по тужби друге странке“, ово је нов основ за одбацивање који уводи Закон о управним споровима из 2009. године. Формулација „по тужби друге странке“ није довољно прецизна, па се не може са сигурношћу рећи да ли се односи на другу странку из управног спора, односно туженог или на другу странку из управног поступка, када је вођен вишестраначки управни поступак или у случају процесне заједнице, када више лица има исти интерес, па успех једне странке искључује потребу за вођењем управног спора по тужби осталих. Правилно тумачење је да се ова одредба односи на ситуацију када тужбу истовремено поднесе незадовољна странка из управног поступка и надлежни јавни тужилац или правобранилац. Тужба ће се одбацити и ако: 6) се против управног акта који се тужбом оспорава могла изјавити жалба, а она није била изјављена благовремено или је жалилац одустао у току другостепеног поступка, чиме није испуњен услов коначности управног акта;⁴¹ 7) већ постоји правоснажна одлука донета у управном спору у истој ствари, суд ће се тада позвати на начела *ne bis in idem* и *res iudicata*.⁴² За разлику од поступања

37 С. Лилић, *Ујравно љраво / ујравно љроцесно љраво*, Београд, 2012, стр. 584.

38 Судска пракса: „Када оспорени управни акт није приложен уз тужбу, нити је достављен по налогу суда, не може се сматрати да тужба садржи недостатак који спречава рад суда, ако је у тужби означен назив органа који је донео оспорени управни акт и број и датум тог акта. Правни став седнице Одељења Врховног суда Србије од 28.04.1982.“ Извор: С. Вуковић, *Коментар Закона о оишћем ујравном љосћујуку и Закона о ујравним сћоровима*, Београд, 2006.

39 Закон о управним споровима, „Службени гласник РС“ бр. 111/2009, члан 26.

40 Судска пракса: „Суд ће захтев одбацити, сходном применом Закона о управним споровима када се не ради о повреди коначног појединачног акта, већ о општем акту. Правно схватање Одељења за управне спорове ВСС од 08.06.1999.“ Извор: С. Вуковић, *Коментар Закона о оишћем ујравном љосћујуку и Закона о ујравним сћоровима*, Београд, 2006.

41 Судска пракса: „Првостепени управни акт против којег има места жалби у првостепеном поступку не може бити предмет расправљања у управном спору ни онда када је он ништав. Савезни врховни суд Уж. 2006/54 од 3.07.1954.“ Извор: С. Вуковић, *Коментар Закона о оишћем ујравном љосћујуку и Закона о ујравним сћоровима*, Београд, 2006.

42 Судска пракса: „Правоснажно пресуђена ствар у управном поступку постоји уколико је странка правоснажним решењем стекла неко право или јој је утврђена нека обавеза, а не и када је захтев странке одбијен. Пресуда Врховног суда Србије, Уп. ИИ 50/04 од 26.01.2006.“ Извор: С. Вуковић, *Коментар Закона о оишћем ујравном љосћујуку и Закона о ујравним сћоровима*, Београд, 2006.

суда по неуредној тужби, која се не одбацује „аутоматски“, код поступања суда према одредбама члана 26. суд тужбу одбацује „у виђеном стању“, без налагања да се недостатак отклони, јер се ради о пропустима који би спутавали рад суда. Одбацивање тужбе у овим случајевима је обавезно.⁴³

По први пут чланом 27. Закон о управним споровима из 2009. године предвиђено је посебно правно средство против решења о одбацивању тужбе.⁴⁴ Тужилац има право на приговор против решења којим се одбацује тужба по члану 25. и 26. овог закона, без обзира на разлог за одбацивање. Приговор мора бити благовремен, рок за подношење приговора је 8 дана од достављања решења о одбацивању тужбе. За одлучивање о приговору надлежно је посебно веће суда састављено од троје судија које одлуку доноси у форми решења.

Правило је да суд поништава оспорени управни акт тек у редовном поступку, када установи незаконитости које акт садржи, након разматрања свих релевантних околности и провере усклађености акта са материјалним и формалним прописима. Међутим, суд може само у једном случају да пресудом поништи управни акт, без достављања тужбе на одговор, уз позивање туженог да се изјасни, већ у претходном поступку, уколико нађе да оспорени акт садржи такве недостатке у облику и саставним деловима који га чине очигледно незаконитим.⁴⁵ Важећи закон за разлику од претходног прецизира да су у питању недостаци који се тичу облика и саставних делова аката који онемогућавају рад суда (нпр. ако управни акт нема образложење, или није уредно потписан од стране овлашћеног лица). Важећи закон такође доносиоцу оваквог акта оставља могућност да се изјасни и исправи грешку. Ако тужени сам измени или поништи оспорени акт, судија појединац ће по прибављеној изјави тужиоца да је задовољан накнадно донетим решењем, обуставити поступак решењем, против кога се може изјавити приговор.

Ако у току управног спора тужени, као доносилац оспореног управног акта, донесе други акт којим мења или ставља ван снаге управни акт против кога ја управни спор покренут, или у случају „ћутања управе“ накнадно донесе управи акт известиће о томе тужиоца и суд пред којим је спор покренут. Суд позива тужиоца да се у року од 15 дана од дана пријема позива изјасни да ли је накнадно донетим актом задовољан или остаје при тужби, и у ком обиму, односно да ли тужбу проширује и на нови акт.⁴⁶ „Према

43 С. Вуковић, *Коментар Закона о ошћем уйравном йосйуйку и Закона о уйравним сйоровима*, Београд, 2006. године, стр. 228.

44 Судска пракса: „Против решења судије појединца о одбацивању тужбе зато што оспорени акт није акт о коме се одлучује у управном спору, дозвољен је приговор посебном већу три судије истог суда. Решење Управног суда, дана 29.07.2010. године, 7 У. 24272/10.“ Извор: С. Вуковић, *Коментар Закона о ошћем уйравном йосйуйку и Закона о уйравним сйоровима*, Београд, 2006.

45 Судска пракса: „Оспорени управни акт који садржи такве недостатке који спречава оцену његове законитости може пресудом поништити и без достављања тужбе на одговор. Савезни врховни суд Уж. 4382/54 од 08.01.1955.“ Извор: С. Вуковић, *Коментар Закона о ошћем уйравном йосйуйку и Закона о уйравним сйоровима*, Београд, 2006.

46 Судска пракса: „Изјава о проширењу тужбе на накнадно донете решење туженог органа, по својој правној природи представља одустанак од тужбе за оцену законитости ранијег решења туженог органа. Из решења Врховног суда Србије У

устаљеној управно-судској пракси изјава о проширењу тужбе на нови акт у себи садржи и изјаву о одустанку од оцене законитости ранијег акта, који заправо више и не постоји јер је замењен или поништен новим.⁴⁷ Ако тужилац достави писану изјаву да је задовољан накнадним актом или ако не да никакву изјаву у одређеном року, суд доноси решење о обустави поступка. Супротно, ако изјави да није задовољан, суд ће наставити поступак. Треба имати на уму да мењање или поништавање решења поводом поднете тужбе у управном спору не доноси се по захтеву странке, већ представља дискреционо право органа.⁴⁸

Ако се тужба не одбаци нити поништи акт у претходном поступку, односно не огласи ништавим, суд ће по један примерак тужбе доставити на одговор туженом и заинтересованим лицима, с тим да ће рок за одговор на тужбу сам одредити, али у оквиру законског максимума од 30 дана од достављања тужбе на одговор. „Разлози из одговора на тужбу на могу да надоместе недостатке разлога из образложења решења чија се законитост испитује у управном спору.“⁴⁹ Тужени је дужан да у остављеном року достави све списе који се односе на предмет спора и изјасни о наводима тужбе. Суд може решити спор и без списка, тако што ће сам утврдити чињенично стање на расправи, уколико му тужени не достави списе ни након другог захтева или ако изјави да списе не може доставити. „Према ранијем закону недостављање списка суду је најчешће имало за последицу поништај оспореног решења, јер је суд одлучивао на основу чињеница утврђених у управном поступку, што је онемогућавало суд да провери утврђене чињенице и примени материјално право.“⁵⁰

Управни суд одлучује о законитости управног акта у редовном (одлучујућем, главном) поступку. Са становишта садржине, редовни поступак по тужби представља „разматрање тужбеног захтева и доношење мериторне судске одлуке“, док у процесном смислу подразумева „доношење пресуде којом се тужбени захтев усваја и оспорени акт поништава или пресуде којом се тужбени захтев одбија, а оспорени акт остаје на снази.“⁵¹

Вођење управног спора и рад суда до доношења важећег Закона о управним споровима суштински је био другачији у односу на начин вођења свих других судских поступака. Важило је правило да суд одлуку доноси на нејавној седници, на основу чињеница утврђених у управном поступку. Сада у управном спору суд решава на основу утврђених чињеница на одржаној усменој јавној расправи. Изузетно, ако је предмет спора таква да очигледно не изискује непосредно саслушавање странака и посебно

818/03 од 08.06.2004.“ Извор: С. Вуковић, *Коментар Закона о ошћијем ујравном йосћуйку и Закона о ујравним сйоровима*, Београд, 2006.

47 Љ. Плакић, *Практикум за ујравни сйор*, Београд, 2011, стр. 286.

48 Пресуда Врховног суда Србије У-СЦГ 251/06 од 14.05.2008. Извор: С. Вуковић, *Коментар Закона о ошћијем ујравном йосћуйку и Закона о ујравним сйоровима*, Београд, 2006.

49 Пресуда Врховног суда Србије У. 4199/09 од 05.11.2009. Извор: С. Вуковић, *Коментар Закона о ошћијем ујравном йосћуйку и Закона о ујравним сйоровима*, Београд, 2006.

50 Љ. Плакић, *Практикум за ујравни сйор*, Београд, 2011, стр. 291.

51 С. Лилић, *Ујравно йраво / ујравно йроцесно йраво*, Београд, 2012, стр. 586.

утврђивање чињеничног стања или ако странка изричито на то пристане, суд ће спор решити без одржавања расправе, уз обавезу да образложи зашто расправе није било. „Суд не би смео да се оглуши о давање разлога за не-одржавање расправе, јер би странка, у одсуству могућности примене ванредних правних средстава, имала могућност коришћења уставне жалбе код Уставног суда.“⁵² Новим решењем је достигнут европски стандард о обавезности јавне расправе у сваком судском поступку који предвиђа члан 6. Европске конвенција за заштиту људских права и основних слобода, а који је имплементиран и у члан 32. Устава Републике Србије. Треба напоменути да је Државна заједница Србије и Црне Горе ратификовала ову конвенцију 23. децембра 2003. с тима да су у члану 3. Закона о ратификацији Европске конвенције утврђене и четири резерве којима се за извесно време одлаже или ограничава примена појединих одредаба. Једна од резерви предвиђала је да право на јавну расправу предвиђено чланом 6. став 1. Европске конвенције неће утицати на примену начела да у управним споровима судови у Србији, по правилу, не одржавају јавну расправу, те да је поменуто начело садржано у члану 31. Закона о управним споровима.⁵³

Чланом 34. Закона о управним споровима наглашено је да је суд нарочито дужан да одржи усмену расправу у одређеним ситуацијама. Веће суда ће увек одржати расправу због сложености предмета спора, затим ради бољег разјашњења ствари и у поменутом случају када решава спор без списка. Овде суд, са изузетком решавања без списка, претходно дискреционо оцењује да се ради о сложеном предмету и да ли стање ствари треба боље разјаснити, тек када суд дође то таквог закључка одржавање расправе је обавезно. Закон прописује да је расправа „обавезна и ако је у управном поступку учествовало две или више странака са супротним интересима као и када суд утврђује чињенично стање ради решавања у пуној јурисдикцији“.⁵⁴

Расправа је по правилу јавна, а изузетно веће може искључити јавност за целу расправу или за одређени део ако то захтевају разлози заштите интереса националне безбедности, јавног реда и морала, као и ради заштите интереса малолетника или приватности учесника у поступку, о чему одлучује решењем које мора бити образложено и јавно објављено. У закону је у основним цртама одређен и ток усмене расправе. Предвиђено је да прво извештач излаже стање ствари и суштину спора, не дајући своје мишљење, затим реч има тужилац, па заступник туженог и заинтересована лица. Расправа се мора ограничити само на спорна питања која су од значаја за решавање саме ствари. „Изостанак странке, једне или обеју са усмене расправе нема у управносудском поступку одлучујући процесни значај. У начелу изостанак не задржава рад суда нити доводи до обуставе управносудског поступка.“⁵⁵ Уколико се деси да на усмену расправу не дође ни једна странка, суд је меродаван да оцени да ли је одржавање расправе неопходно за

52 Љ. Плакић, *Практикум за управни спор*, Београд, 2011, стр. 299.

53 Закона о управним споровима, „Службени лист СРЈ“ бр. 46/1994.

54 Закон о управним споровима, „Службени гласник РС“ бр. 111/2009, члан 34. став 2.

55 З. Томић, *Општије управно право*, Београд, 2012, стр. 389.

разређење спора. Зависно од процене, суд ће расправу одложити или ствар расправити без присуства странака. Суд испитује законитост оспореног акта у границама тужбеног захтева, али при томе није везан разлозима.⁵⁶

У управном спору суд доноси одлуку у форми решење или пресуду. Судско решење је по правилу „процесно-правни, немериторни акт суда у управном спору, како у поступку по тужби тако и поступцима по ванредним правним лековима“. Од поменутог принципа постоје два изузетка: 1) у ситуацији предвиђеној чланом 71. став 3. Закона о управним споровима, када се решењем одлучује непосредно о управној ствари у извршењу пресуде коју тужени пасивно не поштује, тј. незаконито „ћути“ уместо да је извршава; 2) у случају новчаног кажњавања руководиоца органа уређено члановима 75. и 76. Закона о управним споровима.

Управни спор се решава пресудом, као мериторним правним актом суда, којим се изриче оцена законитости оспореног управног акта и тужба уважава као основана или одбија као неоснована. Уколико се упореди са парничним поступком где се у изреци пресуде „усваја тужбени захтев“, у управном спору се одлучује о тужби, па је зато диспозитив пресуде „тужба се уважава“. Ако се тужба уважава, суд пресудом поништава оспорени управни акт у целини или делимично и враћа предмет надлежном органу на поновно одлучивање, осим ако у тој ствари нови акт није потребан.⁵⁷ Новину уводи Закон о управним споровима чланом 42. став 2, те предвиђа да ако се тужба уважава, а тужбени захтев је да се утврди незаконитост без правних дејстава (реч је о материјалним актима управе који немају сопствена правна дејства, али их право познаје) или се тужбени захтев састоји само у томе да се утврди да је тужени поновио свој ранији акт који је већ поништен – суд ће се ограничити на тражено утврђење.⁵⁸ Ако нађе да је акт ништав, донеће пресуду којом тај акт оглашава ништавим, док га је у ранијој управној пракси пресудом поништавао.

Највећи утицај судске власти на управну функцију остварује се у управном спору пуне јурисдикције.⁵⁹ Тада суд пресудом решава саму управну

56 Судска пракса: „Кад се тужбом управни акт који је предмет управног спора побија у делу, суд није овлашћен да законитост тог управног акта цени и у делу који није оспорен. По таквој тужби суд може, уколико нађе да је основан поништити управни акт само у делу који је оспорен под условом да је према природи ствари то могуће. Правни став седнице Одељења за управне спорове Врховног суда Србије од 08.07.1981.“ Извор: С. Вуковић, *Коментар Закона о ојшћем ујравном љосћујуку и Закона о ујравним споровима*, Београд, 2006.

57 Судска пракса: „Када према природи правне ствари, која је била предмет управног спора у коме је управни акт поништен, није потребно донети други управни акт уместо поништеног, доношење таквог акта се не може тражити ни од органа ни од суда. Решење Управног суда, 9 Уп. 9/2010 од 14.10.2010.“ Извор: Билтен судске праксе Управног суда бр. 2, Београд, 2011.

58 С. Лилић, *Ујравно љраво / ујравно љроцесно љраво*, Београд, 2012, стр. 589.

59 Судска пракса: „Већина судова сагласна је са ставом да је могућ спор пуне јурисдикције и код кумулативних и комплексних захтева па макар и само по једном од тих захтева као и да има места спору пуне јурисдикције и када је у питању само примена формалног права, под условима да се спорна ствар процесно до краја и коначно решава. Закључак Саветовања за управне спорове у Врховном

ствар,⁶⁰ под условом да нађе да оспорени акт треба поништити, да природа ствари то дозвољава и да утврђено чињенично стање пружа поуздан основ. Под истим условима суд може својом пресудом решити управну ствар и у случају „ћутања управе“. Ова врста спора је искључена кад је предмет управног спора акт донет по слободној оцени. Уколико је тужилац тражио да суд пресудом реши управну ствар, а суд не прихвати захтев, обавезан је да посебно наведе разлоге за то. Закон предвиђа да је суд обавезан да одлучује у спору пуне јурисдикције у ситуацији 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, осим ако је такав спор у конкретном случају законом искључен (члан 43). Важећи Закон о управним споровима је оставио могућност да спор пуне јурисдикције буде искључен посебним законом у појединим материјама.⁶¹ Код спора пуне јурисдикције суд својом пресудом решава сукцесивно две повезане правне ствари, судску и управну, па се судска пресуда садржински исказује као сложени акт, и управносудски и чисти управни акт.

8. ПРАВНА СРЕДСТВА У УПРАВНОМ СПОРУ

У Устав Србије изричито је предвиђа „право на правно средство“ (члан 36). „Јамчи се једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу. У односу на одлуке судова, укључујући и оне донете у управним споровима, Устав Србије предвиђа да судску одлуку може преиспитати само надлежни суд, у законом прописаном поступку.“⁶² Дакле, овим правним средствима се остварује судска контрола судских одлука.

Важећим Законом о управним споровима извршене су суштинске промене система правне заштите странака у управном спору. Кључна промена је у томе што је сада управни спор једностепен без изузетка и не постоји

суду Југославије од 26.11.1969.“ Извор: С. Вуковић, *Коментар Закона о ошћетем уйравном йосйуйку и Закона о уйравним сйоровима*, Београд, 2006.

- 60 „Полазећи од нашег важећег Закона о општем управном поступку, управна ствар се може одредити као она ствар тј. правна ситуација у којој се решава о правима или обавезама, односно правним интересима појединаца или правног лица у појединачном случају. Међутим у ширем смислу управна ствар се односи на свако управно одлучивање у појединачном случају.“ С. Лилић, *Уйравна сйвар*, Београд, 2011, стр. 73.
- 61 Закон о банкама, „Службени гласник РС“, бр. 107/2005, 91/2010, члан 9. став 6. „У управном спору против решења из става 3. овог члана Управни суд не може решити управну ствар за чије је решавање овим законом утврђена надлежност НБС“.
- 62 С. Лилић, *Правна средсйва у уйравном сйору у Србији*, Правна ријеч, 22/2010, стр. 450.

могућност да се жалба предвиди посебним прописом. Ово је делимично последица промене надлежности за одлучивање, јер сада све управне спорове решава Управни суд. Није сасвим јасно зашто је наш законодавац изоставио жалбу из групе правних средстава у управном спору, тим пре што је „тешко замислити хармонизацију нашег управног права са *acquis communautaire* на тај начин што се укида право на жалбу.“⁶³ Законодавац није задржао ни решење Закон о управним споровима из 1996. године који је на специфичан начин регулисао жалбу с обзиром да је жалба, као редовно правно средство, *de facto* представљала ванредно правно средство, јер се није могла увек користити, већ само када је то изричито прописано.⁶⁴ Интересантно је споменути да за разлику од нашег права, Хрватско право познаје и жалбу, као правно средство у управном спору, о којој одлучује Високи управни суд, а која се може поднети из разлога: повреде правила поступка; погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања; погрешне примена материјалног права.

Важећи закон је изоставио и једно ванредно правно средство, које иначе постоји у осталим судским поступцима, захтев за заштиту законитости, који је омогућавао јавном тужиоцу да предложи преиспитивање пресуде кад је сматрао да је закон повређен на штету јавног интереса. Закон уводи приговор против решења судије појединца о одбацавању тужбе у претходном поступку као ново правно средство, о чему је напред било речи. Важећи закон наставља да користи формулацију „ванредна правна средства“, иако се нигде не спомињу „редовна правна средства“, тако да је приликом усвајања новог закона „пропуштена прилика да се логички и језички отклоне недостаци у конструкцијама и формулацијама које се односе на правна средства.“⁶⁵

Захтев за преиспитивање судске одлуке представља ванредно и деолутивно правно средство које омогућава проверу правоснажне пресуде или решења Управног суда, а о коме одлучује Врховни касациони суд. Треба да се узме у обзир да је свака пресуда у управном спору правоснажна, пошто не постоји могућност улагања жалбе. На подношење захтева овлашћени су јавни тужилац, странке и заинтересована лица. У погледу заинтересованог лица поставља се питање да ли она могу изјавити овај захтев ако нису учествовала у поступку. Прихваћени став судске праксе је да „заинтересовано лице коме није достављена тужба на одговор, нити му је достављена пресуда, има право да уложи захтев за преиспитивање судске одлуке.“⁶⁶ „Услови за подношење захтева за преиспитивање судске одлуке су веома рестриктивно постављени, тако да би се могло рећи да ће ово правно средство у пракси бити пре реткост, него правило.“⁶⁷ Могућност коришћена је

63 С. Лилић, *Нацрт Закона о управним споровима у контексту европских стандарда*, зборник радова „Правни капацитет Србије за европске интеграције“, књига 4, Београд, 2009, стр. 34.

64 Закон о управним споровима, „Службени лист СРЈ“, бр. 46/1996, члан 18. став 1.

65 С. Лилић, *Ујравно право / ујравно процесно право*, Београд, 2012, стр. 597.

66 З. Томић, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, Београд, 2010, стр. 539.

67 Д. Милков, *Ујравно право / Контрола ујраве*, Нови Сад, 2012, стр. 131.

значајно сужена у односу на исто ванредно правно средство ранијег Закона о управним споровима, а један од разлог је да се смањи оптерећење Врховног касационог суда, као највишег суда. Захтев може да се поднесе: 1) када је то законом предвиђено; 2) у случају када је суд одлучивао у пуној јурisdикцији; 3) у стварима у којима је у управном поступку била искључена жалба.⁶⁸ У првом случају претпоставка за подношење захтева јесте постојање изричитог законског основа за његову употребу. У самом Закону о управним споровима, у члану 64. је предвиђено да се ово ванредно средство може употребити у три случаја против: решења о одбацивању тужбе за понављање поступка, решење којим се не дозвољава понављање поступка, пресуде суда донете по тужби за понављање поступка. Захтев се може поднети „због повреде закона, другог прописа или општег акта или повреде правила поступка која може бити од утицаја на решавање ствари“,⁶⁹ али не и због чињеница. За предају захтева важе иста правила као и за предају тужбе, уз изузетак да се овај захтев не може изјавити на записник код Врховног касационог суда. Изричито је у закону наглашено да сама странка не може поднети овај захтев, због недовољне квалификованост и да ће то у њено име учинити њен пуномоћник из реда адвоката. Рок за подношење је идентични роковима за тужбу. Захтев мора да садржи назначење побиијане одлуке, податке о подносиоцу захтева, разлоге и обим предложеног испитивања. Карактеристично је да се одлука доноси без одржавања усмене расправе. Одлука по захтеву за преиспитивање судске одлуке доноси се у форми пресуде, којом се захтев усваја или одбија. Ако се захтев усвоји, суд може укинути или преиначити одлуку против које је поднет захтев. У случају да укине судску одлуку, предмет враћа суду чија је одлука укинута, а тај суд је дужан да изведе све процесне радње и да расправи питања на која му је указао надлежни суд.

Са друге стране, понављање поступка значи да исти суд који је водио управни спор поново изводи одређене процесне радње, поново о истој ствари расправља и доноси евентуално нову одлуку. Реч је о ванредном правном средству које је претрпело најмање промена у односу на ранија законска решења. „Уопштено посматрајући разлоге за понављање поступка, може се рећи да се понављање управног спора, с једне стране, врши због тога што се накнадно сазна за одређене чињенице или околности, односно накнадно стекне могућност за употребу одређених доказа⁷⁰ или се, с друге стране, након доношења пресуде догоди нешто што може да утиче на одлу-

68 Судска пракса: „Против правоснажне одлуке Управног суда није дозвољен захтев за преиспитивање судске одлуке, уколико је Управни суд оцењивао законитост решења донетог по основу службеног надзора ако у управном поступку, који је претходио управном надзору, није искључена жалба. Врховни касациони суд Узп 29/10 од 02. 09.2010.“ Извор: С. Вуковић, *Коментар Закона о оишћем уйравном йосћуйку и Закона о уйравним споровима*, Београд, 2006.

69 Закон о управним споровима, „Службени гласник РС“ бр. 111/2009, члан 49. став 3.

70 Судска пракса: „Нема услова за обнову управносудског поступка уколико суд није утврђивао чињенично стање на расправи приликом доношења раније пресуде. Решење Врховног суда Србије, У. 4493/05 од 17.11.2005.“ Извор: С. Вуковић, *Коментар Закона о оишћем уйравном йосћуйку и Закона о уйравним споровима*, Београд, 2006.

ку суда, а што није постојало у време вођења управног спора.⁷¹ Разлози за понављање нису много измењени у односу на решење у ранијем закону, с тим да важећи Закон о управним споровима уводи један нови основ понављања, који је последица ратификације међународних споразума и конвенција. Понављање се може тражити и „ако став из накнадно донете одлуке Европског суда за људска права у истој ствари може да буде од утицаја на законитост правоснажно окончаног судског поступка“.⁷² Закон није предвидео да и одлука Уставног суда може да буде разлог за понављање поступка, за разлику од Закона о парничном поступку. Понављање се може тражити у субјективном року од 30 дана од дана када је странка сазнала за разлоге понављања, односно у року од 6 месеци од дана објављивања одлуке Европског суда за људска права у Службеном гласнику Републике Србија, што је разумљиво јер та пресуда тек тада постаје позната овдашњој јавности. Објективни рок износи 5 године од правоснажности одлуке, по истеку овог рока престаје могућност понављања поступка, без обзира на субјективни рок.

Понављање поступка се тражи тужбом о којој одлучује суд који је донео одлуку на коју се односи разлог понављања. Члан 59. врло прецизно наводи које елементе тужба за понављање поступка мора да садржи, између осталог, законске разлоге понављања и доказе, односно околности које чине вероватним постојање тог основа; околности из којих произилази да је тужба поднета у законском року и чиме се то доказује; у ком правцу и у ком обиму се предлаже измена судске одлуке. У судској пракси се узима да странка „није учинила вероватним разлоге понављања управно-судског поступка, ако странка у тужби износи већ раније изношене чињенице“.⁷³ Суд решењем одлучује да ли ће да дозволи понављање поступка и ако нађе да има законског основа за то, поновиће се оне процесне радње на које утичу разлози понављања. После поновљеног поступка суд доноси пресуду, којом се ранија пресуда може оставити на снази, укинута или преиначити. Сама чињеница да је поступак поновљен, не значи нужно и доношење другачије пресуде. Ако би донео нову одлуку, која се битно разликује од претходне, њено дејство је *pro futuro*.

ЗАКЉУЧАК

Непосредна судска контрола управе је посебно значајна, не само због ауторитета судске власти, већ због овлашћења надлежног суда која доприносе отклањању незаконитости у раду управе и судске праксе која унификују рад органа управе. Из ових разлога је судска контрола законитости рада управе у управном спору опстала упркос тврдњама да се овим превише задире у управно деловање и да се судска власт меша у управну која би требала да буде одвојена и независна од судске и законодавне власти. Овакав став је данас превазиђен и судска контрола управе је присутна у

71 Д. Милков, *Ујравно љраво / Контрола ујраве*, Нови Сад, 2012, стр. 153.

72 Закон о управним споровима, „Службени гласник РС“ бр. 111/2009, члан 56. став 1 тачка 7.

73 З. Томић, *Коментар Закона о ујравним споровима са судском љраксом*. Београд, 2010, стр. 527.

већини земаља, с тим да су модалитети прилагођени потребама конкретног правног система.

Иако је више пута мењана надлежност за решавање управног спора, од 1. јануара 2010. године и Србија улази у ред земаља које имају специјализовани Управни суд, чија је надлежност да решава све управне спорове на њеној територији. На оснивање овог суда дуго се чекало, још је Закон о уређењу судова из 2001. предвиђао његову надлежност. Са становишта специфичности и обима управне материје, наведено свакако представља корак у правом смеру, будући да је омогућено да се направи преко потребна дистинкција између овог и судова опште надлежности.

Решења која усваја важећи закон су савремена, демократска и представљају корак напред у односу на углавном застарелог претходника. Од посебног значаја за развој управног судства су одредбе новог закона које проширују предмет управног спора, уводе начело о обавезном одржавању усмене расправе, повећавају могућности за решавање у пуној јурисдикцији. Међутим, чини се да се у пракси ове процесне могућности не користе довољно, јер суд врло ретко решава у спору пуне јурисдикцији, односно одржава усмену расправу. Наведено потенцијално указује на потребу преформулисања законских одредби, у смислу прецизнијих формулација и повећања степена обавезности одлучивања у спору пуне јурисдикције, посебно у случају неизвршавања судских одлука од стране управних органа.

Тенденција у нашем правном систему јесте смањење броја правних средстава у управном спору. Важећим законом је потпуно укинута жалба као редовно правно средство, чиме је уведена једностепеност, а од ванредних правних средстава наше позитивно право познаје захтев за преиспитивање судске одлуке и тужбу за понављање поступка. Ове новине које доноси Закон о управним споровима могу имати негативан ефекат, јер се стиче утисак да непостојање права на жалбу може значајно да утиче на начин одлучивања и само образлагање одлука Управног суда. Чини се да разлози за овако законско решење, који су евентуално постојали у тренутку доношење, нису више актуелни и одрживи. Увођење права на жалбу би свакако захтевало измену институционалног оквира, кроз евентуално успостављање апелационог суда, као и истовремено значајно јачање кадровских капацитета.

Како се Србије определила на свом међународном путу за евроинтеграције могуће је очекивати да се управно судство суочи са новим изазовима, пре свега усклађивање (хармонизација) процесних правила са *acquis communautaire*. Пред управно судство постављају се нови захтеви ради постизања европских стандарда, који се најпре односе на: редукцију заостака у решавању, право суда да у сваком спору утврђује чињенично стање, право суда да спроведе усмену расправу, како ради утврђивања чињеничног стања, тако и ради заштите права странке, право странке на улагање жалбе на пресуду управног суда, ефикасност и економичност судских поступака.

Управни суд би у одлучивању о управном спору требао да обезбеди један свеобухватан приступ, шире правничко образовање судија и добро познавање управне материје. То су основни разлози зашто се контроле од стране специјализованог Управног суда показала као потребно решење, али остаје да у наредном периоду кроз своју праксу ради на унапређењу свог значаја и ауторитета.

Aleksandra Milićević, LL.M*, LL.M**

THE ROLE OF THE ADMINISTRATIVE COURT IN THE CONTROL OF THE ADMINISTRATION

Summary

The increased control of the administration is a result of change in its nature and the tendency of the democratic society to turn it into a provider of the services for citizens. The key to that control is the supervision conducted by the courts, even though some argue that this approach threatens to interrupt the democratic principle of the division of powers. The administrative dispute in Serbia has a long tradition, whose beginnings were connected to the work of the State Council. However, the Administrative Court, as a court of special jurisdiction, established for the whole territory, began to operate on January 1, 2010, after a long delay. In the administrative dispute, in accordance with the applicable Law on Administrative Disputes of 2009, the issue is the legality of the different administrative acts, but also there is control of the efficiency of the administration via possibility to initiating an administrative dispute in case of the "silence of the administration". The solutions envisaged by this law are in the spirit of the times, but the legislator has left out the right to appeal, as a regular remedy, which should be, according to the author, re-examined, bearing in mind the supremacy of the principle of legality, legal protection of rights, but also legal security in comparison to the principle of the efficiency.

Key words: *Administrative dispute. Administrative court. Appeal. Procedure. Legal remedies.*

* Aleksandra Milićević, Master in Administrative Law, University of Belgrade Faculty of Law.

** Master in European and International Law, Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussel, Belgium.