



**УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ**

АНА С. КАТИЋ

**УПРАВНОСУДСКА СТВАР КАО ПРЕДМЕТ
УПРАВНОГ СПОРА**

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Ниш, 2025.



**UNIVERSITY OF NIŠ
FACULTY OF LAW**

ANA S. KATIĆ

**Administrative court matter as the subject of an
administrative dispute**

DOCTORAL DISSERTATION

Niš, 2025.

Подаци о ментору и члановима комисије

Ментор и члан Комисије:

Проф. др Милош Прица, ванредни професор

Универзитет у Нишу, Правни факултет

Катедра за јавноправне науке

Председник и члан Комисије:

Проф. др Дејан Вучетић, редовни професор

Универзитет у Нишу, Правни факултет

Катедра за јавноправне науке

Члан Комисије:

Проф. др Зоран Јовановић, редовни професор

Универзитет у Крагујевцу, Правни факултет

Катедра за управно, радно и социјално право

Члан Комисије:

Проф. др Вук Цуцић, редовни професор

Универзитет у Београду, Правни факултет

Катедра за јавно право

Подаци о докторској дисертацији

Ментор: Проф. др Милош Прица, ванредни професор за ужу јавноправну научну област, Универзитет у Нишу, Правни факултет

Наслов: Управносудска ствар као предмет управног спора

Резиме:

Поред Увода, у ком се идентификују питања која су кључна за истраживање и Закључка, у ком се сумирају резултати истраживања, дисертација садржи пет глава.

У оквиру првог поглавља, под насловом „Постанак и развој управносудске контроле“, пажња је усмерена на историјски развој управног спора у европско-континенталним правним порецима, са нагласком на период од почетка XIX века па до данашњих дана. Полазећи од потребе за системском и ефикасном контролом управе, разматрају се различити модели управносудске заштите који су се формирали у државама као што су Француска, Немачка, Аустрија, Швајцарска - представницама најразвијенијих европско-континенталних система. Други део поглавља обрађује специфичности развоја управносудске контроле у англоамеричким правним системима, с фокусом на право Сједињених Америчких Држава и Уједињеног Краљевства. За разлику од континенталног модела, англоамерички пореци нису развили посебне управне судове, већ је контрола управе интегрисана у општи судски систем. У трећем делу првог поглавља детаљно се разматра историјски развој управног спора у српском праву, почев од најранијих облика управне контроле па све до савременог нормативног и институционалног оквира. Посебна пажња посвећена је начину на који су утицаји европскоконтиненталне правне традиције, у споју са специфичним друштвено-политичким околностима, обликовали домаћи модел управносудске заштите.

Применом историјског и компаративног метода, анализирају се кључне институције и нормативни оквири који су обликовали систем управног судства у наведеним државама. Посебан акценат стављен је на карактеристике и еволуцију судске контроле управе, као и на различите механизме којима је омогућено остваривање правне заштите грађана од неправилности у раду управних органа. Циљ овог дела првог поглавља није само да

прикаже историјске и правне аспекте развоја управног спора, већ и да кроз критичко сагледавање предности и недостатака упоредних система понуди шири увид у значај и улогу управног судства у изградњи и јачању владавине права.

У другој глави под називом „Предмет управног спора“, детаљније се обрађује предмет управног спора у изабраним европско-континенталним правним порецима, затим у англоамеричком праву, као и у Републици Србији, кроз историју и данас. Кроз анализу настојимо да у државама које су корак испред наше, истражимо како су они дефинисали предмет управног спора и како решавају управне спорове. Ова анализа служи као основа за поређење са нашим системом, како би се уочили потенцијални недостаци и предложила адекватна решења за унапређење нашег правног поретка. Циљ ове анализе је да се истраже примери из праксе земаља које су развијене у области управног права и да се размотре њихови приступи у решавању спорова између грађана и јавне управе, како би се добио најбољи увид у успешне механизме и решења која су се показала ефикасним у европским правним системима, као и у англоамеричким правним традицијама, и применити најбоље праксе за унапређење система управног спора у Републици Србији.

У трећој глави обрађена је, а сагласно предложеној теми докторске дисертације, и неопходност и разграничења управних ствари као предмета управног поступка и управносудских ствари као предмета управног спора, разлику између правних ствари, правних ситуација и правних института као правних облика.

У четвртој глави говори се о правним предметима управног спора у праву Србије, при чему се као неопходна спроводи анализа правних предмета управног спора у периоду пре Другог светског рата као и у периоду после Другог светског рата. Завршни део ове главе јесте анализа правних предмета управног спора у периоду након конституисања Управног суда Републике Србије, нарочито узимајући у обзир брзоплетост наше државе, која се огледа у оснивању суда посебне надлежности и експресној примени Закона о управним споровима, усвојеног по хитном поступку и објављеног у „Службеном гласнику РС“ од 29. децембра 2009. године, а који је ступио на снагу већ наредног дана од дана објављивања. Такође, у оквиру ове анализе разматрамо неке од могућних решења проблема са којима се суочио наш један једини Управни суд. У овом контексту, један од највећих изазова на које је Управни суд наишао било је питање

усклађивања поступка и праксе са европским правним стандардима, али и са потребама домаћег правног система који је био у фази значајних реформских промена. Уз то, проблеми у вези са великом количином предмета, као и са организацијом суда који је примио надлежност за решавање управних спорови, захтевали су ефективније механизме за убрзање поступка и смањење заосталих предмета. С тим у вези, разматрају се неке од могућности решења, попут унапређења правне и техничке инфраструктуре суда, али и примена савремених технологија које могу помоћи у бржој обради предмета и повећању транспарентности суда. Такође, неопходно је да се усмери већа пажња на правну едукацију судија и стручних сарадника како би се осигурала квалитетнија примена нових законских одредби и успоставили адекватни стандарди правичног суђења у управним споровима.

У петој глави која носи назив „Управносудска ствар“ обрађује се однос управних и управносудских ствари, однос управносудских и других судских ствари, при чему се наводе бројна обележја управносудске ствари, аргументи који говоре о неопходности лучења управних ствари као предмета управног поступка и управносудских ствари као предмета управног спора, следствено чему би било исправно у наше законодавство увести управо наведени појам као предмет управног спора.

Наиме, несумњиво је нови Закон о управним споровима упадљив корак напред у поређењу са умногоме застарелим и недореченим претходником, али имајући у виду да је управни спор круна управног права и његова завршница, те како „тестирање“ закона може јасно указати и на његово недостатке, пре свега почевши од језичког означавања појединих института, докторска дисертација ће настојати да буде бар зрнце, кап доприноса, који ће водити ка бољем разумевању закона, његових одредби, понајвише имајући у виду да су управни спорови једна деликатна, разноврсна и растућа категорија судских спорова. Доношењем новог Закона о управним споровима и установљавањем Управног суда јасно се тежило реформи управног судства, уз проширење предмета спора и уважавање европских принципа. Очекивани резултати су изостали, а проблеми који су довели до реформе нису решени ни дан данас. О променама, изазовима и проблемима говори се у овој докторској дисертацији, уз указивање да до успешне реформе управног спора се не може доћи слепим прихватањем европских правних стандарда и њиховим пресликавањем у домаће законодавство. Ка успешној реформи може да нас води искључиво сама правна природа управног спора, уз јасно и прецизно

дефинисање њеног предмета, управне односно управносудске ствари јер је то оно што га чини посебним и другачијим од класичних судских спорова. Такође, у контексту успешне реформе, аутор наводи да није довољно само механички пренети европске правне стандарде у домаће законодавство. Напротив, реформе морају бити засноване на дубоком разумевању правне природе управног спора и његовој посебности, како би се осигурала његова ефикасност и праведност. У том смислу, дисертација се бави и могућностима за даљи развој и унапређење система управног права у Србији.

Научна област: Правнонаучна област

Научна дисциплина: Управно право

Кључне речи: управни спор, предмет управног спора, управно судство, управни суд, судска контрола управе, управна ствар, управносудска ствар, Закон о управним споровима.

УДК:

CERIF

класификација: Управно право (S 111)

Тип лиценце

Креативне

заједнице:CCBY-NC-ND

Date on Doctoral Dissertation

Doctoral Supervisor: Phd, Miloš Prica, associate professor for a narrower public law scientific field, University in Niš, LawFaculty

Title: Administrative court matter as the subject of an administrative dispute

Abstract: In addition to the Introduction, which identifies the key issues for research, and the Conclusion, which summarizes the research findings, the dissertation contains five chapters.

In the first chapter, titled “The Emergence and Development of Judicial Control over Administration”, attention is focused on the historical development of administrative disputes within continental European legal systems, with particular emphasis on the period from the early 19th century to the present day. Starting from the need for systematic and effective oversight of administrative actions, the chapter examines various models of judicial control that have developed in countries such as France, Germany, Austria, and Switzerland - representatives of the most advanced continental European legal systems. The second part of the chapter addresses the specific features of the development of judicial control in Anglo-American legal systems, focusing on the legal frameworks of the United States and the United Kingdom. Unlike the continental model, Anglo-American systems have not established separate administrative courts; instead, administrative oversight is integrated within the general court system. The third section of the chapter provides a detailed examination of the historical development of administrative disputes in Serbian law, from the earliest forms of administrative control to the modern normative and institutional framework. Particular attention is given to how the influence of the continental European legal tradition, combined with specific socio-political circumstances, has shaped the domestic model of judicial protection against administrative actions.

By applying historical and comparative methods, the analysis focuses on key institutions and legal frameworks that have influenced the formation of administrative judicial systems in the aforementioned countries. Special emphasis is placed on the characteristics and evolution of

judicial control over administration, as well as on the various mechanisms that enable citizens to seek legal protection against irregularities in the functioning of administrative bodies.

The aim of this part of the first chapter is not only to present the historical and legal aspects of the development of administrative disputes, but also to provide a broader understanding of the significance and role of administrative judiciary in building and strengthening the rule of law, through a critical examination of the advantages and shortcomings of comparative legal systems.

In the second chapter, titled “The Subject Matter of Administrative Dispute”, a more detailed analysis is conducted on the scope and content of administrative disputes in selected continental European legal systems, in Anglo-American law, as well as in the legal system of the Republic of Serbia—both historically and in its current form. Through this analysis, the aim is to explore how countries that are more advanced in this area have defined the subject matter of administrative disputes and how they resolve such disputes.

This comparative approach serves as a foundation for identifying differences and potential shortcomings in the Serbian legal system, and for proposing appropriate solutions to improve the existing framework. The objective is to examine practical examples from countries with well-developed administrative law systems, and to assess their approaches to resolving disputes between citizens and public administration.

By analyzing successful mechanisms and legal solutions that have proven effective in both continental European legal systems and Anglo-American legal traditions, this chapter seeks to provide insights that could guide the adoption of best practices to enhance the administrative dispute resolution system in the Republic of Serbia.

The third chapter addresses the necessity of distinguishing administrative matters as the subject of administrative proceedings and administrative judicial matters as the subject of administrative disputes, as well as the difference between legal matters, legal situations, and legal institutes as legal forms.

The fourth chapter discusses the legal subjects of administrative disputes in the law of Serbia, with an analysis of the legal subjects of administrative disputes both before and after World War II. The final part of this chapter is an analysis of the legal subjects of administrative disputes following the establishment of the Administrative Court of the Republic of Serbia, particularly considering the hastiness of our state, reflected in the

establishment of a court with special jurisdiction and the rapid application of the Law on Administrative Disputes, adopted in an expedited procedure, published in the "Official Gazette of the Republic of Serbia" on December 29, 2009, and which entered into force the day after publication. Furthermore, within this analysis, we explore some of the potential solutions to the problems faced by our sole Administrative Court. In this context, one of the greatest challenges the Administrative Court faced was the issue of harmonizing procedures and practices with European legal standards, as well as the needs of the domestic legal system, which was undergoing significant reform changes. Additionally, problems related to the large volume of cases and the organization of the court, which received jurisdiction over administrative disputes, required more effective mechanisms for speeding up procedures and reducing backlog. In this regard, several potential solutions are discussed, such as improving the legal and technical infrastructure of the court and applying modern technologies that could help accelerate the processing of cases and increase the transparency of the court. Furthermore, greater attention needs to be directed toward the legal education of judges and legal staff to ensure a higher quality application of new legal provisions and establish adequate standards for fair trial in administrative disputes.

The fifth chapter, titled "Administrative Judicial Matter," examines the relationship between administrative and administrative judicial matters, the relationship between administrative judicial matters and other judicial matters, with numerous characteristics of administrative judicial matters presented. The chapter also argues for the necessity of distinguishing administrative matters as the subject of administrative proceedings and administrative judicial matters as the subject of administrative disputes, suggesting that it would be correct to introduce this concept into our legislation as the subject of administrative disputes.

Namely, it is undeniable that the new Law on Administrative Disputes represents a significant step forward compared to its outdated and vague predecessor. However, considering that administrative dispute is the pinnacle of administrative law and its conclusion, and how the "testing" of the law can clearly indicate its shortcomings, primarily starting from the linguistic designation of certain institutes, the doctoral dissertation seeks to be at least a small contribution to better understanding of the law, its provisions, especially considering that administrative disputes are a delicate, diverse, and growing category of court disputes. With the adoption of the new Law on Administrative Disputes and the establishment of the Administrative Court, there was a clear intention to reform the judicial administration,

expand the scope of disputes, and respect European principles. The expected results have not materialized, and the problems that led to the reform have not been solved even today. This doctoral dissertation addresses the changes, challenges, and issues, indicating that successful reform of administrative disputes cannot be achieved by blindly adopting European legal standards and simply transplanting them into domestic legislation. Successful reform can only be achieved through a deep understanding of the legal nature of administrative disputes, with clear and precise definitions of their subject, administrative and administrative judicial matters, as this is what makes them special and different from classical court disputes. Additionally, in the context of successful reform, the author states that it is not enough to mechanically transfer European legal standards into domestic legislation. On the contrary, reforms must be based on a profound understanding of the legal nature and specificity of administrative disputes in order to ensure their efficiency and fairness. In this regard, the dissertation also explores the possibilities for further development and improvement of the system of administrative law in Serbia.

ScientificField: Juridical sciences

ScientificDiscipline: Administrative law science

Key Words: administrative dispute, subject of administrative dispute, administrative judiciary, administrative court, judicial control of administration, administrative matter, administrative court matter, Law on Administrative Disputes.

UDC:

CERUF

Classification: Administrative law (S 111)

Creative

Commons

License Tupe:CC BY-NC-ND

ИЗЈАВА ЗАХВАЛНОСТИ

Дужна сам изразити захвалност свом ментору проф. др Прици Милошу, што ми је омогућио да ступим на пут универзитетског правнонаучног образовања.

Хвала Вам на свим вредним саветима, конструктивним критикама и на томе што сте веровали у мене током целог овог процеса. Ваше знање, истрајност и стална доступност били су неизмерна подршка, а Ваша способност да разјасните и најтежа питања додала је дубину мом истраживању.

Највећу захвалност дугујем својој породици, а највише тати Србољубу Катићу и мами Јасмини. Хвала Вам што сте ми омогућили да изградим ову каријеру. Ваш пример и подршка ће ми увек бити основа за будуће кораке.

Посебну захвалност дугујем и свом животном сапутнику Милошу, чија је љубав, стрпљење и вера у мене била стални извор снаге. Хвала ти што си уз мене, у свим успонима и падовима, и што си ми подршка на сваком кораку.

ОВО ЈЕ НАШЕ ЗАЈЕДНИЧКО ДЕЛО!

Ја рад потписујем и с љубављу Вама посвећујем.

САДРЖАЈ:

УВОД	15
Предмет и циљ научног истраживања.....	18
Основне хипотезе истраживања	19
Методи истраживања	20
Глава I	
ПОСТАНАК И РАЗВОЈ УПРАВНОСУДСКЕ КОНТРОЛЕ	25
1.1 Карактеристике развоја управног судства у континенталним европским правним порецима	36
1.2 Карактеристике развоја управног судства у англоамеричким правним порецима	64
1.3 Карактеристике развоја управног судства у Србији	75
1.3 Међународни аспект управног спора	87
Глава II	
ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ СПОРА	91
2.1 Предмет управног спора у европско континенталним правним системима	96
2.2 Предмет управног спора у англоамеричком праву	112
2.3 Предмет управног спора у праву Србије	118
Глава III	
ПРАВНА СТВАР КАО ПРАВНИ ОБЛИК	130
3.1 Правна ствар као правни појам	136
3.2 Управна ствар као предмет управног спора у српској јуриспруденцији.....	143
Глава IV	
ПРАВНИ ПРЕДМЕТИ УПРАВНОГ СПОРА У ПРАВУ СРБИЈЕ	153
4.1 Анализа правних предмета управног спора у периоду пре Другог светског рата	155
4.2 Анализа правних предмета управног спора у периоду после Другог светског рата	166

4.3 Анализа правних предмета управног спора у периоду након конституисања Управног суда Републике Србије	175
Глава V	
УПРАВНОСУДСКА СТВАР	196
5.1 Спор ограничене јурисдикције и спор пуне јурисдикције у управном спору.....	200
5.2 Управносудска ствар у спору ограничене јурисдикције.....	211
5.2.1 Управносудска ствар наспрам материјалноправне и процесне законитости појединачног правног акта.....	223
5.2.2 Управносудска ствар наспрам разликовања целисходности и законитости ..	231
5.3 Управносудска ствар у спору пуне јурисдикције	244
5.4 Управносудска ствар и управна ствар	251
5.5 Управносудска ствар наспрам других правних ствари	305
ЗАКЉУЧАК	312
ЛИТЕРАТУРА	319
Уџбеници, научни радови и публикације.....	319
Правни и други извори	330
БИОГРАФИЈА АУТОРА	336
ПРИЛОГ 1.	338
ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ	338
ПРИЛОГ 2.	339
ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ЕЛЕКТРОНСКОГ И ШТАМПАНОГ ОБЛИКА ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ	339
ПРИЛОГ 3.	340
ИЗЈАВА О КОРИШЋЕЊУ	340

УВОД

Своју докторску дисертацију започињу цитатом из беседе Боже Грујовића насталим почетком деветнаестог века у којем се наводи „где је добра конституција, односно где су закони добро установљени, и где је власт добро уређена под законом, ту је слобода, ту је вољност, а где један или више људи по својој вољи заповедају, не слушају закон већ чине оно што хоће, ту је умро вилајет, ту нема слободе, нема сигурности, нема добра, већ је ту пустахилук и хајдуклук, само под другим именом.“¹ Иако настао пре више од два века овај цитат истиче темеље на којима треба да се заснива једна модерна и правно уређена држава у којој ће све и свако бити подвргнут слову закона. Оваква визија модерне државе отелотворена је кроз теоријски концепт правне државе чија је суштина јасна подела власти и подвргавање носилаца власти закону. Подвргнутост власти закону, посебно управне, предуслов је који мора испунити свака држава која тежи потпуном остварењу „епитета“ правне државе.

Изузетно битан аспект и есенцијални елемент концепта правне државе јесте правилан и законит рад управе и њених органа. Законитост рада управе, осим контроле од стране ње саме, обезбеђује се кроз поступак судске контроле који се остварује у управном спору, који представља круну управног поступања.

Управни спор је један од најзначајнијих и најсложенијих института управног права и уједно најважнији облик њене контроле. Управни спор резултат је дуге борбе за подвођење управе као делатности под право и представља један од основних механизма у правном систему који омогућава контролу законитости поступања и одлука органа јавне власти. Овај облик контроле управе настао је као одговор на потребу појединаца и група за заштитом њихових индивидуалних права и интереса који могу бити угрожени одлукама административних органа. Континуирани развој правних система праћен је континуираном потребом за проширењем предмета овог облика судске контроле управе и прецизирањем врста и типова аката чија се законитост може оспоравати пред судом. Паралелно са тим, јавила се потреба за успостављањем нових правних појмова и категорија које ће омогућити детаљнију анализу и категоризацију правних аката унутар управног спора. У овом контексту, увођење појма „управносудска

¹Из беседе Боже Грујовића, написане за скупштину у Боговађи 1805. године. Ратко Марковић, Уставно право, Београд 2014., стр. 92.

ствар“ као нове категорије у правном систему представља одговор на потребу за прецизнијим дефинисањем предмета управног спора.

Иако се идеја о судској контроли законитости аката јавне власти јавља пре више векова, стиче се утисак да правни системи тога времена нису изистински препознали њену праву улогу и друштвени значај, што је последица и самих облика политичких уређења држава у том периоду. Тако у апсолутистичким државама, са ауторитарним моделом управљања, власт државе и њеног поглавља била је апсолутна, а могућност оспоравања њихових одлука пред судовима практично није постојала. Овај концепт био је у великој мери везан за апсолутистичке и патријархалне форме власти које нису допуштале да се законитост државних одлука испитује у судским поступцима. Међутим, како су с протеком времена и развојем људске свести и знања демократија и људска права добијали на значају, појединци су захтевали бољу заштиту од произвољних одлука јавне власти, што је довело до промене у начину разматрања управних аката. Из историјске анализе управног права произилази закључак да се предмет управног спора као облика судске контроле рада управе непрестано мења и шири, тако да је са контроле законитости аката који директно утичу на индивидуална права и интересе појединца, проширен на контролу све сложенијих одлука које се тичу јавног интереса, а у неким правним системима чак и на контролу законитости општих аката као и материјалних радњи управе. Данас, управни спор обухвата широк спектар случајева, од оспоравања појединачних аката који су донети од стране органа јавне власти, до питања у којима се судови баве компликованим правним проблемима који се тичу ширих друштвених интереса.

Међутим, један од важних аспеката који је често игнорисан, али који постаје све значајнији у правној теорији и пракси, јесте питање разликовања појмова који се користе у материји управног спора. Конкретно, појам „управносудска ствар“ потпуно је занемарен у постојећој правној теорији и пракси. Управносудска ствар није исто што и управна ствар или управни поступак. У овом раду, циљ је да се прецизно дефинише појам управносудске ствари, као и да се разјасне њене границе у односу на друге правне ствари, чиме ће се омогућити боље разумевање управног спора и створити правни оквир који ће омогућити ефикаснију заштиту права грађана у контексту управних одлука. Увођењем управносудске ствари као нове правне ствари, биће могуће створити прецизније и боље диференциране механизме за судску контролу управних

аката, што ће допринети већој правној сигурности и праведности у управним поступцима, као и у управном спору.

Циљ ове дисертације је да креира слику о правној природи управносудске ствари, са посебним освртом на њену улогу као предмета управног спора, анализирајући како ова категорија утиче на развој управног правосуђа и шта она подразумева у погледу законитости управних аката и судске контроле. Анализа која следи ће обухватити не само теоријске аспекте, већ и практичне последице које произилазе из различитих облика управних спорова, уз разматрање актуелних правних изазова и примера из судске праксе. Теоријско и законско одређење и увођење појма управносудске ствари у материји управног права и управног правосуђа има шире импликације од само теоретске анализе. Мишљења сам да управносудска ствар није само правни појам који нам омогућава да разликујемо различите врсте правних спорова, већ и кључни елемент који поставља основне принципе контроле управних аката и утиче на ефикасност саме примене управног права на конкретне животне ситуације. Управносудска контрола рада управе кроз дефинисање и увођење појма управносудске ствари представља нужан предуслов ка постизању правне сигурности и транспарентности управног процеса, као и у обезбеђивању адекватне заштите права грађана у односима с органима власти. Анализа управносудске ствари као правног појма захтева не само теоријско разматрање њене правне природе, већ и дубоко разматрање и анализу у погледу актуелних правних изазова и реалних примера из судске праксе. Наиме, иако је правни оквир за решавање управних спорова у великој мери дефинисан, његова примена често открива слабости у самом поступку контроле законитости управних аката, као и у улози судова у обезбеђивању правде, стога је и разматрање примера из праксе кључно за потпуније и адекватније разумевање не само теоријских аспеката, већ и практичних импликација које из ових спорова произилазе. На крају, циљ ове дисертације није само да осветли значај управносудске ствари као правне ствари у управном правосуђу, већ и да предложи конкретне правне и системске измене које ће омогућити унапређење управног правосуђа у Републици Србији. Дубоко верујем да ће резултати ове студије допринети развоју правног поретка који је спреман да се адаптира новим изазовима и који ће омогућити брже, праведније и ефикасније решавање управних спорова, тиме обезбеђујући већу правну сигурност за грађане и правну стабилност друштва у целини. Надам се да ће резултати овог рада бити значајни не само за правну теорију већ и за праксу, јер ће понудити конкретне предлоге за

израду нових законских решења, као и за побољшање ефикасности судског система у решавању управних спорова. Тиме би се створили предуслови за успостављање модернијег, праведнијег и доступнијег управног правосуђа које ће бити способно да убрза процедуре, али и да обезбеди адекватну заштиту права грађана у односу на јавну власт.

Предмет и циљ научног истраживања

Правно уређивање правних предмета одговара правном режиму владајућем у одређеној области правног поретка. „Правне ствари представљају слагање правног предмета (правног питања у материјалном смислу) са начином његовог правног уређивања (правног питања у формалном смислу). Правно уређивање једног правног предмета може подразумевати смењивање форми његовог правног уређивања, али се из тог таласа померања формалних обележја може уочити његов збиљски правни карактер“².

„Упркос постојању разлога за појмовно разликовање предмета управног спора и управне ствари, несумњиво је да се у периоду од 1952. године до доношења важећег Закона о управним споровима Републике Србије (2009. године), у нашем законодавству, јудикатури и правној књижевности — уврежило гледиште о управној ствари као предмету управног спора, што је одговарало законском одређивању предмета управног спора. Доношењем важећег Закона о управним споровима, дотично гледиште о управној ствари више не одговара законском одређењу предмета управног спора, имајући у виду да се у управном спору, осим управних аката донесених у управним стварима, оцењује и законитост других појединачних правних аката донесених у другим правним стварима. Уз то, постоје и други основи и аргументи у прилог тезе о потреби лучења управних ствари као предмета управног поступка и управносудских ствари као предмета управног спора, следствено чему би било исправно у наше законодавство и јудикатуру увести појам управносудске ствари — као предмета управног спора. Имајући ово у виду, неопходно је променити правац у којем се појам предмета управног спора развија, и то тако да се од даље разраде појма управне ствари крену у правцу одређивања и дефинисања управносудске ствари као предмета управног

²Милош Прица, Управна ствар и управносудска ствар. Прилог реформи српског законодавства и правосуђа, Зборник радова Право у функцији развоја друштва, Том I, Косовска Митровица, 2019., стр. 614 – 615.

спора. Појмовно одређивање управносудске ствари требало би превасходно да се испољи као развијање доктрине о законитости у материјалном смислу, а појмовно развијање управносудске ствари неопходно је и због унапређења делотворности управног спора“³.

Циљ научног истраживања је испитивање свих правних материја заступљених у јудикатури управног правосуђа. Посебна пажња биће посвећена анализи разлике између управних материја и других правних материја заступљених у поступању управног правосуђа, што ће омогућити издвајање оних врста правних ствари које представљају предмет управног спора. Управна ствар је једна међу тим правним стварима, а у том мноштву правних ствари развија се управносудска ствар. Утврђивање појма и карактеристика управносудске ствари представља основни циљ научног истраживања.⁴

Основне хипотезе истраживања

При изради рада формулисане су хипотезе од којих сам започела своје истраживање, а са циљем да исте и докажем и образложим. Основне хипотезе овог истраживачког рада су следеће:

- Управносудска ствар, као предмет управног спора, разликује се од управне ствари и других судских ствари;
- Неопходно је позитивноправно одвојити управну ствар као предмет управног поступка од управносудске ствари као предмета управног спора;
- Управносудску ствар као део материје правног уређивања треба разликовати од контроле законитости појединачног правног акта у управном спору;
- Управносудска ствар не обухвата све облике управне делатности;
- Неопходно је установити разлику између супсидијарне и сходне примене закона у управносудским стварима;

³Ibidem, стр. 604 – 605.

- Прихватање управносудске ствари као правног појма неопходно је ради утврђивања границе која одваја целисходност од незаконитости у циљу;
- Прихватање управносудске ствари као правног појма неопходно је и ради стварања услова за делотворнупримену спора пуне јурисдикције у управном спору.

Методи истраживања

Обрада научне литературе, домаћег и упоредноправног законодавства и управносудске праксе намеће потребу коришћења неколико метода.

Историјскоправни метод се огледа у изналажењу разлога за настанак управног спора пуне јурисдикције у домаћем и упоредном праву, као и у развоју предмета управног спора, како у домаћем законодавству, тако и у правима других држава. Како је сам управни спор, па и предмет управног спора, у поступку непрестаног развоја, историјскоправни метод ће послужити и сагледавању еволуције тих правних института у домаћем и упоредном праву.

Упоредноправни метод је коришћен ради добијања потпуне слике о правној регулативи предмета управног спора на нивоу различитих правних система, што омогућава анализу различитих приступа, пракси и решења у контексту сличних правних питања. Овим методом сагледани су слични и/или различити елементи како дефинисања предмета управносудске контроле тако и решавања одређених случајева у пракси. Откривање садржине и компарација различитих националних правних система пружиће нам прилику да шире и дубље осветлимо предмет истраживања. Међутим, потребна је и упоредна анализа предмета управног поступка и управног спора јер ова два поступка сукомплементарне процедуре које се морају пратити истовремено и усклађивати.

С обзиром да је правни однос друштвени однос регулисан правним нормама, у раду је коришћен и **социолошки метод**. Употребом социолошког метода дошло се до закључка колико и у којој мери су правила у ранијем законодавству везана за управни спор одговарала друштвеним околностима, као и које су друштвене промене захтевале адаптацију правног оквира. Ова анализа показује утицај социјалних, економских и политичких фактора на еволуцију правних решења у области управног спора, као и потребу за усклађивањем правног система са актуелним друштвеним потребама.

Нормативним методом испитиване су норме садржане у уставним, законским и другим нормативним актима донетим у истраживаним периодима. Нормативни метод ће омогућити одређење правог значења правних норми које регулишу институт управног спора, као и предмета управносудске контроле, било да су оне садржане у законодавству или у управносудској пракси.

Такође, коришћене су и **студије случаја**, будући да управо на тај начин можемо детаљно испитати конкретне управносудске спорове, анализирајући ток поступка, аргументацију странака, као и образложење пресуде. Ова метода пружиће нам увид у практичну примену правних прописа, а могуће и у недоследности или изазове у пракси.

Квантитативна анализа статистичких података коју ћемо користити може нам пружити квантитативни увид у трендове управних спорова, као што су број предмета, врсте поступка, трајање поступка итд. Ова метода је корисна за идентификацију узорака и трендова у пракси управних спорова.

Докторска дисертација, поред увода и закључка, структурирана је у пет главних поглавља која систематски истражују различите аспекте управног спора као правне институције. Прво поглавље фокусирано је на истраживање историјског контекста и развоја концепта управног спора. Ово поглавље поставља темељне претпоставке за разумевање еволуције овог правног института, анализирајући како су се различите правне традиције и правни системи прилагођавали и формулисали концепт управног спора током времена. Осврт на историјски развој управног спора није само важан за разумевање његовог правног контекста, већ и за постављање кључних критеријума који ће бити неопходни за идентификацију предмета управног спора, како у домаћем, тако и у упоредном праву. Други део дисертације посвећен је дубљем проучавању предмета управног спора у контексту упоредног законодавства. У овом поглављу истражују се различите регулативе, теорије и пракса управног спора у различитим правним системима. Такође, анализирају се упоредни аспекти управног спора из угла других земаља, са посебним освртом на њихова искуства, слабости и предности у управном судству. Ово поглавље има за циљ да понуди свеобухватан преглед решавања управних спорова у различитим земљама, уз дубље разумевање свих специфичности које чине овај правни инструмент у глобалном контексту. Паралелно с тим, разматра се и домаћа законодавна и судска пракса, како би се упоредили достигнути стандарди и потенцијали за усавршавање правног система у односу на међународну праксу. Тиме се

ствара основа за даље разматрање теме и утврђивање кључних теоријских и практичних смерница у обради управног спора у претходном поглављу дисертације. У трећој глави докторске дисертације, која се темељно бави разграничењем управних ствари као предмета управног поступка и управносудских ствари као предмета управног спора, дубље се истражују основне разлике између ових двају правних појмова и института. Ово разграничење представља кључно питање у правној теорији и пракси, будући да је важно разјаснити у ком тренутку се један правни процес трансформише из управног поступка у управни спор, као и које су специфичности у сваком од ових правних облика. У овом контексту, анализирају се и различити правни концепти, као што су правне ствари, правне ситуације, правни односи и правни институти, који представљају основне компоненте правног система и који су неопходни за разумевање природе управног спора. Ови термини су уско повезани, али имају различите значајне функције у правној теорији. Ставови који су се развили у вези са овим разграничењима први је систематски излагао професор Милош Прица, који је међу првима указао на важност разликовања ових правних категорија, истичући да се управни поступак и управни спор не могу поистовећивати, јер имају различите правне последице, методе решавања и улоге у правном процесу. У четвртом делу докторске дисертације, посвећеном правним предметима управног спора у праву Србије, извршена је дубља анализа историјског развоја овог правног института, са акцентом на различите периоде који су обележили праксу решавања управних спорова у земљи. Ово поглавље пружа свеобухватан преглед правних предмета управног спора, како пре, тако и после Другог светског рата, чиме се осветљава континуитет и промене у приступу управним споровима, али и адаптација правног система на нове околности и потребе. У првом делу ове анализе, истражује се правни оквир управног спора у периоду пре Другог светског рата, када је правни систем Србије био под утицајем различитих правних традиција и друштвених околности. Након Другог светског рата, правни систем Србије, као и сам управни спор, претрпео је значајне промене. Завршни део четвртог поглавља посвећен је анализи правних предмета управног спора након конституисања Управног суда Републике Србије, што представља прекретницу у правној историји земље. Формирање овог суда било је значајан корак у модернизацији и реформама управног правосуђа у Србији, али је такође било праћено одређеним критикама, нарочито у погледу брзог оснивања суда као судске институције посебне надлежности. Овде је посебно важно и осврнути се на брзу примену Закона о управним споровима, који је усвојен по хитном поступку и објављен у „Службеном

гласнику Републике Србије“ 29. децембра 2009. године, ступивши на снагу већ наредног дана. Ова нетипична, експресна примена новог законодавства довела је до различитих правних и практичних дилема, али и до изазова у имплементацији и усавршавању судске праксе. Посебно је важно анализирати како су се одредбе новог Закона о управним споровима примењивале у пракси, који су били његови кључни позитивни и негативни аспекти, те како је формирање Управног суда утицало на брзину и ефикасност решавања управних спорова. Ова анализа је такође од кључне важности за разумевање тренутних слабости и потенцијала правног система Србије у контексту управног правосуђа. Уз ову анализу, биће предложена конкретна решења и препоруке за ревизију Закона о управним споровима, како би се унапредио читав правни систем. Циљ ове ревизије био би да се олакша приступ правди, побољша ефикасност управног судства и осигура правна сигурност, али и да се реше постојећи недостаци у примени закона, који су се јавили током досадашњег функционисања Управног суда. У петој глави докторске дисертације, под називом „Управносудска ствар“, истражује се један од најзначајнијих аспеката управног спора – подела управног спора на спор пуне и спор ограничене јурисдикције. Ова подела представља кључну законску категорију која омогућава прецизније дефинисање природе и домета управних спорова, као и утврђивање разлика у методама и правним последицама које ове врсте спорова носе, те се у овом контексту, анализирају основне карактеристике спора пуне и спора ограничене јурисдикције. Наредни део ове главе посвећен је анализи управносудске ствари у контексту спора ограничене и спора пуне јурисдикције. Овде се разматрају специфичности управносудских ствари у оба типа спорова, с посебним освртом на то како различити нивои судске контроле утичу на правне последице по управне одлуке и по правну сигурност странака у спору, али и анализа управносудске ствари наспрам материјалноправне и процесне законитости појединачног акта, као и наспрам разликовања целисходности и законитости. Потом се прелази на разматрање односа управних и управносудских ствари, као и односа управносудских и других судских ствари. Ова анализа је кључна за разумевање концептуалне и практичне разлике између управних спорова и других врста судских предмета, као што су грађански и/или кривични спорови. Наводе се бројна обележја управносудске ствари, аргументи који говоре о неопходности лучења управних ствари као предмета управног поступка и управносудских ствари као предмета управног спора, следствено чему би било исправно у наше законодавство увести управо наведени појам као предмет управног спора. Закључно, ова глава наглашава кључну потребу за прецизним разлучивањем

управних ствари као предмета управног поступка и управносудских ствари као предмета управног спора. Досадашња анализа показује да је ова диференцијација неопходна за даљи развој и унапређење управног правосуђа у Србији, јер ће допринети јаснијем разумевању природе ових правних института. Увођење овог разликовања у законодавни оквир Србије представља кључни корак ка постизању веће правне сигурности, транспарентности и ефикасности у примени закона. На тај начин би се побољшала правна сигурност грађана, осигурала боља заштита њихових права и унапредио рад органа јавне власти и судских институција у земљи.

ПОСТАНАК И РАЗВОЈ УПРАВНОСУДСКЕ КОНТРОЛЕ

Смисао целокупне ове главе, метафорички посматрано, може се изразити кроз пет речи великог античког филозофа Аристотела, садржаних у чувеној изреци: „*Ићи судији значи ићи правди*“. Остваривање правде у свим сегментима друштвеног битисања идеал је којем се у теорији увек тежило, док су у пракси, током историје, друштвено-политичке прилике и различити облици државних уређења, доприносили, али и отежавали остваривање овог идеала. Појам правде, сходно поменутом цитату, неодвојив је од појмова суд и судија, као исконских друштвених предводника у борби за остваривањем правде. Иако је успостављање правде међу појединцима као члановима друштва, поприлично комплексан и тежак задатак, слободно се може рећи да је много комплекснији и тежи задатак успостављање правде на релацији држава – појединац, а што је уједно и предуслов постанка и опстанка једног здравог и стабилног друштва. Управо однос државе, односно њене управе према грађанима као појединцима, односно њиховим правима и слободама, показатељ је правих вредности, врлина и мана једног друштвеног и државног система, а обезбеђење правде у том односу показатељ је да је једно друштво засновано на правим вредностима и здравим принципима. Предуслов остваривања правде у том односу држава – појединац, подразумева и постојање адекватних механизма контроле рада државне управе као истинског представника онога што се и у теоријском и у практичном смислу сматра државом. Као и у другим сегментима друштвеног и државног деловања, незаобилазан чинилац у остваривању правде и у односима на релацији држава – појединац, јесте суд, а судска контрола управе, с обзиром на домаћај и значај, један од најзначајних облика контроле управе. Овај облик контроле управе поверен је суду као посебном, независном и самосталном државном органу, који иако одувек сматран чуваром законитости и правде, тек од нестанка апсолутистичких монархија, успостављања флексибилнијих и правичнијих облика државних уређења и препознавања грађанских права и слобода добија прави значај и улогу. Иако, строго гледано, судска контрола управе не би баш била у складу са принципом поделе власти, још у давној прошлости се показало да је животна стварност супериорнија у односу на формално правне конструкције људи, те је у том смислу, појава управног спора као резултат потребе за усклађивањем стварности и права, управо један од доказа тријумфа живота над правом.

Снадбевена ауторитативношћу, јавна управа обавља разнолику и свакодневну делатност од општег интереса, чиме задире у различите сфере друштвеног живота. Управо због значаја и опсега деловања јавне управе, принципи владавине права и правне државе налажу да се вршење управне власти подвргне судској контроли законитости, као спољној и дефинитивној правној контроли. Тај судски наздор, та круцијална правна заштита треба да буде потпуна, објективна, стална и компетентна⁵. Подвргавањем управе праву и контроли од стране посебног и независног органа какав је суд, формира се један правни пут контроле управе који започиње унутрашњом контролом управе спроведеном од стране ње саме, а завршава се судском контролом управе, онда када је управа о својим радњама и актима дала коначну реч.

Управносудска контрола, као механизам контроле активности извршне власти и заштите индивидуалних права, резултат је вишевековних тежњи за проналаском одговора на дугорочне политичке и правне проблеме карактеристичне за период апсолутистичких монархија, али и бројних филозофских и друштвених промена до којих је дошло током 17. и 18. века. Апсолутистичке монархије су биле обележене концентрацијом неограничене власти у рукама монарха, који су сматрали да њихова власт потиче директно од Бога и да су апсолутно овлашћени да владају без икаквих ограничења. Овакав режим је био присутан у Европи нарочито од 16. до 18. века. Оличењем апсолутизма као концепта и апсолутистичких монарха као носиоца тог концепта свакако се може сматрати Луј XIV, са својом, сада већ чувеном изреком: "Држава, то сам ја" (*L'état, c'est moi*), која се сасвим оправдано и сматра симболом апсолутизма. Апсолутизам као концепт владања односно државног устројства темељио се на идеји о монарху као највишој и недодирљивој власти, што је резултирало широко распрострањеном злоупотребом власти и положајем монарха као господара живота и смрти. У друштвеним и политичким приликама у апсолутистичким државама, права грађана била су у другом плану и подређена вољи владара, те иако је уопште и постојало одређено средство за правну заштиту појединца од произвољних аката власти, засигурно да исто није било адекватно и довољно. Владар је могао доносити законе, уредбе и пресуде без консултације с народом или с институцијама, што је доводило до систематског кршења права појединаца и група. У 17. и 18. веку, са растућим интересовањем за идеје просветитељства, јавила се потреба за

⁵Иво Крбек, Право југословенске јавне управе, књига III, Функционисање и управни спор, Загреб, Биротехнички издавачки завод, 1962., стр. 259-358.

ограничавањем монархове неограничене власти. Просветитељи као што су Жан-Жак Русо, Монтескје и Волтер започели су теоретски рад на концепту правне државе, која подразумева поделу власти и одговорност власти према закону. Монтескје је посебно наглашавао значај поделе власти на извршну, законодавну и судску власт као начин да се спречи злоупотреба власти. Управо ове идеје произишле из филозофије просветитељства представљају теоретско упориште за успостављање и развој судске контроле управе, као изузетно битног елемента у сложенom механизму контроле законитости радњи извршне власти.

Историјски посматрано, почетни импулс за успостављање судске контроле управе представљају тежње да се ограничи апсолутна моћ владара у државама тако што ће се обезбедити да деловање државе буде засновано на уставу и закону и да се тиме осигура заштита индивидуалних права појединца у оквиру државе, односно да се тако грађани заштите од злоупотребе или арбитарне примене власти. Даљој разradi ове идеје о успостављању и развоју судске контроле управе свакако су допринеле околности да управна контрола управе као таква није могла у довољној мери да гарантује остварење и заштиту права грађана од незаконитих одлука органа управе са једне стране, као ни остварење начела законитости управе, са друге стране. Иако је у самом управном поступку постојао, а постоји и даље, читав низ правних лекова, што редовних што ванредних, са функцијом контроле над радом управе, ипак сама та контрола са собом носи клицу необјективности и једностраности, а самим тим и недовољности. Сагласно наводима Стјепановића, који каже „међу управним органима, ма на којој лествици хијерархије се они налазили, постоји прилично ујединачено гледишта, истим су духом задахнути, имају исте руководне мисли и једнако схватају управне циљеве; нижи управни органи су у крајњој зависности од виших; они раде обично оно што им виши саветују и сугеришу, решавају по њиховим упутствима и циркуларима“⁶, давно се показало да административна контрола управе није довољна, из простог разлога јер се ради о органима који делују у истом систему и на основу ујединачених гледишта и ставова, те да је заштиту од управе и њених органа, било потребно потражити на другом месту, код других органа, понајвише јер се сама управна контрола управе косила са принципом *nemo iudex in causa sua*⁷. Разумљиво је стога, да је требало прибећи другим средствима за остваривање пуне заштите начела

⁶Никола Стјепановић, Управно право II, Београд, 1973., стр. 241.

⁷Нико не може бити судија у својој ствари.

законитости управе, али и заштите права грађана. Оцена законитости управних аката није се могла поверити законодавним органима, јер су они више посвећени питањима политичке целисходности. Законодавни органи су гломазна и неефикасна тела за конкретну контролу над појединачним правним актима управе⁸. У таквим околностима, логичан избор за „контролора“ рада управе је орган који се још код античких мислилаца појављивао као једини праведан и достојан ове улоге – суд, па је и отуда оцена законитости управних аката поверена судовима, који су као самостални и независни органи у стању да оцене правну страну управне радње и управне делатности, да испитају и реше да ли је управа поступала у складу са законом, односно да ли је и колико повредила неку позитивну правну норму. Сам овај облик контроле настао је као допуна управној контроли у циљу уклањања њених концептуалних слабости, које произилазе из околности да управа саму себе контролише⁹.

Судска контрола законитости представља у одређеном смислу наставак управног поступка, односно других поступака у којима су донети појединачни правни акти који уживају заштиту у управном спору. „Када надлежни орган донесе коначан појединачни акт, против којег није могуће употребити редовно правно средство, односно када не постоји могућност заштите у неком другом судском поступку, настаје спор између странке и органа, који се решава пред Управним судом у управно-судском поступку. Многе државе су повериле тај задатак постојећим редовним судовима. Англосаксонске земље већ дуго времена поверавају редовним судовима испитивање законитости рада управних органа. У том контексту истицани су приговори и начелне и практичне природе. Сматрало се да би поверавање контроле управе редовним судовима нарушило принцип поделе власти, јер би управа била подложна не само законодавној, већ и судској власти, чиме би самосталност управе била практично изгубљена“¹⁰. Са практичног становишта, тврдило се да би било незгодно поверити редовним судовима функцију контроле управе, јер судије редовних судова обично не познају административне прописе, не разумеју дух управе и околности под којима она функционише¹¹. Критички ставови против контроле управе од стране редовних судова

⁸Мустафа Камарић, Управни спор и контрола управе путем управног спора, Сарајево, 1963., стр. 7.

⁹Ана Катић, Актуелни правни режим предмета управног спора у праву Републике Србије – проблеми и изазови, Правни хоризонти, број 10/2025.

¹⁰Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 75-77.

¹¹Никола Стјепановић, Управно право, Београд, 1973., стр. 241.

довели су до оснивања посебних управних судова, чији би главни задатак био правна контрола управних аката.

У управном спору врши се оцена законитости поступања у управним стварима, те се због тога и степен демократизације у једној држави између осталог, мери односом извршне и судске власти посматраних кроз квалитет пресуђења у овој материји и поштовању судских одлука од стране извршне власти¹².

Контрола рада управе од стране судова, што општих што судова посебних надлежности, остварује се на неколико начина, те полазећи од тога можемо разликовати посредну и непосредну судску контролу управе.

- Посредни облици судске контроле управе јесу они које остварују судови у кривичним и грађанским стварима, као и у поступку пред Уставним судом. Наиме, посредну судску контролу управе у кривичним стварима према Законнику о кривичном поступку и Кривичном законнику, судови врше онда када одлучују о постојању одговорности државних службеника управе у погледу кривичних дела против службене дужности (нпр. Злоупотреба службеног положаја, Несавестан рад у служби, Примање и давање мита, Одавање службене тајне и др.). Посредну контролу управе у грађанским стварима судови остварују према Закону о парничном поступку и Закону о облигационим односима, док још један специфичан облик посредне контроле свој одраз има у поступку по уставној жалби – против управних и других појединачних аката и службених радњи којима се повређују или ускраћују основна људска и мањинска права и слободе зајемчене Уставом.

- Непосредан облик судске контроле управе јесте онај који се остварује у вези са оценом законитости управних аката, односно управни спор. Он је превасходно окренут прошлости, већ предузетим радњама, односно донетим актима, будући да се интервенише у раније настале друштвено правне односе.

У тексту Препоруке Комитета министара Савета Европе Р (2004) 20 која се тиче судске контроле аката управе дата је дефиниција те контроле на основу четири критеријума: орган који врши контролу, предмет контроле, правила поступања и

¹²Љубодраг Пљакић, Управни спор у процесу демократизације Србије, Правни информатор 2/2010., стр. 17.

мерила контроле. Тако се под „судском контролом“ (*judicial review*) подразумева испитивање и утврђивање законитости управног акта и предузимање одговарајућих мера од стране суда, са изузетком контроле коју обављају уставни судови. Под „управним актом“ подразумевају се сви правни акти управе, како појединачни, тако и општи, као и материјалне радње и пропуштања¹³.

Критеријум класификације система судске контроле управе јесу субјекти који врше ту контролу¹⁴.

„Међу њима се издвајају системи у којима редовни судови, уз остале спорове, решавају и управне спорове, мада у овим земљама, у последње време се јављају и специјализована тела за контролу управе (административни трибунали), која у суштини имају више улогу посебних управних судова надлежних за решавање управних спорова одређене врсте, примера ради, социјално осигурање, порези, патенти. Реч је о англоамеричком моделу судске контроле управе“¹⁵. Такав случај је у енглеском и америчком праву, а такође исти систем прихватају и Мађарска, Румунија, Нови Зеланд, Ирска, Израел и др.

Други модел контроле је континентални, европски систем, у којем специјализовани управни судови (општи и посебни) решавају управне спорове који је прихватио велики број европских држава и то Немачка, Аустрија, Италија, Грчка, Турска, Хрватска, Црна Гора, Бугарска, Словенија, Србија и др. Овај систем има два подсистема: француски и германски. Француска је прва земља која је увела административни спор и то 1801. године¹⁶, када је установила префектурске савете и Државни савет. Оно што је карактеристика француског система јесте околност да управни судови нису део судске власти, већ се налазе у оквиру административне власти где имају потпуну независност у функционалном смислу. Са друге стране,

¹³Текст Препоруке цитиран према књизи: Пракса Европског суда за људска права и примена европских стандарда у управном праву Србије, Врховни суд Србије, Београд 2007., 142-145.

¹⁴Зоран Р. Томић, Коментар Закона о управним споровима са судском праксом, друго допуњено издање, Службени гласник, Београд, 2012., стр. 63.

¹⁵Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 77-78.

¹⁶Милков сматра да је Државни савет основан 1799. године, док су префектурски савети створени 1800. године, те да је у нашој правној теорији година која се помиње као година када је у Француској уведен управни спор – грешка, која проистиче вероватно из проблема у прерачунавању датума по републиканском календару. Драган Милков, Управно право – контрола управе, Нови Сад, 2003., стр. 58 – 59.

германске земље су установиле посебне судове за контролу управе који су део правосудног система.

Када говоримо о судској контроли управе, свакако треба имати у виду дистинкцију између контроле управе и одговорности. Питање одговорности је веома сложено, вешеслојно подручје. Израз одговорност (*responsibility, liability*) у вези је са појмом надлежности и конкретним управним задацима. У субјективном смислу одговорност се своди на осећање субјекта да треба да одговора, док са објективног становишта, под одговорношћу се подразумева чињеница да ли је одговорни субјекат обавио свој посао или није. Конкретно, одговорност значи да управни службеници као и управа у целини не само да посао треба да обаве, већ да се посао мора обавити благовремено и на начин прописан законом. Према томе, одговорност значи „полагати рачуне другима за своје поступке који нису у складу са друштвеним правилима понашања и трпети одређене последице због непоштовања истих“¹⁷.

Поред одговорности управе, морамо указати на контролу исте, при чему се под контролом у најширем смислу гледано, подразумева оцена постигнутих резултата. Традиционално, врши се подела на два основна облика контроле управе, а то су политичка и правна контрола. У том смислу, правни надзор је у материјалном смислу када се надзорна власт ограничава на правне моменте, када оцењује сагласност аката са важећим правним прописима, када гледа само да рад и поступак органа није дошао у сукоб са објективним нормама. Политички је кад надзорна власт може да цени и целисходност радњи органа, кад испитује да ли су они у складу са неким вишим општим интересима. Први надзор јесте контрола законитости, а други контрола целисходности¹⁸. Политичка контрола над радом управе је правом регулисан поступак оцене рада управе са аспекта политичке целисходности која не подразумева правне санкције, већ политичке¹⁹. Ову врсту контроле над радом управе остварује Скупштина (Парламент)²⁰, Влада, политичке странке и јавно мњење, а контролисани субјекат је

¹⁷Philip Heck, Grundriss des Schuldrechts, Unveranderten Nachdruck, Tubingen, 1958., p. 76.

¹⁸Лазо Костић, Надзор централне управе над самоуправом, Савремена општина, Београд, бр. 3-4, 1938., стр. 71-72.

¹⁹Предраг Димитријевић, Управно право, општи део, четврто издање, 2017., стр. 462-463.

²⁰Парламентарна контрола управе остварује се на више начина и то: постављањем посланичких питања, постављањем посланичких питања у вези са актуелном темом, постављањем питања поверења Влади или члану Владе, подношењем интерпелације у вези са радом Владе и разматрањем извештаја о раду Владе, информисањем одбора о раду министарстава. Предраг Димитријевић, Управно право, општи део, четврто издање, 2017., стр. 466-471.

како управа у целини, тако и конкретни појединци, односно функционери који су изабрани од стране скупштине, односно лица постављена од стране Владе. По правилу, управни функционери одговарају пред органом који их је именовао или изабрао. Законодавно тело мора увек бити способно да именује једну личност, као и да од те личности тражи оправдања за политику њеног ресора. Оно може, бити принуђено да преко ње нападне цео кабинет, али битно је да се у раду једног ресора могу у сваком тренутку његове одлуке приписати не корпоративној личности, него појединцу²¹. Са друге стране, правна контрола управе јесте контрола која је регулисана правним нормама и где контролни субјекти могу изрицати правне санкције према противправним актима и радњама органа управе, при чему сама правна контрола може бити управна²² и судска. Важно је напоменути да постоји и трећи облик правне контроле над радом управе, који се у литератури назива посебном контролом. Ову контролу врше тужилаштво и омбудсман²³, који имају задатак да осигурају законитост и правду у функционисању административних органа.

Циљ овог дела рада је да истражи постанак и развој управног спора у европским државама, као и државама *common law* система, али и да истакне карактеристике управног спора, анализирајући како је у различитим правним системима, под утицајем различитих обичаја и традиција обликован овај правни институт и који су били кључни моменти у његовом развоју.

Нужан корак који претходи упоредној анализи настанка и развоја управног спора у европским државама, јесте само појмовно одређење, односно прецизно дефинисање појма управног спора. Дефинисање појма управног спора нужно је ради како правилног и потпуног разумевања његове природе, динамике развоја и улоге која му се даје у правним системима одређених држава. Управни спор, као најзначајнији механизам правне контроле рада управе, подразумева не само правну заштиту права

²¹Herold Laski, *Politička gramatika*, knjiga 2, Geca Kon, Beograd, 1935., str. 115.

²²Управна контрола управе јесте контрола коју врши сама управа, а може се прецизније дефинисати у формалном и материјалном смислу. Управни надзор у формалном смислу полази од вршиоца надзора, а то је управа, док у материјалном смислу се полази од садржине контролних овлашћења управе, без обзира на то који га субјекат врши., Предраг Димитријевић, *Управно право*, општи део, друго измењено и допуњено издање, Ниш, 2014., стр. 484-485.

²³Заштитник грађана у нашем праву, сматра се независним државним органом који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења (у даљем тексту: органи управе).Закон о заштитнику грађана Службени гласник РС, бр. 105/2021.

грађана, већ и пружа основ за осигурање транспарентности и одговорности органа јавне власти у њиховом поступању. Наредни део овога рада садржи дефиниције управног спора формулисане од стране истакнутих правних теоретичара, како страних тако и домаћих, које пружају ширу слику о правној природи и улози овог правног института. Предметне дефиниције омогућавају да сагледамо различите аспекте управног спора као и да упознамо различите теоријске приступе који су утицали на развој овог правног института, а разматрање мишљења стручњака из ове области даје нам чврсту основу за даље истраживање и разумевање механизма који регулишу односе између грађана и органа управе у различитим правним системима.

Превасходно, важно је указати да правна доктрина није пронашла јединствен критеријум помоћу којег би се одредио сам појам управног спора. Јасно је да правна доктрина не успева да усагласи јединствен став о предмету управног спора управо због његове сложености и варијабилности у различитим правним контекстима, јер зависи од специфичности правног система, теоријског приступа и развоја судске праксе. Управни спор обухвата широк спектар правних односа који се тичу деловања јавних власти, а свака правна школа разматра овај појам кроз различите призме, било да полази од природе органа који решава спор, било од специфичности самих аката који се оспоравају.

Један од раније доминантнијих концепата у дефинисању појма управног спора полази од схватања групе аутора који управни спор одређују према карактеру органа који је надлежан за његово решавање, те се управни спор дефинише као спор који се решава пред управним судом²⁴. „Управни спор обухвата укупност захтева заснованих на праву или закону против аката јавне власти издатих од стране органа управе или аката управљања јавне службе стављених у надлежност управног судства општом или посебном одредбом закона“²⁵. Предметно схватање, по нашем мишљењу, није нетачно, али јесте недовољно прецизно. Апсолутно је тачно да у одређеном броју држава управне спорове решава посебан, управни суд, али ти спорови стижу до управног суда из ралога што испуњавају неке друге критеријуме који им дају „придев“ „управни“

²⁴Marcel Waline, Cours de droit administratif, Paris, 1946-1947., p. 83., цитирано према Драган Милков, О појму управног спора, *Анали Правног факултета у Београду*, 5/1993, стр. 533.

²⁵Edouard Lafferiere, *Traite de la jurisdiction administrative et des recours contentieux*, прво издање, Paris, 1887., p. 13 – према Jean Marie Alby, Ronald Drago, *Traite de contentieux administratif*, 3^{ème} édition, LGDJ, Paris, 1984, p. 5.

спорови. Није суд тај који даје карактер спору, а типичан представник јесу земље које припадају англоамеричком систему судске контроле управе.

Други концепт појмовног одређења као основни критеријум примењује странке, те се управни спор дефинише као спор у којем је једна од странака управа, или понекад и шире, јавни орган²⁶.

Према нашем схватању, и наведене дефиниције нејасне су и недовољно прецизне, а из разлога што овакво схватање даје управном спору веома широк домет, тако да се ту могу подвести и они спорови који би, обзиром на правно питање, спадали у надлежност редовних судова. Са друге стране, не можемо занемарити управне спорове у којима се као странка не јавља управа, већ неки други субјекат који има овлашћење да ауторитативно иступа, па самим тим, овакво дефинисање појма управног спора нема практичну вредност.

Југословенски аутори су проблему управног спора прилазили углавном на сличан начин, мада у анализи коју ћемо представити, наићи ћемо и на одређене разлике. Тако, Костић је истицао да управни спор представља правну контролу управних аката²⁷ — питање законитости једног управног акта, то је предмет административног спора²⁸. Стјепановић је, и поред напомене да нека општа дефиниција управног спора не би била од непосредне практичне користи²⁹, то ипак учинио, уз позивање на Закон о управним споровима, те је управни спор такав спор који се води о законитости донетог или претпостављеног управног акта код надлежног суда, без обзира на то чији је акт оспорен и ко покреће тај спор. Поповић сматра да је управни спор, спор у којем се решава о правном питању које је питање управног права³⁰. Димитријевић истиче да је управни спор, спор о законитости вршења управе³¹, док је судску одлуку у управном спору посматрао као одређивање секундарне диспозиције за доносиоца незаконитог акта, односно као констатацију да није било незаконитости. Тиме судски орган учествује у коначном обликовању примарне

²⁶Andre de Laubadere, *Traite elementaire de droit administratif*, треће издање, LGDJ, Paris, 1963., p. 321.

²⁷Лазо М. Костић, *Административно право Краљевине Југославије*, II, Геца Кон, Београд, 1939., стр. 56.

²⁸*Ibidem*, стр. 87.

²⁹Никола Стјепановић, *Управно право у СФРЈ, Привредни преглед*, Београд, 1978., стр. 786.

³⁰Славољуб Поповић, Бранислав Марковић, Милан Петровић, *Управно право, општи део*, Београд, 1992., стр. 762.

³¹Павле Димитријевић, *Основи управног права*, Београд, 1983, стр. 339.

диспозиције коју је одредио издавалац управног акта за лице на које се акт односи³². Марковић истиче да је управни спор, спор о законитости донесеног или претпостављеног управног акта, чија је законитост са становишта управе неспорна³³. Према Томићевом гледишту, управни спор је засебна категорија судског спора и то о законитости једног конкретног управноправног чина, која се од стране надлежног суда (опште или специјализоване, управносудске надлежности) разрешава по нарочитом поступку (управносудском поступку), а у коме је тужена страна неки орган/организација јавне управе³⁴, уз такође објашњење да се управни спор може дефинисати као правно респектујућа ситуација настала подношењем тужбе против одређеног конкретног резултата управног рада – управног акта (правне појединачне ауторитативне одлуке донесене у тзв. управној ствари кроз управни поступак) за који легитимисани тужилац налази да је незаконит и тражи његово дефинитивно елиминисање из правног поретка³⁵. Управним спором сматра се и ситуација наступила подношењем тужбе усмерене на тражење од суда да нареди предузимање управног рада (управног акта) за који тужилац тврди да је том приликом незаконито изостао од стране надлежног органа³⁶. Вук Цуцић дефинише управни спор као процес у којем управносудска инстанца контролише поступање управе, а у оквиру тога предлаже нову поделу управних спорова на основу тога да ли суд дефинитивно уређује појединачну правну ситуацију. Управни спор је судски поступак у којем управносудска инстанца контролише законитост поступања управе, при чему – у зависности од тога да ли суд дефинитивно решава појединачну правну ситуацију или ту улогу препушта управи – може бити реч о спору пуне јурисдикције или спору ограничене јурисдикције. Главни критеријум поделе није у овлашћењима суда као таквим, већ у стварном исходу спора – да ли је правна ситуација дефинитивно решена судском пресудом. У том смислу, управни спор пуне јурисдикције је спор циља (резултата), док се ограничена јурисдикција односи на спор средства (где суд само посредно утиче на коначно решење)³⁷.

³²Павле Димитријевић, Основи управног права, Београд, 1983, стр. 340.

³³Ратко Марковић, Управно право, Београд, 2002., стр. 510.

³⁴Зоран Р. Томић, Коментар Закона о управним споровима, Службени гласник, Београд, 2010., стр. 62.

³⁵Зоран Томић, Управно право, Номос, Београд, 1991., стр. 525.

³⁶*Ibidem*, стр. 525-526.

³⁷Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 343 – 352.

1.1 Карактеристике развоја управног судства у континенталним европским правним порецима

Модерна држава, заснована на економским и социјалним начелима, нужно се обликује и као управна држава, чији се делокруг све више проширује. У том процесу држава се профилише као управна, чије се надлежности шире попут концентричних кругова, обухватајући све шири спектар живота појединца. Таква експанзија управне делатности, иако усмерена ка општем добру, све чешће задире у интимну сферу грађана, улазећи у простор њихових субјективних права и заштићених правних интереса. Овај концепт подразумева све интензивније и обухватније управне активности, које имају значајан утицај на различите сфере живота грађана. Управне институције, својим одлукама и мерама, све више улазе у свакодневни живот људи, те не само да регулишу економске токове, већ и обликују социјалне и правне услове живота. У том контексту, управа све чешће има директан утицај на лична и имовинска права грађана, као и на њихове економске и социјалне интересе. Обзиром на то да управа својим поступањем може значајно утицати на лични и економски положај грађана, нужно је потребно развијати ефикасне и фер инструменте контроле управе. Французи, као представници европско континенталног правног система, одавно су нагласили да судови немају права да се баве администрацијом нити да је контролишу. Закон од 16. и 24. октобра 1790. године о организацији правосуђа прописује у члану 13 да су „правосудне функције различите и остају одвојене од административних функција. Судије не смеју, под претњом повреде службене дужности, реметити на било који начин ред административних тела нити позивати службенике због ствари које се тичу обављања њихових функција“. Ни ово није било довољно, па је Декретом од 16. фебруара поновљено да се „изричито забрањује судовима, под претњом изрицања казни, да расправљају о актима администрације, без обзира на њихову врсту“³⁸, при чему се као кључно јавља питање уколико суд нема право да контролише администрацију, ко ће је онда контролисати? Самим тим, оваквим законима и декретима, једна држава се нашла пред изузетно јаком централизованом администрацијом којом се судови нису могли бавити. Занемарило се у том периоду да круна система контроле управе сваке државе јесте управно судство, будући да се кроз овај облик контроле рад управе преиспитује од стране независног и стручног органа који располаже потребним знањима да обезбеди истовремено остварење правног

³⁸Gi Breban, Административно право Француске, Београд - Подгорица, 2002, стр. 25.

поретка, очување права и правних интереса грађана, као и јавног интереса. Управни спор представља један од кључних аспеката правног система сваке државе, који се односи на заштиту права и интереса грађана у односу на јавну власт.

Његов постанак и развој у европским државама одражавају дубоке историјске, политичке и правне промене које су се дешавале током векова. Од раних периода феудалних система и апсолутистичких монархија, до савремених демократија, питање контроле јавне власти и правне заштите од злоупотребе те власти представљало је изазов за европске правне системе. Са развојем феудалних и апсолутистичких система власти у Европи, потреба за правном заштитом грађана од неуправних и произвољних поступака власти постала је све израженија. У европско контитенталним системима, грађани су били подложни произвољним и често неразумним одлукама власти, а правна заштита од стране независног органа није постојала. У таквим условима, било је немогуће остварити правну контролу над деловањем јавне власти. На почетку новог века, са растом парламентарних система и развојем националних држава, јавила се потреба за стварањем правних механизма који би омогућили судску контролу управних аката. Многе европске земље су у XIX и XX веку, под утицајем различитих правних традиција (као што су континентални и англосаксонски системи), створиле специфичне правне механизме који су омогућили судску контролу управних аката и поступака. Током 18. века, са развојем просветитељства и све бројнијим критикама апсолутистичке власти, почела су се формулисати схватања о потреби реформе правног система, која су укључивала питање независности судова.

Иако је управни спор имао своје историјске претходнике још од XVIII века, ипак се може узети да је он настао и развио се у другој половини XIX века. Обзиром да су у Француској доста дуго судови били под утицајем старих, конзервативних класних друштвених снага, наступајућа победничка буржоазија увела је специјалне, посебне судове за управне спорове – управне судове. Карактеристике европско-континенталног система почећемо са Француском, коју без обзира на друштвене режиме, одликује изузетна стабилност система. Надаљи одабир земаља је циљан, како би се приказале земље које су, свака на свој начин, дале значајан допринос развоју европско-континенталне правне традиције и представљају њене карактеристичне варијанте у различитим друштвено-историјским контекстима. Уставна историја Француске била је обележена са неколико различитих режима, монархијама, царствима, републикама,

ауторитативним и парламентарним режимима, али оно што је кључно јесте да је административно судство увек задржавало своје основне принципе, те не само да је опстало, већ се и развијало.

У XIX веку, први примери управног судства јавили су се у Француској са формирањем Државног савета (*Conseil d'État*), те тако постала прва држава која је створила посебне органе и посебан поступак за правну контролу управних аката и других аката управе. Државни савет је имао задатак да буде како саветодавни орган владе, тако и судски орган за решавање управних спорова, па самим тим можемо рећи да је Државни савет у својој садашњој форми и са својим елементима успостављен почетком XIX века. Иако је ова институција већ била створена током Француске револуције, Наполеон је институцију Државног савета значајно ојачао, чинећи је кључним органом управне правде и саветодавним телом које је одговарало директно њему. Наполеонова Конституција из 1804. године је била један од најзначајнијих правних докумената у историји Француске, на основу које можемо извући поуке о Државном савету заснованим на принципима које је Наполеон поставио за ову институцију и то да ће Државни савет бити највиши орган у држави за контролу законитости административних аката и одлука које издају државни органи. Његова функција ће бити не само да саветује, већ и да осигура да државна власт делује у оквиру закона и правде. Из наведеног, јасно можемо издвојити и две функције Државног савета — саветодавну у погледу нацрта закона и других прописа (административних уредаба) и управносудску. Међутим, управносудска функција Државног савета често се доводила у питање. Државни савет није сам доносио одлуке, односно решавао управне спорове, већ је само израђивао предлог одлуке и достављао је шефу државе, који је решавао³⁹, што је такозвани период задржане правде (*justice retenue*). Током читавог деветнаестог века, доминантни принцип био је принцип потчињавања администрације закону и суду, који је Prosper Weil у свом делу „Шта знам?“ (*Que sais-je*) о административном праву, назвао чудом административног права. Примена овог принципа обележена је бројним пресудама из периода од 1870. и 1910. године које данас већ можемо сматрати историјским, будући да је мало по мало, након што је консолидовао своје постојање, Државни савет проширио своје надлежности.

³⁹Gi Breban, Административно право Француске, Београд - Подгорица, 2002, стр. 374.

Пресуда *Prince Napoleon*⁴⁰ из 1875. године редукује листу владиних аката, односно административних аката за које судија није надлежан; пресуда *Casanova*⁴¹ из 1901. године проширује поље дејства, даје се могућност појединцима да оспоре административне акте; и најзад пресуда *Chemins de Fer de l'Est*⁴² из 1907. године дозвољава Државном савету да контролише реглемане, односно да контролише у хијерархији највише акте, који долазе од саме Владе и потписује их сам председник Републике. Као значајну можемо уврстити и пресуду *Tomaso Grecco*⁴³, којом се и на полицију проширује принцип одговорности јавне власти.

Нешто касније, у другом делу Европе, у Аустрији почетак развоја управног судства започео је 1867. године, када је створена Аустро-Угарска монархија. Поред Аустрије, слична законска решења постојала су у још три државе: Словенији, Чешкој и Пољској. Ове државе или њихови делови, у другој половини 19. столећа биле су саставним делови Аустро-Угарске монархије, те се, упркос њиховом издвајању од Аустроугарске, у правном систему ових држава, огледају се изражени елементи рецепције аустријског управног права.

Основним државним законом од 21. децембра 1867. године, односно Децембарским уставом о судској власти, постављена је основа на којој ће се, нешто касније, изградити стабилна зграда аустријског управног судства⁴⁴. Тада је поменути Основним законом о судској власти (*Staatsgrundgesetz über die richterliche Gewalt*) од 1867. године прописано да свако ко сматра да му је одлуком управе повређено неко право може потражити заштиту пред управним судом⁴⁵. Истим законом је предвиђено да ће надлежност и поступак тог суда бити уређени посебним законом. Основни закон из 1867. године био је надлежан за аустријски део Монархије па се његова надлежност у то реме протезала на Истру и Далмацију у Хрватској, данашњу Словенију, Чешку и делове Пољске. Уставне норме начелно су гарантовале правну заштиту против одлука органа управе и то пред редовним судовима, онда када су приватним лицима била повређена приватна права, а пред Управним судом (*Verwaltungsgerichtshof*) онда када

⁴⁰С.Е., 19. Februar 1875, *Prince Napoleon*, G.A., no 3.

⁴¹С.Е., 29. mart 1901, *Casanova*, G.A., no 8.

⁴²С.Е., 6. decembar 1907, *Chemins de Fer de l'Est*, G.A., no 19.

⁴³С.Е., 10. Februar 1905., *Tomaso Grecco*, G.A., no 15.

⁴⁴Ратко Радошевић, Аустријско управно судство: реформа и нова парадигма, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 4/2022, 2022., стр. 1098.

⁴⁵Barbara Chaloyard, „Les chambres administratives indépendantes autrichiennes”, *Revue internationale de droit comparé*, Société de législation comparée, Paris, no. 53, 2001., (427–452), p. 433.

неко тврди да су му права повређена решењем или наредбом управне власти, односно управним актом. Детаљније нормирање случајева у којима решава Управни суд, препуштено је законодавцу⁴⁶. Законска разрада уставних права мало је сачекала, те је Закон о управном суду донет 1875. године, којим је образован Управни суд, као једина управносудска инстанца⁴⁷. Већ наредне 1876. године, Управни суд је започео рад и почео да ствара дугу традицију контроле управне власти од стране независног управног судства⁴⁸. Према мишљењу аустријских теоретичара „одуговлачење“ у разradi уставних одредби имало је своје предности, јер је тиме обезбеђено довољно времена за израду правно - технички квалитетног закона. Према одредбама поменутог закона, судска контрола управе примењивала се само у погледу оцене законитости аката управе, односно у областима у којима је управи дата дискрециона оцена, није предвиђен овај механизам контроле рада управе. Управни суд устројен је као касациона инстанца, тако да може да одлучује једино о томе да ли је погрешном применом правне норме, на чињенично стање, онакво какво је утврдила управна власт, повређено право тужиоца. Само изузетно, онда када је то чињенично стање недовољно утврђено, тако да примена правне норме није могућа, управни суд може да поништи управни акт и упутити управну власт у то како да чињенично стање допуни⁴⁹. Ваља додати да је Децембарским уставом поред Управног суда устројен и Државни (Царски) суд, као правосудни орган надлежан за решавање јавноправних спорова⁵⁰. И Државни суд је, паралелно са Управним судом, контролисао управу, у оквиру надлежности коју аустријски аутори називају посебним управним судством⁵¹.

На другој страни, револуционарна превирања у немачким државама током 1848 - 1849. године усмерена на формирање либералне државе, резултирала су израдом једног новог модела Устава који је између осталог и предвиђао укидање правне заштите која се остварује унутар саме управе, те да о свим повредама права одлучују редовни судови. Међутим, сама чињеница да је овај Устав донет није била без значаја, јер је расправа која је претходила његовом усвајању оставила дубок траг на теоријске и

⁴⁶Staatsgrundgesetz vom 21. Decembar 1867, über die richteliche Gewalt, RGBI. 144/1867, Art. 15.

⁴⁷Heinz Schäffer, „Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich seit 1867“, Dolgozatok az állam- es jogtudományok korebol, Vol. 2, 1972, p. 416-417.

⁴⁸Ludwig K. Adamovich, Bernd-Christian Funk, Allgemeines Verwaltungsrecht, Springer Vienna, 1987., p. 445.

⁴⁹Стеван Сагадин, Управно судство: поводом стогодишњице рата Државног савета (1839-1939), Београд 1940, 90-93.

⁵⁰Ludwig K. Adamovich, Grundriss des Österreichischen Staatsrechtes (Verfassungs- und Verwaltungsrechtes) Wien 1927, p. 18.

⁵¹Ludwig K. Adamovich, Bernd-Christian Funk, Allgemeines Verwaltungsrecht, Springer Vienna, 1987., p. 445.

практичне аспекте права тог времена. Основно питање које се постављало током ових расправа било је да ли контролу над управом треба да врше редовни судови или посебни управни судови, с тим да је важност принципа судске независности била у фокусу.

Тадашња правна теорија, представљена најчешће у лику два најзначајнија аутора, Ото Бера (Otto Bähr) и Рудолфа фон Гнајста (Rudolf von Gneist), понудила је аргументе за оба одговора, при чему се Ото Бера, судија Жалбеног суда у Каселу, залагао за редовне судови, док се Рудолф фон Гнајст, професор јавног права и пруски парламентарцац, залагао за оне посебне, управне, при чему се залагао и за увођење посебног врховног суда, чији су чланови стручњаци у области права и управе Ото Бер који се обично и представља као безусловни присталица идеје правне државе, чврсто се држао идеје да судску контролу управе врше редовни судови. За Бера нико ко нема увид у суштину државе што захтева и разумевање јавног права, не може да буде ни ваљан судија у области приватног права. Bähr је најопштије речено ишао за тим контролу управе треба поверити редовним судовима, што је донекле и логично, обзиром да је исти судија редовног суда, док се Rudolf von Gneist залагао за енглески систем учешћа грађана у раду управе и управног судства. Уопштено гледано, у Немачкој се остварио Рудолфов предлог, а прве основе управног судства постављене су у Бадену 1863. године, да би потом, управно судство било установљено и у другим немачким државама као што су Пруска (1872/75), Баварска (1878) односно земља је прва увела општу клаузулу у одређењу предмета управног спора, дозволивши да, по правилу, сви управни акти буду подвргнути судској контроли, Винтерберг (1876), Хесен (1874/75). Међу последњим немачким државама које прихватају ове идеје су Хамбург и Бремен. Надлежност управних судова одређена је била методом енумерације, тако да су се управни спорови могли водити само у тачно одређеним случајевима, за разлику од Француске, где је у том периоду важио метод генералне клаузуле⁵².

Тиме што су различити концепти, изражени у дебатама око контроле управе, добили практичну примену, Немачка је створила стабилан оквир за развој управног судства. Увођењем управних судова, као и дефинисањем њихових надлежности, Немачка је на неки начин поставила основне претпоставке за каснији развој правног система управне контроле у Европи.

⁵²Јелена Јеринић, Судска контрола управе, Београд, 2012., стр. 49.

Швајцарски правни систем, као и други континентални правни системи, заснован је на кодексима и законским прописима, али има и своје специфичности које произилазе из федералне организације земље и дуге традиције директне демократије. У XIX веку, прецизније до 1848. године, развој управног спора и контроле управе ограничен је на кантонални ниво, јер пре тог периода нису постојали савезни органи власти или савезно судство. У кантонима је доминирао систем управне контроле (*système de l'administrateur-juge*), осим у кантону Во (Vaud), који је још 1803. године установио свој управни суд, као и у кантонима Женеви и Балу, где су управни судови били уведени у оквиру одређених управних области. Судска контрола управе на кантоналном нивоу у овом периоду имала је своје успоне и падове. Од 1830. године, кантони су стремили да подвргну управу судској контроли, али су неки, попут Фрибурга, задржали систем искључиве управне контроле. Међутим, од 1850. године започела је обрнута тенденција, која је довела до тога да је до око 1870. године управна контрола постала доминантан облик контроле како на кантоналном, тако и на савезном нивоу. Контролу савезне управе, односно Савезног савета, вршила је Савезна скупштина (*l'Assemblée fédérale*) током целог овог периода. Савезни суд, са своје стране, био је задужен за решавање спорова који нису имали јавноправну природу. Доношењем Устава из 1874. године, Савезном суду је додељена надлежност да одлучује о тужбама појединаца који се односе на повреду права зајемчених Уставом, конкордатима и међународним уговорима. Међутим, законодавцу је остављено да одреди како ће бити расподељене надлежности у вези са управним споровима (*les contestations administratives*) између Савезног суда и политичких савезних органа – Савезне скупштине и Савезног савета. Законодавац је свој задатак испунио доношењем Закона о организацији савезног судства који је донет исте године. Главно обележје овог периода била је расподела надлежности за вршење судске контроле рада кантоналне управе између Савезног суда и Савезног савета у првом степену и Савезне скупштине у другом степену⁵³.

Иако су све представљене државе биле део истог континенталног правног система, разликовале су се у томе како су организовале управно судство и како су контролисале управну власт. Разлика између ових приступа може се видети у томе што је Француска током Наполеоновог периода задржала снажну контролу над управним

⁵³Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 180-181.

судством, Аустрија пружила већу независност судовима за решавање спорова који су се тицали законитости административних одлука, док је пак, Немачка, усвојила приступ у којем су редовни судови преузели улогу решавања управних спорова, што је водило ка прелазак интеграцији управног судства у редовни судски систем. Разлике у овим приступима показују како су различите политичке и правне традиције утицале на структуру управног судства и контролу администрације у овим земљама. Током овог периода, сва три модела тежила су постизању правне равнотеже између ефикасности управе и права грађана, али су различито регулисала улогу судова у том процесу.

XX век. Век друштвеног и научног развоја на свим пољима, али и век великих ратних разарања и друштвених подела које су погодиле готово све државе европско-континенталног правног система, остаје као велика књига историје, исписана оловком радикалних идеологија и ратних драма. У овом периоду, свет је свакодневно био сведок неизмерних промена — од технолошких иновација до идеолошких преврата који ће оставити неизбрисив траг у историји човечанства, али истовремено што је са аспекта овог рада значајно, у историји развоја управног судства. Комунизам, као идеологија која је обећавала класну једнакост и ослобођење од експлоатације, на крају је постао црна рупа из које су изашли деспотски режими и сурови тоталитаризми. Уместо раја на земљи, свет је постао један затвор, где је сваки дах био под надзором, а свака слобода замењена страхом. Фашизам, као одговор на економске кризе и страх од комунистичког ширења, носио је са собом идеје национализма, ратне агресивности и негације људских права. Под водством Бенита Мусолинија, ова идеологија је повела Италију и друге европске државе у мрак ратовања, диктатуре и гушења слободе по сваку цену, чинећи друштва затвореним и подложним насиљу. Мост између слободе и гушења сваког гласа који није био у складу са идејом о чистој нацији био је толико танак да су људска права постала само бајке које су се заборављале у сенци бескрајних ратова. Нацизам, најдеструктивнији облик фашистичке идеологије, под вођством Адолфа Хитлера, није био само ратна агресија, већ и систематска идеја о расној супериорности која је довела до највећег злочина у историји — Холокауста. Ова три покрета, сваки на свој начин, обележили су један од најтрагичнијих и најсложенијих периода у људској историји као трагови на песку који су, и поред свих људских напора да се склонимо од њих, остали вечно уписани у срце XX века. Без обзира на научни напредак који је довео до открића која су променили свет, XX век остаје век идеолошких сукоба, ратова и трајних последица које су обликовале савремени свет, што је све утицало и на развој управног

судства у готово свим државама европско-континенталног правног система. У том контексту, управно судство није било само „мост“ између власти и народа, већ и одраз дубоких напора да се поправи оно што је било уништено.

С почетка XX века, значајне су еволуције које су пратиле развој француског управног судства, као државе „излазећег сунца за управни спор“. Један од најзначајнијих корака у еволуцији управног судства била је серија пресуда које су оставиле дубок траг у развоју управног права. Пресуде као што су *Casanova*, *Compagnie de fer de l'Est* и *Tomaso Grecco* биле су више од само правних решења – оне су представљале кораке ка модернизацији правног система који је све више признавао и штитио права појединаца у односу на државу.

До 1945. године Француска је била подељена на два дела: окупирани део од стране нацистичке Немачке и слободна Француска под командом генерала Шарла де Гола. Година 1945. представља кључну тачку у историји Француске, јер је означила крај Другог светског рата, када је Немачка потписана капитулацију, али и почетак обнове земље и трансформације у политичком, економском и друштвеном смислу. Реформама из 1953. године уведена је двостепеност француског управног судства којим су префектурни савети преображени у управне трибунале - судове (*tribunaux administratifs*), чиме је Државни савет постао жалбени суд у односу на управне трибунале. Разлог за поменути реформу био је велики број нерешених предмета у Државном савету који се нарочито нагомилао после Другог светског рата, док је други разлог принципијелни, настојање да се правда приближи грађанима путем пребацивања на административне судове који су им ближи⁵⁴. Упркос почетном успеху у превазилажењу проблема превеликог броја тужби и нерешених предмета пред Државним саветом, 1987. године, услед даљег повећања укупног броја тужби и жалби у управном спору, Државни савет је поново достигао за француско управно судство изгледа „магичан” број од преко 25.000 нерешених предмета⁵⁵, а није био у могућности да реши више од пет до шест хиљада годишње. Тај број случајева водио је ка даљој тенденцији пораста, при чему је годишњи број тужби порастао са преко 20.000 на 80.000 у административним судовима, и са 3.000 на 10.000 у Државном савету⁵⁶. Све ово довело је до успоравања поступка и питања шта доводи до овакве „инфлације“.

⁵⁴Gi Breban, Административно право Француске, Београд – Подгорица, 2002., стр. 427.

⁵⁵Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције, модели и врсте, докторска дисертација, Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 2015, стр. 94.

⁵⁶Gi Breban, Административно право Француске, Београд – Подгорица, 2002., стр. 375.

Управо ради решавања овакве неприхватљиве ситуације, донет је 31. децембра 1987. године Закон који садржи „реформу административног права“ и ствара жалбене управне судове (*Cours administratives d'appel*). Жалбени управни судови су најпре Законом од 1987. године почели да поступају као другостепени управни судови у односу на предмете у којима су управни трибунали решавали у спору пуне јурисдикције, док су у односу на предмете које су потоњи решавали у спору због прекорачења овлашћења то постали тек Законом од 8. фебруара 1995. године⁵⁷.

Када је реч о самом саставу, тешко је дати у потпуности тачан и сталан број чланова Државног савета, а из разлога што постоје одређена варирања од године до године, као и разимоилажења између онога што је предвиђено у теорији и реалних ефектива. Наиме, 1992. године, Државни савет је чинило 300 чланова, од којих су 12 били државни саветници на ванредној служби, док су остали чланови подељени у шест степена.

Немачка, као и Француска, имала је дугу историју развоја управног судства, али сам ток тог развоја био је дубоко обележен политичким и друштвеним променама које су имале дубок утицај на структуру правног система. До почетка Другог светског рата, Немачка је имала уставно утемељено управно судство, које је било део јединственог правног система.

Међутим, са доласком на власт Адолфа Хитлера и установљењем нацистичке диктатуре, овај систем је доживео драматичне промене. Наиме, од доласка на власт Хитлер је започео агресивну кампању усмерену на успостављању тоталитарног режима који ће му омогућити концентрацију потпуне власти у његовим рукама.. Први значајнији корак ка реализацији ове идеје предузет је већ 1933. године, када је донет закон (*Ermächtigungsgesetz*) који је Хитлеру омогућио да проглашава законе без одобрења парламента. Овим прописом отворен је пут ка централизацији власти и подривању независности државних институција, након чега се врло брзо потпуна власт у Немачкој, укључујући и судску, нашла под контролом Хитлера и његове администрације, а сам правосудни систем Немачке постао је инструмент за очување нацистичке диктатуре. Парадоксално је, међутим, то што је управо у периоду националсоцијалистичке Немачке, тачније 1941. године, коначно остварена идеја о оснивању Државног управног суда (Управног суда Рајха). До реализације ове идеје

⁵⁷Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 94.

дошло је спајањем пруског Врховног управног суда и специјализованих управних судова на централном нивоу власти. Иако практично није функционисало и остваривало сврху свог постојања, управно судство формално је укинута тек 1944. године, онда када је и сама Немачка држава запала у дубоку војну кризу обзиром да је наведена година била најтежа за нацистички режим који је већ био на путу ка поразу у Другом светском рату, али истовремено и година у којој је владавина терора и репресије достигла свој врхунац.

Након Другог светског рата, поново је уведено управно судство и то најпре у окупационим зонама, да би доношењем Основног закона (*Grundgesetz*), 1949. године, коначно била постављена основа за јединствено уређење управног судства у Савезној Републици Немачкој, надограђена оснивањем Савезног управног суда⁵⁸ (*Bundesverwaltungsgericht*), 1952. године⁵⁹. Као поука из периода Трећег рајха, посебан значај имале су гаранције независности судства и делотворна правна заштита појединаца од незаконитог задирања у њихову правну сферу. Устав из 1949. године у Немачкој је предвидео заштиту грађана пред управним судовима, што је било значајан корак у осигурању правне сигурности и правде. Међутим, у Немачкој Демократској Републици, ова заштита је била укинута већ 1952. године, јер је сматрано да је неспојива са принципима социјалистичке државне власти. Тек након уједињења, после више деценија, систем управног судства који је изграђен у Западној Немачкој прошириће се и на област Источне Немачке. То је и данас важећи систем, успостављен савезним Законом о управним судовима (*Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO*) из 1960. године⁶⁰, чиме су решене разлике које су постојале између појединих држава и чиме је успостављен јединствен систем, те је Немачки управни систем посебна грана судске власти, одвојена и од редовног судства и од управе. Идеја немачког управног судства огледа се у заштити субјективних права при чему је јасно да се поменута идеја заснива

⁵⁸Суд је почео са радом 1953. године са седиштем у Берлину, да би, након уједињења Источне и Западне Немачке његово седиште било премештено у Лајпциг, 2002. године. Михаило Стојановић, Судска контрола аката управе – Аустрија, Енглеска, Француска, Италија, Савезна Република Немачка, Сједињене америчке државе, Институт за упоредно право, Београд, 1963. стр. 93.

⁵⁹Ратко Радошевић, Немачко управно судство: основи једног система, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2023, 2023., стр. 747.

⁶⁰*Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 71) geändert worden ist.* Доношењем Закона о управним судовима, савезна власт искористила је своју законодавну надлежност, која се у погледу устројства судова и судских поступака сматра конкурентном у односу на надлежност појединих земаља. (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland [GG] in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 [BGBl. I S. 2478] geändert worden ist, Art. 74, Abs. 1, Nr. 1*)

на Основном закону, у складу са којим свако коме јавна власт повреди права може да оствари правну заштиту.

Након пораза у Првом светском рату и распада Аустро – Угарске монархије, у Аустрији као правном следбенику монархије није дошло до значајнијих промена у погледу управног судства. Закон о Управном суду из 1875. године наставио је да важи и након доношења Савезног уставног закона од 1. октобра 1920. године, којим је Република Аустрија уређена као савезна држава. Уставна основа управног судства, овај пут, проширена је детаљнијим уставним одредбама, о надлежности и организацији Управног суда, у оквиру посебног дела посвећеног „гаранцијама устава и управе“⁶¹, из чега произилази да су творци устава судској контроли управе дали значајније место у правном поретку Аустрије него што је то био случај раније.

Након завршетка Првог светског рата, аустријски модел попримиле су Чехословачка и Пољска. Чехословачка је с једним од првих закона донесених у новој држави устројила једностепено управно судство, са само неколико посебности у односу на ранији аустријски узор. Основан је Врховни управни суд (*Nejvyšší správní soud*) са седиштем у Прагу, као јединствени управни суд надлежан за целу државу. Овај је суд деловао до 1952. године, када је у Чехословачкој укинута специјализирано управно судство, а судски надзор над управом у врло ограниченом облику одвијао се пред судовима опште надлежности. Пољска је закон којим су уређени управни спорови донела тек четири године након Првог светског рата, тачније 1922. године. Њиме је управни спор био уређен на начин готово идентичан аустријском предратном моделу. Основан је Врховни управни суд (*Najwyższy Trybunał Administracyjny*) као суд првог и последњег, надлежан решавати управне спорове⁶².

Нова верзија уставног текста о управном судству обликована је 1929. године, Новелом Савезног устава.

Када је 1934. године донет нови Устав – посебног Управног суда више није ни било. Постојала је, међутим, судска контрола управе; чак се и вршила на сличан начин као и раније. Задатке Управног и Уставног суда, уређене по узору на Устав из 1920.

⁶¹Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz), BGBl. Nr. 1/1920, Art. 129-136.

⁶²Дарио Ђерђа, Нека рјешења управног спора у успоредном праву: како унапредити хрватски управни спор, Зборник Правног факултета у Риједи, бр. 1/2018., стр. 94.

године, новелиран 1929. године, објединио је Савезни суд (*Bundesgerichtshof*), ради „гарантовања уставности законодавства и законитости управе“.

Аншлус (*Anschluss*), који се догодио 1938. године, а којим актом је Аустрија припојена Немачком Рајху, изазвао је радикалне промене у свим аспектима живота у земљи, укључујући и правосудни систем, обзиром да је Аустрија изгубила свој правни суверенитет и постала део нацистичког режима који је под Хитлеровом контролом. Немачки Рајх, под вођством Адолфа Хитлера, интензивно је реорганизовао правни систем свих припојених територија, а Аустрија наравно није била изузетак. Савезни суд је убрзо, после Аншлуса, постао орган Немачког Рајха, назван „Управним судом у Бечу“. Нови Управни суд у Бечу функционисао је као орган Немачког Рајха, а његова надлежност вишеструко је ограничена, при чему је најозбиљније ограничење произашло из опште установљености судске заштите дозволом органа управе. Поред сужеене надлежности, Управни суд у Бечу је 1941. године изгубио и организациону самосталност: постао је само спољно веће Управног суда Рајха, чије се седиште налазило у Берлину, тако да је одлуке доносио у оквиру ширег правног и административног система који је био под контролом нацистичке владавине. Ради илустрације положаја судства у нацистичком друштву, аутор указује на цитат из Хитлеровог говора одржаног 1939. године „Правни систем мора бити користан за државу. Судови који не разумеју овај принцип морају бити уклоњени. Ми као нација имамо право да судимо свима који угрозе наш опстанак и наше интересе. Судство мора бити инструмент наших жеља и циљева“⁶³.

Крај Другог светског рата и независност Аустрије омогућили су да се ствари постепено врате на старе основе. Поново су, 1945. године, формиран Управни и Уставни суд, који је почео са радом 1946. године. Донет је Закон о управном суду, а крајем године враћен је на снагу Савезни устав, у верзији из 1929. године.

Надлежност Уставног суда установљена је у случају повреде уставом зајемчених права појединачним актима управе, управним актима, а Управни суд у случајевима незаконитости управних аката.

⁶³Адолф Хилтер, *Mein Kampf* – Моја борба, Leo Commerce, 2021.

Тек 1991. године у Аустрији долази до значајнијих промена и успостављања независних управних већа (*unabhängige Verwaltungssenate*) у свакој од девет федералних јединица (савезних покрајина). Независна управна већа – трибунали настају како је поменуто 1991. године, а на основу закона из 1988. године. Независна управна већа, нису била судови, а нису била ни органи управе, те самим тим нису била везана упутствима органа управе. Наиме, реч је о телима која су била део извршне гране власти, али су поседовала квазисудска овлашћења. Њихови чланови нису биле судије, али су ипак уживали независност у обављању своје функције - нико није смео да им издаје налоге, нити су њихове одлуке могле да буду подвргнуте контроли извршне власти, већ су могле да буду оспорене искључиво пред Управним или Уставним судом⁶⁴. Бирани су на најмање шест година и мандат им је пре истека рока на који су изабрани могао престати само у законом предвиђеним случајевима. Та тела су најпре формирана на нивоу федералних јединица (*Länder*), а затим су нека од њих формирана и на савезном нивоу, као што је био случај за област, као и за области животне средине и пореза и царина.

Европски суд за људска права оценио је да су успостављена независна управна већа суда у смислу члана 6, става 1 Европске конвенције. У случају Бајшер⁶⁵ против Аустрије, који се водио због административног прекршаја по Закону о саобраћају на путевима, Суд је истакао да је Независно управно веће, имајући у виду начин оснивања већа (тј. да су закони којим се та већа установљавају и уређују донети на основу Савезног устава) и претходне случајеве, независан суд. Оснивање управних већа уследило је као реакција на пресуде Европског суда за људска права и члана 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Наиме, у предмету који се нашао пред Европским судом за људска права *Ringeisen v. Austria*⁶⁶ Европски суд за људска права заузео је став о томе да појам трибунала из члана 6 Европске конвенције може да обухвати и оне колегијалне органе који се, према критеријумима утврђеним у аустријском Савезном уставу, сматрају управним, а не судским. Европски суд за људска права је пресудио у корист тужиоца, Рингајзена, и утврдио да је Аустрија прекршила члан 6 Европске конвенције о људским правима, јер није обезбедила довољну правну

⁶⁴А Concise Overview of the Austrian Legal System, доступно на http://ilac.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/project_ilac/Publikationen/AustrianLegalSystem.pdf

⁶⁵Хубнер против Аустрије (*Hubner v. Austria*), представка бр. 34311/96, одлука од 31. августа 1999. године.

⁶⁶*Ringeisen v. Austria* <https://www.echr.coe.int/>

заштиту у поступку који је текао. Суд је накнадно заузео став да се о „грађанским правима и обавезама“ може одлучивати и у управном поступку, те самим тим, касније, и у управно-судском поступку⁶⁷. Поред независних управних већа у федералним јединицама и на савезном нивоу успостављена су слична тела, попут Независног савезног већа за азил и Независног већа за финансије⁶⁸. Поред члана 6 Европске конвенције, још један од разлога за увођење независних управних сената било је федерално уређење Аустрије. Наиме, иако је Аустрија федерација, постојао је само један Управни суд на савезном нивоу власти, који је био надлежан да одлучује о тужбама против свих управних аката, како оних које су доносили органи управе савезних субјеката, тако и оних које су доносили органи управе федералних јединица. Увођењем независних управних сената федералне јединице су добиле одређену надлежност у области квазисудске контроле акате управе. Оснивање независних управних већа није утишало гласове који су се и даље чули о оснивању првостепених управних судова. Од позивања на принципе федерализма значајнију улогу имали су други аргументи који су говори у прилог реформи правосуђа, у квантитативном смислу, а то је преоптерећеност Управног суда. Реформа је стога требало да смањи притисак на један Управни суд који се огледа у великој и све растућем броју предмета, као и великом броју поступака. Проблеми се, наравно, не задржавају само на том квантитету, већ се претачу и на квалитет судских одлука, као и на саму ефикасност судске заштите. Таква заштита, која је требала бити у складу са одређеним европским принципима, подразумевала је потребу за реорганизацијом и прилагођавањем правосудног система како би се осигурала већа правна сигурност и квалитет у одлучивању.

Током 20. века, Швајцарска је наставила да развија и усавршава своје управно судство, увек у складу с потребама државе и изазовима модерног друштва. Савезни суд је наставио да игра кључну улогу у осигурању правде и закона у односу на рад јавне управе, чиме је допринео стабилности и правној сигурности која је одлучујућа за функционисање правне државе у Швајцарској. „Устав је измењен 1914. године с циљем да се Савезни савет растерети и од управних и од управносудских надлежности. Уставна измена заживела је тек доношењем савезног Закона о управном и дисциплинском судству из 1928. године, накнадно интегрисаног у Закон о организацији

⁶⁷Вук Цуцић, Стразбуршки стандарди у управном спору, Анали Правног факултета у Београду, 2/2009, стр. 247-272.

⁶⁸Kraft Ingo, „Der österreichische Verwaltungsgerichtshof nach der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012“, Verwaltungsarchiv, 2/2017, p. 180.

савезног судства из 1943. године⁶⁹, којим је управносудска надлежност Савезног суда одређена системом позитивне енумерације⁷⁰.

XXI век, као и прошли, долази као време неизбежних трансформација, али овог пута са новим, неочекиваним изазовима и приликама које је носио технолошки прогрес, глобализација и дубоке промене у друштвеним структурама. Свет који је тек био ослобођен од ужасавајућих сенки ратова, сада је на прагу новог доба, где прави сукоби не воде се само оружјем, већ и технологијом, информацијама и правом.

Управно судство, као чувар равнотеже између појединца и моћи државе, поново добија на значају, али сада у свету где су закони подложни променама у реалном времену, а правде више није могуће остварити без детаљне анализе дигиталног трага који остављамо у свакој интеракцији са властима.

Док су претходни векови били обележени великим друштвеним потресима, ратовима и насилним трансформацијама правног система, XXI век је постао период у којем су се судови нашли на раскршћу – између традиције и иновације. Од глобалних изазова као што су климатске промене, миграције и економски неједнакости, до нових облика власти које се све више утичу на свакодневни живот грађана, управно судство мора да се преобликује, не само као механизам који суди по закону, већ као живи организам који реагује на брзе промене и нове облике правде.

Дигитална ера са својим непрекидним токовима података и глобалном повезаношћу доноси нове начине како власти делују и како појединци могу да траже правду. А са тим, управно судство је доспело у ново доба – доба када се правду не тражи само кроз класичне судске процесе, већ и кроз брзе и ефикасне дигиталне платформе које мењају лице правде. Овај век ће морати у даљој будућности да се суочи са питањем како задржати равнотежу између напредка и правде, између иновације и очувања основних људских права, што управно судство неће моћи да избегне ако жели да остане релевантно и ефикасно у све бржем и сложенијем свету.

⁶⁹Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 181.

⁷⁰Pierre Moor, Alexandre Flückiger, Etienne Poltier, Vincent Martenet, Droit administratif, Tome II, Les actes administratifs et leur contrôle, Stämpfli, Berne 2011., p. 661., преузето са Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 181.

У контексту анализе карактеристика европско-континенталног система важно је уочити да већина европских држава, управно судство трансформише управо у ХХI веку. Трансформација европског управног судства у ХХI веку није само еволуција унутар правних структура, већ и реакција на дубоке друштвене и политичке промене. Европске земље су усвојиле нове моделе који омогућавају брже и ефикасније решавање управних спорова, чиме су утрле пут за развој праведнијег и доступнијег правног система.

Надлежност управних судова у Француској уређена је Законом о управном судству (*Code de justice administrative*) из 2000. године, а који је ступио на снагу 1. јануара 2001. године. "Code de justice administrative" је један од кључних закона у оквиру француског управног права, јер пружа детаљан правни оквир за рад судова који се баве решавањем управних спорова. Он је имао велики утицај на развој управног правосуђа у Француској и служи као пример за друге државе које разматрају организацију и надлежности својих управних судова.

У Француској постоје два система судске власти: редовно (грађанско и кривично) судство и тростепено управно судство на челу са Државним саветом који представља средишњу судску инстанцу која обједињује јудикатуру свих управних судова и представља најважнији извор француског управног права. Тростепено управно судство у Француској подразумева: првостепене управне судове (*Tribunaux administratifs*), Апелационе управне судове (*Cours administratives d'appel*) и Државни савет (*Conseil d'État*), а поред њих и судове посебне надлежности специјализоване за решавање спорова у посебним управним стварима, као што је Рачунски суд (*Cour de compte*), Суд буџетске и финансијске дисциплине (*Cour de discipline budgétaire et financière*), Комисија за избеглице (*Commission de recours des réfugiés*). Треба поменути и Трибунал за сукобе (*Tribunal de conflit*) који решава сукоб надлежности између два судска система и Уставни савет (*Conseil Constitutionnel*) који је надлежан за контролу уставности закона.

Посматрајући систем редовног и управног судства, као два одвојена система, можемо уочити да њихов положај у Уставу није изједначен. Тако је VIII део Устава

Француске посвећен „судској власти” и односи се искључиво на редовно судство⁷¹, док се управно судство не помиње на исти начин у уставу. Изменама и допунама Устава од 2003. године и 2008. године помиње се једино Државни савет у контексту конкретних спорова. Обзиром на напред наведено, свакако не треба сматрати да управно судство није препознато као засебан систем у уставноправном смислу, будући да су уставне гаранције дуализма судства садржане у одлукама Уставног савета, који је једини овлашћен да тумачи Устав. Тако је Одлуком Уставног савета бр. 80-119 ДЦ од 22. јула 1980. године (*Décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980*) о Закону о валидацији аката управе⁷² образложено да „узимајући у обзир чињеницу да, што се тиче судских власти [редовног судства] из одредби члана 64 Устава, а што се тиче управног судства из основних принципа признатих законима Републике, почев од Закона од 24. маја 1872. године, произлази да је гарантована независност судстава [редовног и управног], као и посебни карактер њихових функција у које не смеју задрети ни законодавац ни Влада; тако, не припада ни законодавцу ни Влади да санкционише одлуке судстава, да им издаје налоге, нити да уместо њих разрешава спорове за које су надлежни”. Guyomar и Seiller наводе да су оба система судства заштићена од мешања законодавне и извршне власти у њихов рад на основу принципа поделе власти⁷³. Mattias Guyomar и Bertrand Seiller додају и Одлуку Уставног савета бр. 2009-595 ДЦ од 3.децембра 2009. године (*Décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009*) истичући да су Државни савет и Касациони суд „инстанце које се налазе на врху сваког од два судска система призната Уставом“⁷⁴.

Укупно гледано, француски модел је успео да створи стабилан и ефикасан систем који не само да осигурава законитост и правду у управним стварима, већ и поставља високе стандарде у заштити права грађана у односима са државном администрацијом.

Немачко судство је тростепено. Две инстанце су обезбеђене у оквиру федералних јединица. То су управни судови и виши (жалбени) управни судови. Свака

⁷¹Mattias Guyomar, Bertrand Seiller, *Contentieux administratif*, Dalloz, Paris, 2010., p. 18., преузето са Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 96.

⁷²Décision no. 80-199 DC du 22 juillet 1980 sur Loi portant validation d'actes administratifs, доступно на <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1980/80119DC.htm>, приступљено дана 29.11.2024. године.

⁷³Mattias Guyomar, Bertrand Seiller, *Contentieux administratif*, Dalloz, Paris, 2010., p. 19.

⁷⁴Décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution доступно на: <https://www.conseilconstitutionnel.fr/decision/2009/2009595DC.htm>, приступљено дана 29.11.2024. године.

федерална јединица мора имати најмање један (првостепени) управни суд и само један виши (жалбени) управни суд⁷⁵, а има примера да више федералних јединица имају заједнички виши управни суд⁷⁶.

Немачко правосуђе чини пет различитих врста судова: судови опште надлежности (редовни), управни судови, радни, финансијски и социјални судови, а на врху се налазе посебни савезни судови предвиђени Основним законом: Савезни суд, Савезни суд рада, Савезни управни суд, Савезни социјални суд и Савезни финансијски суд. Уставно судство учествује *post festum*, а не оцењује нацрт закона унапред⁷⁷. За случај да дође до преплитања надлежности, формира се Сенат који управо и треба да реши такав проблем. Сенат може притом, да буде састављен од свих пет судова, а не само састављен од она два суда која су у сукобу. Приликом решавања сукоба надлежности не решава се мериторно већ се предмет враћа оном суду који је надлежан.

Карактеристика немачког управног судства заокружена је тиме што су управни судови одвојени од осталих судова. У организационом смислу, само управно судство је тростепено. Наиме, на нивоу земаља постоје управни судови (*Verwaltungsgericht*) и виши управни судови (*Oberverwaltungsgericht*), док на савезном нивоу постоји суд трећег степена, Савезни управни суд, који за разлику од првостепених и виших управних судова, које се баве и правним и чињеничним питањима, Савезни управни суд решава искључиво правна питања, контролишући на тај начин примену савезног права. Важно је нагласити да постоји само један Савезни управни суд, 16 Виших судова од којих свака покрајина има један суд, а првостепени управни судови се везују за административне јединице⁷⁸. Мање покрајине у Немачкој организују један управни суд, док веће покрајине имају више судова. На пример, Баварска, као једна од већих покрајина, располаже са чак седам управних судова. Структура судова у Немачкој је прилагођена величини и потребама појединих покрајина. Поједине земље имају

⁷⁵Schroeder Mainhard, „Administrative Law in Germany”, in Administrative law of the European Union, its member states and the United States, Seerden, René [Ed.], Intersentia, Cambridge 2012, p. 132., преузето са Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 156.

⁷⁶Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 154-155.

⁷⁷Љубодраг Пљакић, Управно судство у Немачкој и законска решења у Србији, Бранич, број 3-4/2012., стр. 122.

⁷⁸Љубодраг Пљакић, Управно судство у Немачкој и законска решења у Србији, Бранич, број 3-4/2012., стр. 123.

могућност да оснују заједнички суд или заједничка судска већа, те обзиром да обавеза увођења двостепеног судства може бити оптерећујућа за мање државе, Доња Саксонија и Шлезвиг-Холштајн су се договориле о оснивању заједничког вишег управног суда. Оснивање и укидање управних судова на нивоу земаља врши се искључиво законом. Посматрано у ширем смислу, немачко управно судство чине управни судови, финансијски и социјални судови, при чему се, финансијски и социјални судови могу окарактерисати као управни судови посебне надлежности.

Немачко управно судство заснива се на принципу колегијалног одлучивања, што је у почетку било без изузетака, јер управно судство није познавало институт судије појединца. Данас, ово раније правило није без изузетака. Управне спорове првостепени управни судови решавају у колегијалном саставу од пет чланова при чему су три члана професионалне судије, а две почасне судије. Судско веће има и могућност да пренесе спор на решавање једном члану и то онда када у конкретној ствари нема чињеничних и правних потешкоћа, а правна питања која се поставе немају начелни значај⁷⁹. Виши управни судови имају сенате од три чланова и сви чланови сената су професионалне судије, међутим, у случајевима првостепене надлежности вишег управног суда, сенат може да има седам чланова од којих су пет чланова професионалне судије, а преостала два почасне судије. Сенат такође има могућност да од колегијалног поступања направи инокосни, под истим условима под којима би судско веће првостепеног суда имало могућност то да уради⁸⁰. Сенати постоје и у Савезном управном суду и састављени су искључиво од професионалних судија. Сенат Савезног управног суда има пет чланова, односно три и то онда када доноси закључак ван усмене расправе. Мањи број чланова, односно три члана, Сенат може да има и онда када Савезни управни суд одлучује у првом и последњем степену, у тачно одређеној групи случајева, под условом да се ради о конкретној ствари у којој нема чињеничних и правних потешкоћа, а правна питања која се постављају немају начелан значај⁸¹.

Развој управног судства у Немачкој представља изузетан пример правне зрелости и институционалне ефикасности. Од својих почетака, немачки систем је пролазио кроз значајне реформе које су осигурале висок ниво независности и стручности судова, што је од кључне важности за правну сигурност и заштиту права

⁷⁹Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), 5, Abs 3 6, Abs 1.

⁸⁰Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), 9, Abs 3-4.

⁸¹Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), 10, Abs 3-4.

грађана. Савремени модел, који се састоји од једног Савезног управног суда и мреже виших и првостепених судова, осигурава ефикасно решавање управних спорова на свим нивоима, уз дубоку повезаност са федералном структуром државе. Овај развој је допринео стварању система који не само да задовољава потребе савременог друштва, већ и служи као узор другим државама. Немачка, као једна од водећих светских сила, заиста има завидан и прецизно организован систем управног судства који обезбеђује правду и транспарентност у односима између грађана и јавне администрације.

Са друге стране, у XXI веку, нова реформа управног судства у Аустрији дошла је са Аустријским конвентом или Конвент за ревизију Устава Републике Аустрије из 2003. године. Конвент из 2003. године био је одговор на потребу за усавршавањем и модернизацијом аустријског Устава, како би се адаптирао на промене у европском и глобалном контексту. Након две године рада, Конвент није довео до очекиваних резултата али је дао важна упутства у погледу начина на који би овај процес требало да се настави⁸². Пољска је 2002. године увела двостепено управно судство, а исте године и Чешка је спровела реформу и установила данашњи модел управног судства. Управне спорове у овој држави данас рјешавају регионални судови (*крајску суд*) и Врховни управни суд (*Nejvyšší správní soud*)⁸³

На самом прагу реформе, још једном се застало. Нацрт измена Савезног устава Аустрије из 2007. године био је важан део процеса реформе аустријског уставног и политичког система. Њиме се, у материји управног судства, предвиђало оно што се дуго очекивало и то увођење првостепених управних судова, по „*моделу 9 + 1*“. Овај модел значио је оснивање девет управних судова на нивоу покрајина и једног управног суда на савезном нивоу⁸⁴. Дуго након усвајања Нацрта идеја материјализована и формулисана на папиру, није заживела у стварности. Остала су да постоје независна управна већа, са том разликом, што већа на савезном нивоу, односно Независно савезно веће за азил је претворено у Суд за азил, као управни суд специјализоване надлежности – али не првостепене, јер његове одлуке странке нису могле да побијају пред Управним

⁸²Ратко С. Радошевић, Аустријско управно судство: реформа и нова парадигма; Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 4/2022, 1097–1117.

⁸³Дарио Ђерђа, Нека рјешења управног спора у успоредном праву: како унапредити хрватски управни спор, Зборник Правног факултета свеучилишта у Ријеци, вол. 39, бр. 1, 2018., стр. 96.

⁸⁴Daniel Ennöckl, „Die Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Entwurf zur Staatsund Verwaltungsreform“, Journal für Rechtspolitik, 15/2007, p. 256.

судом. Првостепених управних судова и даље није било. Од њиховог увођења одустало се из нејасних, а по схватању неких аутора, финансијских разлога⁸⁵.

Након више деценија правних и политичких дилеме и дискусије о увођењу првостепених управних судова, претиле су да се ова „прича без краја“ настави. Ипак, те претње се нису оствариле у пракси. Нови покушај реформе чекао је још четири године, али овај пут, када је то можда већ изгледало мало вероватно, био је успешан. Новела Савезног устава, усвојена 2012. године, предвидела је оснивање првостепених управних судова. Овај законодавни захват није имао само правну тежину, већ је поседовао и дубок симболички значај у контексту шире реформе правосудног система, која је обухватила не само организационе промене, већ и значајне институционалне адаптације. Реформа је изазвала дубоке и далеко одјекнуте последице на управно судство, а бројни аустријски стручњаци данас га са правом третирају као „реформу века“, с обзиром на то да је представљала најважнији и најобухватнији корак у ревизији аустријског Устава од његовог усвајања 1920. године.

Поменута реформа из 2012. године у стварности је заживела је 2014. године. Важећи систем судске контроле управе у Аустрији успостављен је Савезним законом из 2014. године којим су предвиђене измене Устава Аустрије у делу који регулише организацију и функционисање управног судства, те се променама, коначно предвиђа оснивање првостепених управних судова. У погледу организације управног судства, поред Управног суда и Уставног суда основано је 11 првостепених управних судова по моделу 9+2, који, за разлику од управних већа, имају судску функцију. На нивоу девет федералних јединица основан је по један управни суд за сваку (*Verwaltungsgerichte*), као управни судови опште надлежности који је надлежан за све опште управне спорове који не захтевају специјализовану правну обраду, док на савезном нивоу постоји Савезни управни суд као суд опште надлежности (*Bundesverwaltungsgericht*) чија

⁸⁵Harald Eberhard, Konrad Lachmayer, Constitutional Reform 2008 in Austria:- Analysis and Perspectives “,-Vienna Journal on International Constitutional - Law,- 2/2008, p.118. У аустријској правној теорији има и оних аутора који истичу то да финансијски разлози не могу да се сматрају оправдањем за неувођење првостепених управних судова. Оснивање свега неколико управних судова омогућило би укидање великог броја независних управних већа, и генерално гледано, велико „прочишћење“ државне организације, која је почела да подсећа на непрегледну „дунглу“ различитих органа. Сви ти бројни органи могли би да представљају организациону основу за увођење првостепених управних судова, која би омогућила да се и питање трошкова сагледа у другачијем светлу, а не у оном које полази од формирања једне потпуно нове организационе структуре. Georg Lienbacher, Allgemeines zur Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit 1. Instanz”, Journal für Rechtspolitik, 19/2011., p. 330-332.

надлежност обухвата сложеније и важније управне спорове који захтевају већи правни капацитет и Савезни финансијски суд (*Bundesfinanzgericht*), као управни суд посебне надлежности који има посебну надлежност у области управних спорова који се односе на финансијске и пореске одлуке, као и спорове који се односе на специјализоване области финансија и пореза. Другостепена управносудска надлежност је подељена и то између Управног суда и Уставног суда. Стари Управни суд добио је нову улогу и постао је Врховни управни суд, који одлучује о ревизији, као ванредном правном средству у управном спору. Врховном управном суду се изјављује ревизија (*Revisionen*) против одлука или ћутања свих првостепених управних судова, како оних у федералним јединицама, тако и Савезног управног суда и Савезног финансијског суда, и он одлучује о сукобу надлежности између управних судова различитих федералних јединица и управних судова федералних јединица и Савезног управног суда⁸⁶. Уместо касационих овлашћења, управни судови добили су мериторна, а управни спор, од спора ограничене, постао је, по правилу, спор пуне јурисдикције. То значи да су судови сада у могућности да се баве не само законитошћу одлука, већ и да доносе одлуке које у потпуности разматрају све аспекте предмета, укључујући и чињеничне и правне аспекте случаја.

Важно је нагласити да управни судови у Аустрији, као и у Немачкој, представљају посебну грану судске власти и да нису подређени редовном судству, укључујући Врховни суд Аустрије (*Oberste Gerichtshof*). Врховни управни суд је, у првом степену, надлежан за контролу управних аката које доносе савезни управни органи. Сва остала питања, у првом степену, решавају покрајински управни судови. Врховни управни суд, изузетно, суди у другом степену. Наиме, на одлуке покрајинских управних судова може се уложити жалба Врховном управном суду, који има надлежност да испитује правилну примену права у питањима од посебног значаја. Правна питања од посебног значаја су: 1) питања о којима су управни судови заузели друго становиште од оног које је заузео Врховни управни суд, 2) питања о којима не постоји судска пракса, 3) питања поводом којих постоје неусаглашени ставови у пракси⁸⁷.

⁸⁶Члан 133, став 1 Савезног устава Аустрије (*Bundesverfassungsgesetz*).

⁸⁷Катарина Голубовић, Новине у праву на приступ суду у аустријском управном спору, Страни правни живот, број 3/2015, 2015., стр. 266. и Катарина Голубовић, Европски стандарди правичности у управном законодавству и пракси, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 226.

Уставни суд је задржао надлежност у погледу заштите права која су зајемчена Уставом, али је дошло до промене у погледу субјеката чији се акти могу оспоравати пред овим судом. Тако се тужба Уставном суду не може више поднети непосредно против појединачних правних аката органа управе већ против одлука управних судова, било управних судова федералних јединица, било против одлука Савезног финансијског суда или Савезног управног суда⁸⁸.

Сагласно свему наведеном, можемо закључити да Врховни управни суд и Уставни суд више не поступају као првостепени судови, односно не одлучују о тужбама против аката управе већ одлучују као жалбени, другостепени судови против одлука првостепених управних судова. Уставни суд не може да делује као трећестепени суд, што значи да жалба против одлуке Врховног управног суда донете у другом управносудском степену није дозвољена⁸⁹.

Историјски развој управног судства у Аустрији осликава дубоку правну традицију и посвећеност стварању стабилног и ефикасног правног система. Аустрија је, кроз бројне реформе, успела да изгради јединствену правну структуру која гарантује независност судова и заштиту права грађана у односима са администрацијом. Аустрија је успела да створи прецизно структурирани систем који комбинује традицију са савременим потребама, осигуравајући независност судова и ефикасност у решавању управних спорова. Уз важан акценат права на приступачност правди и јасну подељеност надлежности, овај систем чини Аустрију примером високог стандарда у управном судству. Аустријски модел је истовремено и сведочанство о посвећености стварању правног оквира који омогућава да се одржи равнотежа између јавног интереса и индивидуалних права, што је од суштинског значаја за демократску и правну државу.

Свој садашњи облик и надлежност управно судство Швајцарске добило је изменама из 2007. године, које су усмерене на реформу судског система и унапређење правне сигурности у управним поступцима. Правни основ ових измена било је усвајање новог Устава 2000. године, у оквиру широке судске реформе, која је поставила темеље за већу ефикасност и независност правосудних органа. Ове реформе су

⁸⁸Члан 144 Савезног устава Аустрије, https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf

⁸⁹Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 213.

операционализоване кроз доношење Закона о Савезном суду и Закона о Савезном управном суду 2005. године, који су ступили на снагу 2007. године⁹⁰. Измене су подразумевале не само проширење надлежности Савезног управног суда, већ и унапређење процедуре у решавању управних спорова, чиме је ојачан капацитет овог суда да ефикасно и праведно решава све случајеве који се односе на рад савезне управе и заштиту права грађана у односу на јавне органе. Ова реформа је, стога, значајно допринела модернизацији швајцарског правосудног система и омогућила му да буде у корак са савременим потребама правде и правне сигурности. Кључна измена на савезном нивоу била је увођење Савезног управног суда (Tribunal administratif fédéral / Bundesverwaltungsgericht), који је заменио раније постојеће савезне комисије, које су до тада пружале заштиту у бројним управним областима. Савезни управни суд надлежан је да одлучује о коначним актима савезних управних органа. Правило је да се одлуке Савезног управног суда могу оспоравати тужбом пред Савезним судом⁹¹. Ово омогућава додатни слој правне заштите и гарантује да су одлуке Савезног управног суда подложне прегледу у случају да постоје повреде правних норми или права странака. Савезни суд, као највиша судска власт у земљи поступа, по правилу, као жалбени суд, и то против пресуда Савезног управног суда, с једне стране, и управносудских одлука донетих у последњој инстанци на кантоналном нивоу, с друге стране. Савезни суд данас пресуђује и спорове из социјалног осигурања, које је од 1917. године пресуђивао посебни суд⁹². Тужбе Савезном суду у области јавног права могу непосредно да се поднесу и против одлука независног регулаторног тела у области радио-дифузије (*l'Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision*). Последња измена на савезном нивоу, која је вредна помена, тиче се готово потпуног укидања могућности подношења правних средстава Савезном савету. Ово значи да данас немогућност подношења тужби Савезном суду против одлука Савезног савета практично нема значај, јер је управна контрола и жалбени поступак у потпуности пренесен на судски систем. Овим је готово завршен историјски процес преноса управносудске надлежности са Савезног савета на швајцарско савезно судство, чиме је ојачана улога независних судова у осигурању правне сигурности и заштите права грађана у односу на јавну управу⁹³.

⁹⁰Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 185.

⁹¹Ibidem, стр. 185.

⁹²Ibidem, стр. 185.стр. 185-186.

⁹³Ibidem, стр. 186.

Развој управног судства у државама које припадају континенталном правном систему није само историјски процес, већ и природни ток правне еволуције, у коме су се увек изнова преплићу потребе друштва и изазови које носи власт. Као што је рекао Ханс Келзен, право није нешто што је само написано на папиру, оно је жива материја која се обликује и развија кроз свакодневну праксу. Управно судство, као неприкосновени стражар правде, својим постојањем осигурава да се јавна власт не излизне у самовољу, већ да буде стално у оквирима правде, закона и транспарентности.

Сагледавајући развој управног судства у европским континенталним правним системима, можемо говорити о једном постепеном формирању посебног правног тела као одговор на неопходну потребу за контролом апарата државне власти. Од раних историјских периода, када су властодршци обављали своје послове без обзира на праведност и законитост, јавила се потреба за системом који би штитио права грађана, постављајући равнотежу између појединачних интереса и јавног добра. Управно судство је тако постало један од механизма у том процесу – механизам који није само разматрао спорне случајеве, већ је обезбеђивао правну сигурност и правду у односу између државе и појединаца.

Успон управног судства у европским континенталним правним системима можемо посматрати као процес обогаћивања правне свести и трагања за ефективним решењима у заштити људских права. Времена су се мењала, али је било све јасније да власт, ма колико била потребна, не може бити апсолутна, већ мора бити подложна контроли и одговорности. Управно судство је полако добијало своје чврсте основе, размењивајући са друштвом идеје правде, транспарентности и одговорности.

Из овог историјског контекста, можемо издвојити неке основне карактеристике управног судства у европско-континенталним правним системима, које се дубоко уткане у правно ткиво тих друштава. Прва и можда најважнија карактеристика је **посебни судови** за решавање ове врсте спорова, који су и били створени ради контроле рада органа управе. Друга карактеристика јесте **независност**. Управни судови, као специјализована тела, функционишу одвојено од других грана власти, чиме се осигурава да на њих не утичу политички интереси и притисци. Ова независност није само правно прописана, већ је и културно укорењена у правном систему, чинећи да одлуке судова буду резултат искључиво праведног тумачења закона, без обзира на интересе који долазе из других сфера власти. Трећа кључна карактеристика која се

издваја из развоја овог судства је **специјализованост**. Управни судови нису само арбитри у општем правном смислу; они су експерти који разматрају дубоке и комплексне аспекте административног права. Ова специјализација омогућава судовима да решавају и најсложеније спорне ситуације које настају између грађана и државе, било да је реч о контроли законитости, било о процени права која се нарушавају. Систем управног судства такође има једну веома важну **социјалну функцију**, која се огледа у балансирању између интереса појединаца са интересима јавне власти. Управни судови не само да штите права појединаца, већ се често морају суочити са дилемама које се односе на већу друштвену корист, као што су јавни ред и мир, безбедност и економски интереси. Стога, судови не раде само на заштити права грађана, већ и на одржавању друштвеног поретка и правде у његовој најширој дефиницији. На крају, **практично формирање правних норми** од стране управних судова није нешто што треба занемарити. Њихова способност да интерпретирају законе и одлуке које ће обликовати будућу праксу судова и законодавства чини управно судство динамичним актером у правном животу сваког друштва. Судске одлуке често постављају преседан који ће служити као основа за будуће одлуке и закључке.

Кроз ову анализу развоја управног судства и основних карактеристика овог правног механизма, можемо закључити да управно судство у европским континенталним правним системима представља више од пуне институције — оно је стуб правде и равнотеже. Као неуморни чувар права и слобода, управно судство је ослонац који штити појединце од произвољности власти, али истовремено је и неумољиви стражар који осигурава да јавна власт не измакне контроли и не пређе у домен самовоље. У том смислу, управно судство се јавља као стабилна и сигурна веза између људских права и јавног интереса, као духовни и правни стражар који осигурава да закон није само писано слово на папиру, већ жива и динамична сила која се прилагођава и одржава правду у свету који се стално мења. Оно је као светлост која осветљава мрак правних нејасноћа, дајући сигурност и заштиту сваком појединцу, али истовремено омогућавајући властима да деловање проводе у оквирима закона, без извртања или злоупотреба. Управно судство није само инструмент који одржава ред; оно је гарант правне државе, стварајући услове у којима закон није неприкосновен, већ живи, дишући механизам који одржава равнотежу између интереса појединца и заједнице, правде и власти. Можемо на основу свега изнетог речи да је управно судство

стуб, али и живи, пулсирајући организам који, као срце правног система, обезбеђује да држава и њене институције буду у служби народа.

1.2 Карактеристике развоја управног судства у англоамеричким правним порецима

„Страница историје више вреди него томови логики“
(судија Holms)

Када се упустимо у анализу развоја управног судства у англоамеричким правним порецима у односу на европско–континентални систем, налазимо се пред потпуно различитим путевима, који су се уназад вековима развијали у другом контексту. Уосталом, и у другим правним системима, и у англоамеричким правним системима постоји свест о потреби контроле и преиспитивања поступања јавне власти, али механизми који су на том путу створени одраз су једног специфичног правног и друштвеног контекста. Ови правни пореци, укорењени у дубокој традицији *common law-a* система, не познају управне судове као што је то случај у европском континенталном систему. Уместо тога, они су изнедрили специјалне механизме и судске процедуре које су на први поглед мање формализоване, али дубоко интегрисане у саму суштину правде. Англоамерички правни систем је, уместо креирања посебног органа за контролу управе, започео своје трајање кроз перцепцију да је сам судски апарат у облику редовног судства довољно моћан да одржи равнотежу између власти и грађана.

У наставку рада, настојаћемо да истакнемо дубоку разлику између англоамеричког и континенталног правног система – два система која, иако оба теже истом циљу: да обезбеде правду и заштиту права појединаца, користе различите механизме да би поменути циљ постигли. У континенталном систему, као што је пример са Француском, специјализовани управни судови постоје као гарант правде, при чему исти представљају чуваре правде, стојећи као сигуран бедем између јавне власти и права грађана, док англоамерички систем, са својим историјским коренима у уједињеним правним принципима, не познаје овакву строго одвојену контролу управе. Уместо формирања посебних судова за административне спорове, англоамерички правни систем користи надлежност редовних судова, који воде контролу над радом јавне власти, али без потребе за посебном и изолованом институцијом која би се бавила управним споровима. Континентални систем функционише као прецизно подешен механизам, где управни судови делују као стражари права, чврсто раздвајајући правду од административне моћи. Сваки корак у овом систему је пажљиво уоквирен и стручан,

с циљем да заштити индивидуална права од произвољности власти. С друге стране, англоамерички систем, попут рељефа који се постепено обликује кроз векове, оставља више простора за слободу интерпретације, где судови не само да чувају права појединаца, већ и чине судску праксу динамичном и отвореном за адаптацију на друштвене промене. Иако оба система теже истом циљу они различито путују до њега, носећи са собом одраз различитих правних и политичких традиција које су их обликовале.

У наставку овог рада, биће извршена детаљна анализа развоја управног судства у Енглеској и Сједињеним Америчким Државама, као типичне представнике англосаксанског система, с акцентом на специфичне механизме који су омогућили формирање и еволуцију ових правних система, као и на разлике које их одвајају од европско - континенталног правног поретка. Истражићемо дубоке историјске и теоријске основе које су обликовале овај вид судске контроле, те разматрати његову практичну примену у савременом контексту. Кроз ову анализу, настојаћемо да истакнемо кључне карактеристике англоамеричког система управног судства, као и начин на који су ти механизми утиснули на правну и друштвену стварност ових земаља. Иако се ради о два типична представника овог система, треба нагласити да и поред бројних сличности, између Енглеске и САД-а присутне су и не тако безначајне разлике. Првенствено, постојање писаног устава у Сједињеним Америчким Државама омогућава и контролу уставности аката управе од стране редовних судова, док у Енглеској нема писаног устава, па самим тим, нема ни контроле уставности.

Пре анализе управног спора у Енглеској неопходно је, како истиче правилно Цуцић, објаснити зашто се не говори о управном спору Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске. Разлог лежи у томе што би право Уједињеног Краљевства углавном обухватало само уставно право, то јест уставно уређење те државе. На нивоу управног права па и управног спора, у Уједињеном Краљевству постоје три засебна правна система. Систем који важи у Енглеској и Велсу, онај који постоји у Шкотској и правни систем Северне Ирске⁹⁴. Из тог разлога, истраживање се ограничава на управни

⁹⁴Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 221.

спор у Енглеској и Велсу, с тим што ћемо, користити уобичајени термин „енглески” правни систем⁹⁵.

„Ма колико ми кодификовали право у низ наизглед одговарајућих тврдњи, те тврдње ће представљати само једну фазу у непрестаном развоју. Да бисмо их разумели у њиховом пуном обиму, да бисмо знали како ће са њима поступати судије учене у прошлости, коју закон отелотворује, ми сами морамо знати нешто о тој прошлости. Знање о томе шта је закон био, неопходно је да бисмо знали шта је закон данас“⁹⁶.

Наведени цитат Olivera Holmesa на неки начин доста прецизно квалификује неке специфичности енглеског правног система и једну од теоријских разлика у приступу правној науци између енглеских и европских правника. Политичка, друштвена, економска и правна историја Енглеске толико је дубоко укорењена у овај систем да сваки покушај континенталног правника да с извесном сигурношћу полемиче, чак и о основним аспектима енглеског права, захтева не само правно, већ и дубоко познавање енглеске историје. За разлику од европско континенталних система који су под утицајем Француске и њене идеје кодификације, по којој је право логичан систем у коме се свако правно решење добија везивањем за унапред утврђена правна начела, енглески правници, међу њима и Oliver Holmes, тврде да живот закона никада није зависио од логике већ од искуства. Несумњиво је да познавање правне историје је изузетно важно и потребно и за европско континентални систем како би се потпуније разумели установе и институти правног система, међутим, по схватању енглеских правника и теоретичара, у њиховом систему то се јавља као нужност, имајући у виду да су у Енглеској нови иснтитути заправо само резултат историјске еволуције једног старог института⁹⁷.

Због наведеног, у разматрању организације судова у Енглеској, историјски приказ почећемо од периода средњег века, будући да су судови у овој држави још од тог периода били овлашћени да контролишу рад органа управе. Посматрани период карактерише и идеја да странка увек може да се обрати краљу и краљевом савету уколико сматра да је оштећена неком судском одлуком или да јој је ускраћено право на

⁹⁵Katharine Thompson, Brian Jones, „Administrative Law in the United Kingdom”, in *Administrative law of the European Union, its member states and the United States*, Seerden, René [Ed.], Intersentia, Cambridge 2012., p. 222–223.

⁹⁶Oliver W. Holmes, *Common law*, Boston, 1881., p. 32-33.

⁹⁷Тако Рене Давид наводи „о праву на непокретности у Енглеској не може да се напише ни најосновнија књига, а да се не говори о статуту *De donis* и *Quia Emptores* који потичу из 1285. и 1290 године“. Rene David, *Uvod u privatno pravo Engleske*, Beograd, 1960., str. 5.

правосуђе, понајвише јер је краљ сматран „резервоаром правде“⁹⁸ и да је као такав имао задатак да обезбеђује мир у краљевини. У то време није било никакве поделе на јавно и приватно право, те су судови расправљали спорове између грађана и управе као да је реч о споровима између појединаца⁹⁹. С тим у вези, како у енглеској традицији *common law*-а у друштву постоји само једно право енглеска правна традиција изричито је одбијала постојање једног посебног управног права. Међу енглеским теоретичарима највећи противник постојања посебног управног права био је *Dicey* који је право дефинисао као „свако право које се може остварити на суду; ако административно право остварују друге институције, а не судови, онда је почетка било логично негирати његов статус као права“¹⁰⁰. Наиме, *Dicey* је свој став изградио на основу упоређивања улоге судова у Енглеској и Француској у пружању заштите грађанима од управе. Будући да према француском систему управног права судску заштиту пружају посебни управни судови, примењујући посебне управноправне норме, и да у Енглеској судску заштиту грађана у односу на управу (нпр. у односу на Круну) судови пружају према истим општим принципима и начелима која важе за односе између грађана по принципу („како за краља, тако и за просјака“), *Dicey* је закључио да управно право у Енглеској не постоји. У том смислу, занимљиво је истаћи како *Dicey* у свом делу уопште не преводи француски израз *droit administratif*, као да – „константном употребом француског појма појачава његово страно порекло и његову неприкладност за *common law* земље“¹⁰¹. Ипак, *Dicey*-evo схватање да не постоји енглески систем управног права данас треба разумети другачије, прецизније више у формалном смислу, да не постоје посебне норме које су као такве означене као управноправне норме. Како се данас у Великој Британији истиче: „иако је тешко отарасити се старих навика, има многобројних доказа да се управно право у Британији у потпуности опоравило од Дајсијевог порицања његовог постојања“¹⁰².

У XVII веку догодиле су се две значајне измене у судској контроли управе. Прва, монарх је изгубио право да разрешава судије, те су они постали тумачи воља парламента, док се друга промена огледала у проширењу судске контроле увођењем

⁹⁸Rene David, *Uvod u privatno pravo Engleske*, Beograd, 1960., str. 13.

⁹⁹Вук Цуцић, *Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте*, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 223.

¹⁰⁰Arsen Bačić, *O engleskom "nerazumijevanju" Francuskog upravnog prava i Conseil D'etata, o jednoj povijesnoj epizodi u razvoju komparativnog ustavnog i upravnog prava*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 1/2008., str. 37.

¹⁰¹John A. Roth, *Dicey's ghost and administrative law*, *Administration & Society*, Vol. 34, 1/2002, p. 9.

¹⁰²K. D. Ewing, A. W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, London – New York 1985, p. 596., dostupno na adresi: <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/57750/1/A%20W%20Bradley.pdf>

прерогативних налога, тужби (*prerogative writs*), као алтернативе тужби за накнаду штете¹⁰³.

Надлежност за одлучивање о тужбама против управе, како тужби за накнаду штете, тако и прерогативних тужби, прешла је на Високи суд (*High Court*) у XIX веку и то Одељење краљичиног већа (*the Queen's Bench Division*)¹⁰⁴.

„Говорећи о карактеристикама управног судства у Енглеској, неизбежни и специфични систем судске контроле управе у Енглеској јесте систем управних трибунала (*administrative tribunals*), који су прешли дугачак пут од органа управе са одређеним квазисудским овлашћењима до, по схватању одређених аутора¹⁰⁵, суда у смислу члана 6 Европске конвенције о људским правима, са свим гаранцијама независности које таква тела уживају. У XX веку, као последица развоја државе благостања, број управних трибунала значајно се повећао, тако да је створено више од 80 различитих органа који су се бавили разним административним областима, од социјалне заштите до заштите животне средине. Ова експанзија органа за решавање административних спорова довела је до потребе за стандардизацијом процедура и унапређењем ефикасности. Но, ипак, управне трибунале, пратиле су бројне критике: да су оснивани *ad hoc*, без икаквог ширег плана, одвојени и од редовног судства тако и једни од других, без увида у дешавања у другим управним областима, да им је недостајала, каткад, чак и елементарна независност у односу на контролисане субјекте (чланове именује и разрешава министарство чији рад се контролише, односно министарство којем су подређени органи управе чији рад се контролише, да исто то министарство финансира и обезбеђује друге услове за њихов рад, често су им седишта била у седишту органа чији рад се контролише), да неки од њихових чланова не поседују правничко образовање, а у неким случајевима чак није било ниједног правника у њиховим редовима, упркос чињеници да су често били позвани да расправе

¹⁰³Peter Cane, „Judicial review in the Age of Tribunals”, *Public law*, July 2009. (479–500), p. 481., преузето од Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 223.

¹⁰⁴William Wade, „Administrative Justice in Great Britain”, in *Administrative law Anglo-American and Nordic systems*, Anglo-American and Nordic systems, Volume I, 1997., p. 15, преузето од Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Београд, 2015., стр. 223.

¹⁰⁵Peter Cane, *Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford 2011, p. 318.

сложена правна питања, да поступак по којем одлучују није нормиран и да не пружа адекватну заштиту странкама, као и изразита хетерогеност поступака“¹⁰⁶.

Ради унапређења система заштите права коју су пружали управни трибунали, у Парламенту је основан посебан комитет, назван по кључном протагонисти, Френков комитет (*Franks Committee on Tribunals and Enquiries*)¹⁰⁷. Френков комитет је 1957. године поднео извештај у којем се изјаснио у прилог опстанка система управних трибунала и нагласио њихове предности. Међутим, Комитет је такође уважио критике које су изнете на рачун ових трибунала. У извештају је предложен низ препорука, од којих је најважнија била потреба за достизањем стандарда „отворености, правичности и непристрасности (*openness, fairness and impartiality*)“¹⁰⁸. Поменути стандарди су подразумевали: јасну јавност поступка и обавезу образлагања одлука, усвајање јасних процедура које омогућавају странкама да изнесу своје захтеве и буду упознате са својим процесним правима и осигурање да нема стварног или привидног утицаја контролисаних субјеката управе на рад управних трибунала. Тиме је Френков комитет одбацио схватање владе да управни трибунали треба да буду сматрани делом управе, а не делом система контроле управне делатности¹⁰⁹. Управо је извештај Френковог комитета имао за последицу доношење више закона који су почели да на једнообразан начин уређују одређене сегменте организације и функционисања система управних трибунала¹⁰⁹.

Садашњи изглед енглеског система судске заштите права у односу на деловање управе уобличен је Законом о уставној реформи (*the Constitutional Reform Act*) из 2005. године¹¹⁰ и Законом о трибуналима, судовима и извршењу (*the Tribunals, Courts and Enforcement Act*) из 2007. године¹¹¹.

Законом о трибуналима, судовима и извршењу из 2007. године разни и разноврсни управни трибунали обједињени су у два трибунала – Првостепени

¹⁰⁶Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 226.

¹⁰⁷Вук Цуцић, Управно судство у развијеним земљама, Правосудна академија, документи и публикације, Београд, презентација, стр. 25.

¹⁰⁸Peter Cane, *Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford 2011, p. 318.

¹⁰⁹Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 226.

¹¹⁰Доступан на <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/4/contents>, види више на: Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 228.

¹¹¹Доступан на <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/15/contents>, види више на: Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 228.

трибунал (*the First-tier Tribunal*) и Виши трибунал (*the Upper Tribunal*), који има улогу другостепеног трибунала жалбене инстанце у односу на Првостепени трибунал¹¹². У областима као што су здравство, транспорт, образовање и слично, како је истакнуто, првостепена надлежност за вршење судске контроле подзаконских прописа припада првостепеним административним трибуналима (*First-Tier tribunals*), против чијих одлука се може изјавити жалба Вишем трибуналу (*Upper Tribunal*) који је надлежан за читаво подручје Велике Британије¹¹³. Ако у другим областима није утврђено право жалбе трибуналу, може се непосредно покренути поступак судске контроле пред редовним судовима¹¹⁴. Уколико Виши трибунал није надлежан за одређену врсту спорова или ако се жалбом од Вишег трибунала тражи да уради нешто што није у његовој надлежности, онда се одлука може оспорити пред Високим судом, то јест Управним судом, као његовом организационом јединицом¹¹⁵.

Законом о уставној реформи из 2005. године створен је Врховни суд Уједињеног Краљевства (*the Supreme Court of the United Kingdom*). Дом лордова, горњи дом Парламента Уједињеног Краљевства, престао је да буде највиши суд, а његове некадашње судије (*Lords of Appeal in Ordinary* или *Law Lords*) постале су судије Врховног суда¹¹⁶.

На крају, можемо закључити да је у Енглеској судска контрола управе првенствено у надлежности редовних судова, с тим што су одређене надлежности у том смислу поверене административним трибуналима, обзиром да је измена из 2007. године први пут створен систем управног судства.

Право Сједињених Америчких Држава, као и целокупни правни систем ове земље, дубоко је укоревен у историји, традицији и култури која се формирала током векова. У многим погледима, амерички правни систем представља јединствену мешавину континуитета и промена, одувек под утицајем филозофије либерализма и једнаких могућности за све, па је због тога други назив за њих „обећана земља“. Међутим, оно што данас перципирамо као добро познато и често идеализовано у

¹¹²Види више: Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 229-230.

¹¹³Члан 13. и 15. Закона о трибуналима, судовима и спровођењу одлука из 2007. године (*Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007*).

¹¹⁴Јелена Јеринић, Судска контрола управе, Београд, Службени гласник, 2012., стр. 94-95.

¹¹⁵Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 229-230.

¹¹⁶*Ibidem*, стр. 229-230.

филмској култури, врло је често искривљена слика права, судова и друштва у Сједињеним Америчким Државама. Тако се, кроз призму успешних америчких адвоката у телевизијским серијама, често занемарују сложености и дубоке разлике у америчком правном систему које се не могу у потпуности обухватити кроз фикцију и гламур. Амерички правни систем је, у суштини, резултат специфичне историје која сеже од колонијалних дана до формирања модерне федерације. Сједињене Америчке Државе имају јединствен правни оквир који се заснива на принципима законодавства, судске праксе и уставних вредности, које пружају шире могућности за анализе и упоређивања са другим правним системима, као што је српски. Међутим, да би се разумело америчко право, потребно је узети у обзир његове специфичне карактеристике, као што су важност преседана, федерализам и улога Уставног суда, као и различити нивои судова, који чине основу америчког правног апарата. Право Сједињених Америчких Држава, иако често виђено кроз призму Холивуда, носи важне вредности и принципе који се не могу потпуно разумети само кроз филмске и друге приказе.

Кроз учење о америчком праву и упоређивање са нашим правним системом, можемо стећи бољи увид у то како наше друштво функционише и уочити где су простори за напредак, али и где су наше предрасуде и заблуде. Управо кроз овакве анализе можемо боље разумети како и зашто правни системи на глобалном нивоу делују на начине који често изненађују и понекад не одговарају нашим очекивањима.

Право Сједињених Америчких Држава, као уосталом и право Енглеске, припада породици англосаксонског права. Овај велики правни систем се такође означава и као англоамеричко право или, пак, као *common-law* систем. Уставом из 1787. године успостављен је федерални систем државног уређења, те су нека овлашћења дата су савезној власти, док су остала остављена државама - чланицама¹¹⁷. Извори права у САД подељени су у две групе и то: писане изворе (*legislation*) и на прецедентно право (*case law*) које укључује одлуке Врховног суда, савезних апелационих судова и других савезних судова, као и одлуке врховних судова и нижих судова сваке од држава.

Карактеристика америчког права јесу агенције које су настале на америчком тлу још крајем XVIII века. Основни разлог њиховог настанка лежи у чињеници да оне

¹¹⁷ Душан Врањанац, Увод у правни систем Сједињених Америчких Држава, Увод у право САД, Институт за упоредно право, Београд, 2008., стр. 18.

окупљају људе који својим стручним знањима омогућавају решавање проблема које председник, чланови Конгреса и судије не би могли сами да реше¹¹⁸. Такође, као једна од њихових основних особина наводи се ефикасност, која је последица како стручности лица унутар агенција, тако и специфичности њихове организационе структуре. Њихова релативна независност у односу на политичка кретања у САД, чини њихову политику рационалнијом и стабилнијом¹¹⁹.

Дефинисати америчке управне органе није нимало лак посао¹²⁰. У самом Закону о управном поступку САД (АРА) из 1946. године, под агенцијом се подразумева „сваки орган власти владе САД, био он у саставу или под контролом другог органа“, са одређеним изузецима од којих су најзначајнији Конгрес, судови и Дистрикт Колумбија (District of Columbia). Врховни суд САД је у случају *Franklin v. Massachusetts* (505 U.S. 788) из 1992. године, заузео став да Закон о управном поступку такође искључује и председника САД из ове дефиниције. Најважнији међу њима су управни ресори (департмани), којих је тренутно 15 у америчком систему. Њихове старешине образују председников неформални кабинет и носе назив секретара (*Secretary*), осим функционера на челу ресора правде (*Attorney General*)¹²¹. Поред ресора (департмана) као основне врсте управних органа, велики значај у америчком систему имају и друге агенције. Ресори могу у себи садржати одређене агенције, па се тако, на пример, у оквиру Ресора здравства и социјалних служби јавља Управа за храну и лекове (*Food and Drug Administration*), у оквиру Ресора правде функционише Федерални истражни биро (*Federal Bureau of Investigation*, скраћено *FBI*), а у оквиру Ресора за транспорт постоји Федерална управа за авијацију (*Federal Aviation Administration*). Ове агенције

¹¹⁸Тако се наглашава, да је „постало очигледно да Конгрес нема времена, стрпљења, или посебних талената да регулише све виталне активности које су неопходне за очување друштвеног поретка и прогреса у америчком друштву“. Kenneth F. Warren, *Administrative Law in the Political System*, Westview Press, Boulder, 2004., p. 15.

¹¹⁹Међутим, мане агенција произлазе директно из њихових предности. Тако њихов експертски састав може довести до уског сагледавања проблема и извесне ароганције. Такође, тежња за ефикасношћу може нарушити поједина људска права, док недостатак политичке контроле може проузроковати неодговорност у вршењу активности. William Burnham, *Introduction to the Law and Legal System of the United States*, West Group, St. Paul, 2002., p. 196 - 197.

¹²⁰После II светског рата, Конгрес је заједно са председником САД, организовао комисију са задатком да проучи целокупну америчку администрацију и да предложи мере њеног управљања. Ова комисија је по свом председнику добила назив Хуверова комисија и обухватала је експерте у области организације управљања. Ово тело је поднело детаљан извештај Конгресу 1949. године, који се састојао од преко 2,5 милиона речи. На једном месту у извештају комисија тврди да америчка федерална управа обухвата 65 већих ресора и самосталних централних установа. На другом месту се истиче да је тај број 59, уз могућност да их можда има и 74, док укупан број централних установа износи према налазу комисије 1816. Ова студија, иако рађена пре више од пола века, показује сву тежину одређивања и дефинисања америчке управе. Eugen Pusić, *Američka uprava*, Matica Hrvatska, Zagreb, 1954., str. 135.

¹²¹Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд, 1999., стр. 219 – 220.

носе најразличитије називе као што су служба (*service*), управа (*administration*), биро (*bureau*) и слично¹²².

Америчко право не познаје специјализовано управно судство у смислу европско-континенталног система, будући да одвојеност и независност управе од редовних судова би била неспојива са англоамеричким схватањем слободе и правде¹²³. Ограничење активности управне власти произилази из права која су грађанима призната Уставом (посебно амандмани V и XIV), такозвани *due process of law* амандмани. Према *due process of law* нико не може бити лишен живота, имовине или слободе без законом прописаног поступка, што је у основи гарант законитости рада управе. Како се протеком времена показало да таква одредба није гарант заштите права и интереса грађана од незаконитих аката управе, 1946. године, донет је Закон о федералном управном поступку (*Administrative Procedure Act*, скраћено АРА), којим је признато право на судску заштиту против незаконитих аката управе. Наиме, да би по овом Закону било признато право на судску контролу услов је да су акти постали зрели за судско испитивање (*Final Agency Action*) тј. да је претходно правно средство исцрпљено (*Exhaustion of Administrative Remedies*)¹²⁴.

Из овог историјског контекста, можемо издвојити неке основне карактеристике управног судства у англоамеричким правним системима, које се дубоко уткане у правно ткиво тих друштава. Прва и можда најважнија карактеристика је не постојање специјализованог управног судства као што је то случај у европском континенталном систему. Ово значи да се управни спорови разматрају у **оквиру редовних судова**, без посебних судова који се баве искључиво административним и управним питањима. Даље, судови у англосаксонском праву, укључујући оне који разматрају управне спорове, често се ослањају на **претходне судске одлуке (преседан)**. Наведено ствара континуитет у правном систему и омогућава предвидљивост и стабилност у правној пракси, те је кључно у управном праву, јер ствара јасне оквире за разматрање сличних случајева у будућности. У контексту управног судства, ово значи да се спорови који

¹²²Миодраг Јовичић, Велики уставни системи - елементи за једно упоредно уставно право, IRO Светозар Марковић, Београд, 1984, стр. 92.

¹²³Бернанд Шварц истиче да се основна начела америчког управног права изводе, слично француском концепту, из судских одлука. Бернанд Шварц, Америчко административно право (општи појмови), Београд, 1956., стр. 10.

¹²⁴Зоран Р. Томић, Коментар закона о управним споровима са судском праксом, друго, допуњено издање, Београд, 2012., стр. 70-71.

укључују управну власт разматрају у светлу претходних пресуда које дефинишу како треба поступати у сличним случајевима.

Анализом типичних представника англоамеричког правног система и издавањем његових карактеристика, при чему не тежимо да звучимо као типични европски континентални правници, морамо, ипак, са посебним поштовањем и дивљењем истакнути француски модел управног судства. Он се, наиме, намеће као истински узор — као краљевски оквир у коме правде одјекују и у којем се гради чврст и непоколебљив систем. Француски управни судови, са својом прецизно утемељеном и дубоко укорјењеном организацијом, представљају институцију која заслужује да буде поштована као узор за све друге правне системе, укључујући и нови управносудски систем Републике Србије. У том контексту, француски систем управног судства није само институција; он је симбол правде, ослонац на коме се огледа стабилност и праведност. То је светлост која осветљава пут за све друге правне системе, укључујући и Србију, и која показује да је могуће створити систем који живи и дише правдом у сваком свом аспекту.

1.3 Карактеристике развоја управног судства у Србији

Српско средњовековно право, као и право осталих земаља на Балкану, било је дубоко под утицајем византијског правног система¹²⁵. Овај утицај је био нарочито изражен у правним актима који су се користили за регулисање друштвених и правних односа. Од великог значаја за развој српског средњовековног права био је Номоканон, који је Свети Сава превео и адаптирао у српски правни систем. Овај правни акт, који је комбинирао канонско и грађанско право, имао је важну улогу у регулисању односа унутар српске цркве и друштва. Такође, Душанов законик, најзначајнији правни споменик српске средњовековне државе, који је донет 1349. године, представљао је значајан корак напред у развоју српског правног система. Ова кодификација права није само систематизовала постојеће законске норме, већ је представљала израз нових тенденција у правном регулисању односа у тадашњем српском друштву.

Међутим, иако је правни систем овог периода био веома развијен, са сложеним правним актима и одредбама које су регулисале различите аспекте живота, није било институционализованог управног судства у савременом смислу те речи. У овом периоду, однос између власти и правде био је организован углавном кроз црквене и монархијске судове који су решавали правне спорове, али без прецизно дефинисане и специјализоване улоге за решавање управних спорова. Стога, иако је постојала правна регулација која је могла да се примени на јавне и управне односе, у традиционалном смислу управног правосуђа какво ми данас познајемо, није било.

Самосталне средњовековне државе Јужних Словена нестале су под силовитим ударом турских освајања. Падом Смедерева 1459. године престала је да постоји средњовековна Србија.

У првим деценијама XIX века након два народна устанка чији је циљ био ослобођење од турске доминације, Србија је све до 1830. године и даље била само “побуњеничка област, провинција турске царевине са унутрашњом аутономијом”¹²⁶.

Историја српског административног судства тесно је повезана са развојем Државног савета, институције која је имала свој почетак у време Карађорђевог владавина. Први

¹²⁵Више на: Драган Николић, Историја права стари и средњи век, треће, поновљено издање, Ниш, 2011.

¹²⁶Данило Данић, Развјатак административног судства у Србији и остале скупљене расправе из јавног права, Издавачка књијарница Геце Кона, Београд 1926, стр. 37.

облици судске контроле над управом и претече управног спора могу се видети у контексту оснивања Државног савета, који је био инспирисан француским моделом тог периода.

Сретењски устав¹²⁷ из 1835. године предвидео је оснивање Државног савета који је имао законодавну и извршну власт, заједно с кнезом, али и судску функцију у трећем степену. Савет, који је по слову Хатишерифа био само Савет, сада је добио назив Државни савет, што је јасно указивало да се Србија сматра државом, а не самоуправном турском провинцијом. Тиме је започела интеграција нових уставних реформи у Србији, што је било у складу са француском политичком праксом тог времена. Међутим, као што је Сретењски устав био кратког века, тако је и сам Државни савет брзо изгубио своју позицију као највиша власт, јер је постао орган који је у потпуности био подређен кнезу. Свој положај Државни савет је мало побољшао 1838. године доношењем такозваног Турског устава – Устав Књажества Србије, по коме су, чланови Државног савета уживали сталност, обзиром да се савет, као моћно оружје контроле кнежевe власти, састојао од 17 доживотних чланова, а сагласно броју округа у тадашњој Србији. Оваква садржина Устава из 1838. године отворила је пут ограничавању кнежевог апсолутизма и стварању озбиљног државног апарата. Како са својим поимањем власти Милош Обреновић није могао да влада по слову Устава, исти је након неуспешног преврата, абдицирао и напустио земљу, када на историјску сцену ступају уставобранитељи, а што је праћено и променом владајуће династије, будући да је на престо дошао Александар Карађорђевић. Уставобранитељи владају Србијом под његовим именом све до 1858. године, када је поново успостављена власт династије Обреновић. Током друге владавине кнеза Михајла Обреновић донет је Закон о Државном савету (Устројеније Државног Совјета) из 1861. године, којим је кнез у потпуности ставио ову институцију под своју контролу. Међутим, оно што јемного битније за развој управног правосуђа је чињеница да се у овом периоду јављају први обриси управног спора у Србији. Како истиче Денковић, „иако још ниједан закон изричито не прописује вођење управног спора, многи појединци се обраћају Државном савету побијајући законитост управних аката. Тадашњи Државни савет углавном

¹²⁷Устав је писао Димитрије Давидовић, један од најученијих људи у ондашњој Србији на ког су велики утицај извршиле идеје Боа л Конта, француског изасланика, који је боравио у Србији 1834. године. Небојша Ранђеловић, Историја права II, основи српске историје права, друго издање, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2012, стр. 76.

сматра себе надлежним по овим жалбама и на тај начин решава прве спорове о законитости управних аката”¹²⁸.

Након смрти кнеза Михаила Обреновића указује се прилика за промене у животу наше државе. Кнежевску власт су преузели намесници малолетног кнеза Милана Обреновића и уз снажан утицај либералних идеја које су од средине XIX века преко младих људи, школованих у Европи, преношене у Србију, 1869. године је донет „Намеснички“ устав. Управо се и зачетак судске контроле управе у Србији везује за Устав Кнежевине Србије из 1869. године, познатији као Намеснички¹²⁹, који предвиђа да Државни савет *„разматра и решава жалбе против министарских решења у спорним административним питањима“*. Овај устав представља важан корак у развоју правне државе у Србији и садржи одредбе које су омогућиле одређени облик судске контроле над административним поступцима. Из наведеног произилази да Државни савет представља први административни суд, а поступак пред њим први облик судске контроле управе у нашем праву. Тиме је код нас, по први пут, формално посматрано, уведен управни спор. Велики број празнина у Уставу, попуњаване су органским законодавством. Управо поменута уставна замисао разрађена је Законом о пословном реду у Државном савету из 1870. године у коме се у члану 35 дефинише административни спор и то као *„спор између приватног лица са једне стране и управне власти са друге стране, а постоји онде, где је наредбом или решењем управне власти право приватног лица повређено противу законских наређења“*. Независно од неких приговора на његову недовољну ефикасност, стоји констатација да је овим у Србији уведено административно судство, које је, у духу француске теорије о подели власти, било у саставу извршне власти, али је од ње независно, решавало спорове између грађана и управне власти у једном поступку који је личио на судски¹³⁰. Управни спор пред Државним саветом је био једностепен, што значи да није постојала могућност изјављивања жалбе против његове одлуке. Једино правно средство које се помиње у Закону било је понављање поступка („обновљење спора”). Тако је регулисано да, „једном коначно решен предмет не може Савет наново разматрање и решавање узимати“ (члан 50).

¹²⁸ Драгаш Денковић, „Настанак и развој Државног савета 1805-1918”, Добра управа (редакција и предговор: Ратко Марковић), Београд 2010, стр. 237.

¹²⁹ Устав Књажевства Србије у име његове светлости књаза српског Милана М. Обреновића IV од стране намесника његовог књажевског достојанства проглашено и објављено да је Народна скупштина у Крагујевцу решила о Духовима 1869. године (Намеснички устав), Државна штампарија, Београд 1869.

¹³⁰ Стеван Сагадин, Управно судство, Београд, 1940, стр. 182.

Аутор подвлачи чињеницу да се за тренутак настанка управног спора у Србији узима доношење Намесничког устава али да као и претходно обрађене државе и Србија у погледу управног спора има своју „праисторију“. Прецизније, и пре 1869. године постојала је пракса Државног савета, која је била ослоњена на „право надзора над радом министара“, прописано Законом о устројству Државног савета из 1839. године, да прима жалбе грађана на решења министара и да, иако се радило о обичним представкама, захтева објашњења од министара и да их позове на своје седнице, те да у одређеним случајевима исходи и то да министар сам промени своју одлуку¹³¹.

И у каснијим српским уставима и то Уставима владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије (1835-1941) Државни савет задржава позицију управног суда у Србији. Уставом из 1901. године и Законом о уређењу Државног савета од 21. децембра 1901. године и Законом о пословном реду у Државном савету од 31. јануара 1902. године проширују се административно-судске функције Државног савета тиме што се допушта заснивање административног спора и против указа и то од стране савета у циљу заштите државних материјалних интереса. Уставом из 1901. године проширен је предмет управног спора и на краљеве указе, а Главној контроли (врховном рачунском суду) је дато овлашћење на покретање управног спора „у име Државе, ако је Указом какав државни материјални интерес повређен у корист појединаца“. Ово стање траје све до доношења Устава из 1921. године. Према одредбама поменутог, такозваног Видовданског устава, раздвајају се Државни савет као врховни орган судске контроле управе и остали управни судови, као судови ниже инстанце. Законом о државном савету и управним судовима из 1922. године којим су разрађене одредбе Видовданског устава, прописано је да Државни савет решава у петочланим одељењима, при чему је чланове овог органа бирао краљ на предлог председника Министарског савета. Поменутим законом основано је шест управних судова (са седиштима у Београду, Загребу, Цељу, Сарајеву, Скопљу и Дубровнику, који је касније премештен у Подгорицу), а 1939. године основан је и управни суд у Новом Саду. Поред поменутог Закона, одредбе Видовданског устава разрађене су и Уредбом о пословном реду у Државном савету и управним судовима донетом исте године, чиме је заокружен нормативни оквир за рад ових институција. Државни савет је постао

¹³¹Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 253.

врховни управни суд који је одлучивао по жалбама на одлуке управних судова, али и поступао као првостепени управни суд у споровима о законитости указа и министарских решења¹³².

Успостављање шестојануарске диктатуре довело је до измена и допуна дотадашњих прописа. Тако је најпре донет Закон о изменама и допунама Закона о државном савету и управним судовима од 8. јануара 1929, којим је укинута сталност чланова Државног савета и судија управних судова, а измењен је и начин њиховог избора, односно постављења¹³³. Исте 1929. године и Уредба о пословном реду у Државном савету и управним судовима бива замењена Законом о пословном реду у Државном савету и управним судовима. Шестојануарска диктатура окончана је октроисањем устава. Уставом Краљевине Југославије из 1931. године, познатијим под називом Септембарски или Октроисани устав, Државни савет задржава позицију врховног управног суда, а остају и нижи управни судови. Овај устав посветио је само два члана установљењу управних судова за спорове управне природе и Државног савета као Врховног управног суда, а посебним законима препустио уређење питања састава, надлежности, поступка и начина постављења чланова Државног савета и судија управних судова. Неопходно је, такође, нагласити да је 1930. донети Закон о општем управном поступку, први такав законна овим просторима и четврти у светским оквирима. Поменути закон био је од изузетног значаја за материју управног поступања јер су истим регулисана многа питања, која су до тог тренутка, била спорна у управном праву.

Ратну 1941. годину Краљевина Југославија дочекала је притиснута и спољним и унутрашњим проблемима. На спољном плану, проблеми су долазили са свих страна и озбиљно угрозили опстанак државе и њеног правног поретка. Наиме, агресивна спољна политика Трећег немачког Рајха под вођством Адолфа Хитлера довела је до тога да уз мале изузетке за господаре већим делом европског копна, док је истовремено Италија под вођством Бенита Мусолинија исказивала нескривене претензије према територијама Краљевине Југославије. Унутрашње стање у Југославији било је такво да није пружало много разлога за веру у мирну и просперитетну будућност. Оптерећена

¹³²Зоран Р.Томић, Коментар Закона о управним споровима са судском праксом, друго допуњено издање, ЛП Службени гласник, 2012., Београд, стр. 79.

¹³³Стеван Сагадин, Управно судство, поводом стогодишњице рада Државног савета 1839–1939, Државна штампарија, Београд 1940, 198–199.

бременом многобројних унутрашњих проблема, неутралност је представљала жељу Југославије, а нужност опредељења за силе Осовине са једне, или Савезнике са друге стране, била је реалност. У таквим околностима, суочена са притисцима и уценама са свих страна, Југославија је морала да се определи за неку од опција, те је 25. марта 1941. године, у Бечу, у дворцу Белведере, између представника влада Немачке, Италије и Јапана са једне стране и владе Краљевине Југославије, коју су представљали Драгиша Цветковић и Александар Цинцар - Марковић, потписан Протокол о приступању Краљевине Југославије Тројном пакту. Приступање Краљевине Југославије Тројном пакту није добро прихваћено у домаћој јавности, што је искористила група официра и уз помоћ британске обавештајне службе извршила војни пуч, након чега је формирана нова влада на челу са Душаном Симовићем. Како је и природа пуча била јасна, тако је био јасан и одговор Адолфа Хитлера. Нацистичка Немачка је без званичне објаве рата, 6. априла 1941. године напала Краљевину Југославију, која је убрзо и капитулирала.

Ратне околности током Другог светског рата изнедриле су неке нове идеологије и у први план истакле неке нове људе, па тако на политичку сцену тадашње Југославије све значајнију улогу добија Комунистичка партија Југославије и њена идеологија. Комунистичка партија предвођена Јосипом Брозом Титом убрзо преузима власт у земљи и изазива тектонске промене у правном систему укидањем монархије и успостављањем републиканског облика уређења, променама у законодавству и организацији државног апарата. Посматрано са аспекта промена у области управног права, једна од најзначајнијих последица описаних промена у правном систему нове државе било је укидање Државног савета и управних судова. Значајан утицај на доношење одлуке о укидању управних судова дала је совјетска правна доктрина која је управни спор посматрала као буржоарску категорију.

У време владавине Јосипа Броза Тита (1945–1980), Југославија је била социјалистичка федерација, са централизованим системом власти и израженом контролом партије над свим аспектима живота, укључујући и правосудни систем. Услед наведених реформи у том периоду у држави практично није постојао ефикасни и јасно устројени механизам судске контроле управе, те се контрола рада управе у основи сводила на поједине облике политичке и административне контроле. Управни спор у комунистичкој Југославији, као облик судске контроле законитости управних аката, уведен је тек 1952. године, али на другачијим основама. Није више постојао Државни

савет, нити управни судови, већ су за управне спорове били надлежни редовни судови. Управни спор је био одређен као облик судске контроле над законитошћу управних аката. Ту контролу вршили су Врховни суд Југославије, Врховни судови у републикама и Врховни војни суд и то путем посебних судских већа¹³⁴. По овом Закону о управним споровима из 1952. године, управним спором се сматра спор између правног лица и овлашћеног државног органа, са једне стране и државног органа, најчешће органа управе, са друге стране. Закон о управним споровима је мењан и допуњаван 1965. године¹³⁵, а 1977. године донет је нови закон који је након стварања Савезне Републике Југославије незнатно мењан 1992., 1993. и 1994. године. У тадашњем југословенском правном систему, судска контрола управних аката уређена је нарочитим законским прописима процесног карактера: Законом о управним споровима¹³⁶, а делом и појединим одредбама прописа који се односе на службу друштвеног књиговодства – посебно Законом о служби друштвеног књиговодства¹³⁷.

Измене и допуне Закона о управним споровима извршене 1965. године од посебног су значаја јер је управо тим изменама у наш правни систем уведен правни стандард „природе ствари“, што је значајна новина будући да је до тада спор пуне јурисдикције био могућ само у области социјалног осигурања.

Несрећне околности у којима се нашла наша држава током деведесетих година 20. века, довеле су до распада тадашње мултинационалне државе и условиле нове промене у правном систему Србије. За време владавине Слободана Милошевића, у Србији је постојала дубока неусаглашеност између законских решења која су постојала на папиру и њихове примене у пракси. Управно судство није било оснажено као институционални механизам за проверу деловања управних органа, јер је судска независност била ограничена. Збацивање Слободана Милошевића са власти и окретање државе у правцу европских интеграција, подразумевало је прихватање европских принципа и вредности, али и значајне промене у сфери правног система државе, а што је укључивало и потребу за модернизацијом управног судства.

¹³⁴Милена Б. Јакшић, Милан М. Мацура, Историјски развој управног спора у правној науци, Баштина, Приштина – Лепосавић, св. 45, 2018, стр. 186.

¹³⁵Изменама закона из 1965. године уведена су и два нова ванредна правна средства у наш правни систем: тзв. захтев за судску заштиту (чл. 20) и захтев за заштиту законитости (чл. 21).

¹³⁶Закон о управним споровима Службени лист СФРЈ, бр. 4, 1977.

¹³⁷Савезни закон о служби друштвеног књиговодства, Службени лист СФРЈ, бр. 70, 1983.

Нова правна ситуација у области управних спорова настаје усвајањем Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора (Службени лист СЦГ, бр. 1/2003, од 4. фебруара 2003. године). Савезна Република Југославија престаје да постоји, а заједно са тим престао је да важи Устав СРЈ из 1992. године, као и постојеће савезно законодавство¹³⁸. Закон о управним споровима из 1996. године, донет је након распада велике федерације и у периоду постојања Савезне Републике Југославије (коју су чиниле само Србија и Црна Гора). Наиме, према Уставној повељи (члан 64) закони Савезне Републике Југославије у пословима Србије и Црне Горе примењиваће се као закони Србије и Црне Горе. Закони Савезне Републике Југославије изван послова Србије и Црне Горе примењиваће се као закони држава чланица док државе чланице не донесу нове прописе, осим закона за које скупштина државе чланице одлучи да се не примењује.

До доношења важећег закона, у Републици Србији као чланици државне заједнице је на снази био Закон о управним споровима (Службени лист СРЈ, бр. 46/96) из 1996. године, а од 2006. године и у Србији као самосталној и независној држави. Као основни правни пропис у овој области, овај закон омогућио је грађанима да оспоравају незаконите управне акте, чиме је започела изградња система који треба да обезбеди правну заштиту од злоупотребе власти. Међутим, иако је био важан за почетни развој управног судства, овај закон је имао одређена ограничења која су утицала на ефикасност и транспарентност судских поступака. До 1. јануара 2010. године надлежност за решавање управних спорова (у смислу задржаних одредаба члана 14-20 тадашњег Закона о судовима)¹³⁹ била је подељена између судова опште надлежности и Врховног суда Србије¹⁴⁰.

¹³⁸Стеван Лилић, Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора, теорија, пракса, законодавство, Савремена администрација, Београд, 2003.

¹³⁹Службени гласник Републике Србије, бр. 46/91, 60/01, 18/92 и 71/92.

¹⁴⁰До краја 2009. ВСС је у управном спору одлучивао: 1. о законитости коначних управних аката државних (републичких) органа ако законом није другачије одређено (тј. ако нису стављени у надлежност окружних судова); 2. по жалбама (када је она изричито законски превиђена) на одлуке окружних судова; 3. по ванредним правним лековима против правноснажних одлука судова (окружни као и већа самог ВСС-а). Окружни судови су решавали о законитости коначних управних аката: 1. републичког фонда пензијско – инвалидског осигурања, према пребивалишту осигураника, односно корисника права (месна надлежност); 2. у случајевима у којима није надлежан други суд, тј. ВСС-а то значи, по правилу, по тужбама против коначних управних аката недржавних органа и организација са јавним овлашћењима, односно оних вршилаца који обављају пренете управне послове (све то у смислу члана 14 тачка 7 – за окружне судове, и члана 17 став 1 тачка а,б,ђ и з – за ВСС). Зоран Р. Томић, Управни спор и управно судовање у савременој Србији – неки реформски проблеми и правци новелирања, Зборник Правног факултета у Сплиту, бр. 1, 2010., стр. 21-36.

Значај реформе државне управе истакнут је у документу Владе Србије под називом Стратегија реформе државне управе Србије¹⁴¹ у којој се, између осталог, истиче да је реформа државне управе сложен и дугорочан процес, посебно у земљама у транзицији, у којима је управа, како на централном, тако и на локалном нивоу, по правилу слаба, оптерећена низом проблема нагомиланих током више деценија. Према Стратегији, реформа државне управе укључује и реформу управног законодавства, што наравно подразумева реформу самог законодавства о управном спору. Занимљива је околност да је у Акционом плану за спровођење реформе државне управе за период 2004. до 2008. године било предвиђено да се Закон о управним споровима (као и Закон о општем управном поступку) усвоји у последњем кварталу 2004. године¹⁴². Иако је требало да буде усвојен знатно раније и уз темељну анализу свих релевантних фактора, важећи Закон о управним споровима, чини се мало брзоплето, усвојен је по хитном поступку, а објављен у Службеном гласнику Републике Србије бр. 111/09 од 29. децембра 2009. године, а ступио је на снагу 30.12.2009. године. Од увођења Закона о управним споровима 2009. године, Србија је успоставила једностепени систем за решавање управних спорова. То значи да управни судови разматрају спорове у првом и последњем степену, а странке немају право на редован апелациони поступак по жалби.

У Образложењу предлога Закона о управним споровима тадашњег Министарства за државну управу и локалну самоуправу, као основни разлози за доношење ЗУС-а наведени су:

- Потреба да се ЗУС усклади са Уставом Републике Србије и међународним стандардима, посебно са начелима и правилима Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (Рим, 1950. година, са додатним протоколима) коју је тадашња државна заједница Србија и Црна Гора – чији је сукцесор садашња Република Србија, као самостална и независна држава – ратификовала 2003. године.
- Уважавање препоруке Комитета министара Савета Европе – Рец (2004) 20, о судској контроли управних аката од 15. децембра 2004. године.

¹⁴¹Влада Републике Србије, Стратегија реформе државне управе Србије (октобар 2004).

¹⁴²Стеван Лилић, Управно право управно процесно право, осмо издање, Правни факултет Универзитет у Београду, Београд, 2014., стр. 564-565.

- Хитно и нарочито важно је усклађивање ЗУС-а са Законом о уређењу судова Србије (2008), посебно у погледу судске надлежности и система правних средстава у управном спору.
- Неопходност промене систематике ЗУС-а, посебно у погледу доследног и јасног одвајања садржинских и организационих од процесних питања управног спора¹⁴³.

Ваља указати да су у јавној расправи поводом Нацрта новог ЗУС-а дошле до изражаја неке околности које су указивале на озбиљне недостатке у квалитету текста понуђеног Нацрта. Критике су се односиле на непостојање образложења Нацрта, на низ противречности у многим одредбама Нацрта, а посебно на непостојање жалбе као правног средства против судских одлука у управном спору. Као противаргумент, изнето је становиште да је усвајање новог Закона о управним споровима „неопходно и хитно“, с обзиром на чињеницу да је од 1. јануара 2010. године требало да започне рад новог Управног суда. Уколико нови ЗУС не буде усвојен, упозорава се да овај суд неће моћи да функционише и успешно обавља своју основну функцију. У коначном исходу, првобитни Нацрт Закона о управним споровима је у последњем тренутку значајно „коригован“, чиме су постигнута значајна побољшања. Као резултат ових измена, коначна верзија усвојеног Закона била је много боља и квалитетнија од иницијалног Нацрта. Један од циљева доношења новог Закона о управним споровима јесте трансформација традиционалне државне администрације у сервис грађана¹⁴⁴.

Између прелазних и завршних одредби новог Закона о управним споровима садржан је члан 77 став 1 којим је прописано: „Поступци по тужбама, захтевима за ванредно преиспитивање судске одлуке и тужбама за понављање поступка поднетим до дана ступања на снагу овог закона, окончаће се пред Управним судом, по правилима поступка која су важила до дана ступања на снагу овог закона.“ Овим је јасно потврђено да новоформирани Управни суд може наставити да одлучује по правилима поступка која су важила пре ступања на снагу новог закона. На овај начин, успостављање Управног суда специјализованог за управне спорове не захтева доношење новог закона који би регулисао поступак решавања ових спорова, јер се тај

¹⁴³Образложење предлога Закона о управним споровима. Доступно на: <http://www.drzavnauprava.gov.rs/pages/documents.php?id=16>

¹⁴⁴Зоран Р. Томић, „Управни спор и управно судовање у савременој Србији – Неки реформски проблеми и правци новелирања“, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, бр. 1, 2010, стр. 2–35.

процес може наставити по старим правилима, чиме су доносиоци овог Закона, а узимајући у обзир наводе из Образложења и Нацрта, сами себе демантовали.

Развој института управног спора у Србији представља кључну фазу у обликовању правног система који осигурава заштиту права грађана у односима са јавном администрацијом. Историјски посматрано, овај процес је пролазио кроз значајне трансформације, од првобитне надлежности општих судова до успостављања специјализованих судова за решавање управних спорова. Важан корак у овом процесу представљао је оснивање Управног суда 2010. године, као независне и стручне инстанце која је добила надлежност за одлучивање у управним стварима, чиме се у Србији остварена потреба за правном сигурношћу и транспарентношћу у управним поступцима.

Овако постављен историјски развој управног судства, као и правни оквир који га дефинише, обликују континуиране напоре ка обезбеђивању правде у односу на поступке административних тела. У наставку, биће разматране кључне карактеристике које обликују управно судство у Србији, с посебним акцентом на његову улогу и функцију у правном систему земље. Прва карактеристика везује се за припадност **европско континенталном правном систему**, који је карактеристичан за земље са правном традицијом која се заснива на писаним законима и прописима. Друга карактеристика води ка **специјализацији судова** будући да управно судство у Србији функционише кроз судове који су у потпуности специјализовани за разматрање и одлучивање у управним стварима, при чему је најизраженији пример Управни суд. Специјализованост овог суда доприноси ефикасности процеса и гарантује да се сваки предмет разматра у оквиру темељног разумевања административног права. Следећа карактеристика огледа се у **независности судске власти** обзиром да је Управни суд независни у свом раду и не подлеже утицају извршне власти, чиме се осигурава независност у доношењу одлука које се тичу јавних права и обавеза. Наредна кључна карактеристика управног судства у Србији огледа се у **осигурању правне сигурности и заштите људских права**. Управни судови, као чувари правде, имају одговорност да грађанима пруже стабилан правни оквир у коме ће бити заштићена њихова права у односима са јавном администрацијом. Реч је о процени који гарантује да свака одлука која може утицати на права, обавезе и правне интересе појединаца буде донета на основу јасних и предвидивих правила, чиме се спречава произвољност власти. Управно

судство, дакле, не само да служи као механизам за ревизију административних одлука, већ и као стожер правне сигурности и правде, стварајући правни амбијент у којем је сваки акт јавне власти подложен детаљној и праведној процени. У овом процесу, грађани добијају осећај сигурности у правном систему, који осигурава да њихова права неће бити угрожена произвољним и неоснованим одлукама јавних органа. Поред већ разматраних кључних карактеристика, управно судство у Србији одликује се и **процедуралном транспарентношћу**. Наиме, судски поступци у управном судству су доступни јавности и транспарентни, чиме се осигурава висок степен јавног поверења у правду која се испоручује. Транспарентност не само да омогућава јавности да прати правне поступке, већ и подстиче саму администрацију на већи опрез и одговорност у одлучивању. Тиме се додатно оснажује принцип правде, који подразумева да су поступци јасни и разумљиви, а одлуке увек засноване на објективним и непристрасним проценама. Додатно, важан аспект који карактерише управно судство је и **способност да се прилагоди новим изазовима**, укључујући изазове које нам доноси глобализација и европеизација. Управни судови су, дакле, у континуираном процесу адаптације и усавршавања, како би могли ефикасно да одговоре на нове правне и друштвене потребе које се јављају, те тако остварују своју улогу чувара правног поретка.

Управно судство у Републици Србији представља кључни стуб правне сигурности, правде и заштите људских права. Уз своје кључне карактеристике као што су припадност европском континенталном правном систему, специјализованост судова, независност судске власти, правна сигурност и транспарентност поступака, управно судство осигурава исправно и праведно решавање административних спорова. Управо поменуте карактеристике не само да осигуравају ефикасно функционисање правног система, већ и изграђују поверење грађана у правосудни систем као целину. У будућности, потребно је наставити с развојем и адаптацијом управног судства, како би исто одговорило на све нове изазове и потребе савременог друштва.

1.3 Међународни аспект управног спора

Конвенција за заштиту људских права и основних слобода, потписана у Риму 1950. године, заузима кључно место у савременом међународном оквиру заштите људских права. С обзиром на политичку ситуацију у Европи у то време, овај правни акт је постао основа за заштиту људских права и успоставио је темељ за постепени развој правних система држава потписница. У домену кривичних дела, Конвенција је имала широко распрострањену примену, док је у области управног права њен утицај био нешто сложенији и дубљи. Све државе потписнице обавезне су да садржај Конвенције интегришу у своје националне правне системе, чиме је она постала важан инструмент за унапређење заштите права и слобода на међународном нивоу. За управни спор темељни члан ове Конвенције представља члан 6¹⁴⁵ који има примену на подручју судске контроле управе. Ово се односи на: право на јавну расправу, суђење у разумног року, „правично суђење“ и право на независан и непристрасан суд и на јавно изрицање пресуде осим у посебним околностима када јавност може бити искључена¹⁴⁶. Европски суд за људска права донео је низ пресуда које су имале значајан утицај на управно право држава уговорница Конвенције, што је резултат чињенице да су у неким државама управни поступци били тако регулисани да су повређивали права гарантована Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода. Суд је својим одлукама наметнуо стандарде који су државама чланицама били обавезујући, подстичући их да прилагоде своје националне прописе и праксе у складу са међународним људскоправним стандардима.

Иако је управно право Европске уније кључни део европског управног права, утицај правног поретка Савета Европе на развој европског управног права није занемарљив. Савет Европе, кроз своје конвенције и механизме, има значајан утицај на обликовање правних стандарда који утичу на развој управне праксе у државама чланицама, чиме доприноси усклађивању и унапређењу правног система. Правни

¹⁴⁵Члан 6. Право на правично суђење, став 1. предвиђа да свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама или о кривичној оптужби против њега, има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона. Пресуда се изриче јавно, али се штампа и јавност могу искључити с целог или с дела суђења у интересу морала, јавног реда или националне безбедности у демократском друштву, када то захтевају интереси малолетника или заштита приватног живота странака, или у мери која је, по мишљењу суда, нужно потребна у посебним околностима када би јавност могла да нашкоди интересима правде.

¹⁴⁶Више на: Катарина Голубовић, Европски стандарди правичности у управном законодавству и пракси, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 110-197.

поредак Савета Европе утиче и на управно право Европске уније, имајући у виду да се стандарди које је развио Европски суд за људска права при примени Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, поштују од стране Суда правде Европске уније. У одсуству одредби управног карактера у оснивачким уговорима и другим прописима Европске уније, пракса Суда правде Европске уније представља најзначајнији извор управног права ЕУ. Оснивање Суда правде повезује се са стварањем Европске заједнице за угаљ и челик¹⁴⁷, што је било кључно за почетак институционалног развоја Европске уније и њене правне традиције. Штавише, још у време постојања само једне Зједнице – Европске заједнице за угаљ и челик, у случају *Algera v. Common Assembly of the ECSC*, 1957. године, суочавајући се с проблематиком побијања управних аката, Европски суд је отворено изразио нужност судског надзора у праву Заједнице¹⁴⁸. Овај предлог је убрзо усвојен те је могућност судског надзора над радом институција Заједнице, па тако и вођења управног спора против појединачних аката Заједнице, у правни систем Европске заједнице уведена већ 1958. године, чланом 173. Уговора о Европској економској заједници. Увођењем судског надзора над законитошћу аката институција Заједнице већ у фази самог оснивања заједничког европског тржишта и заједнице за атомску енергију¹⁴⁹, заштита права грађана Европе од незаконитих радњи институција постављена је као један од битних правних института овог, тада још правног система у настајању. Уговором из Амстердама ово је начело с једном допуном правно институционализовано у Петом делу Уговора о Европској заједници, Одељку 4., који се односи на Суд Европске заједнице. Члан 230. став 1. овог Уговора прописује: „Европски суд надзире законитост аката које су заједно донели Европски парламент и Веће, аката Већа, Комисије и Европске централне банке, осим препорука и мишљења те аката Европског парламента с правним ефектом према трећим особама“. Међутим, за само вођење управног спора у праву Заједнице, најбитнији је став 4. овога члана, који одређује да свако физичко и правно лице, под одређеним условима, могу покренути поступак надзора појединачних

¹⁴⁷Европска заједница за угаљ и челик основана је Париским уговором који је потписан 18. априла 1951. године. Овај уговор је био закључен на период од 50 година, па је његовим истеком 2002. године Европска заједница за угаљ и челик престала да постоји.

¹⁴⁸Joined Cases 7/56 i 3/57, *Algera v. Common Assembly of the ECSC*, *European Court Review* 39/1957.

¹⁴⁹Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 134.

одлука институција Заједнице. Тако је управни спор и правно институционализован у праву Европске заједнице¹⁵⁰.

Да је право на судску заштиту једно од опћих начела права Заједнице, уједно је 1986. године потврдио и сам Европски суд у случају *Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*¹⁵¹. У овом случају, Европски суд је јасно и недвосмислено нагласио да је право на делотворну судску заштиту фундаментално право Уставног поретка Европске заједнице. Ова права припадају свим субјектима који су подвргнути правном поретку Заједнице, без обзира на то да ли се ради о физичким или правним лицима.

Снажна интеракција између управног права Европске уније и националног управног права земаља чланица произвела је значајне промене у националним правним системима и подстакла процес њихове хармонизације¹⁵². Стални контакти између јавних службеника земаља чланица и јавних службеника Европске комисије, развој посебног европског система управног судства, као и стварање заједничког система управних вредности и принципа, допринели су уједначавању управног права земаља чланица. Цео овај сложени процес довео је до формирања посебног европског система, који се често назива и „Европски управни простор“ (*European Administrative Space*)¹⁵³. У области права Европске уније, Европски суд правде (Суд правде Европске уније) континуирано дефинише велики број принципа управног права позивајући се на опште правне принципе управног права који су заједнички за државе чланице. Нарочито важни принципи изнети у пракси Европског суда правде, које све државе чланице морају да примењују на својој територији када примењују право Европске уније, укључују: принцип законитости у управи, принцип пропорционалности, принцип правне сигурности, принцип заштите оправданих (легитимних) очекивања, принцип недискриминације, принцип права на саслушање у поступку доношења одлука,

¹⁵⁰Дарио Ђерђа, Управни спор у Европској заједници, Правни факултет Свеучелишта у Ријеци, в. 27, број. 2, 2006., стр. 916.

¹⁵¹Case 222/84, *Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, *European Court Review*, 1651/1986., преузето са Стеван Лилић, Управно право управно процесно право, осмо издање, Правни факултет Универзитет у Београду, Београд, 2014., стр. 103-104.

¹⁵²Mario P. Chiti, Are there Universal Principles of Good Governance?, *European Public Law*, Vol. 1, 1995, str. 241–258., преузето са Стеван Лилић, Управно право управно процесно право, осмо издање, Правни факултет Универзитет у Београду, Београд, 2014., стр. 103-104.

¹⁵³SIGMA Paper No. 23: Preparing Public Administration for the European Administrative Space, OECD, 1998, str. 14–15., Доступно на: www.oecd.org/puma/sigmaweb.

принцип приступа управним судовима од стране појединаца под једнаким условима, принцип вануговорне одговорности државне управе и други¹⁵⁴.

Препорука Р (2004) 20 Комитета министара државама чланицама о судској ревизији управних аката, која је усвојена, како се наводи, „имајући у виду члан 6 Конвенције за заштиту људских права и основних слобода, који предвиђа да „свака особа има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона“, као и релевантну судску праксу у (управним) споровима Европског суда за људска права.“ Појам управног акта је знатно проширен и као такав обухватио целокупну делатност управе: опште и појединачне правне акте и физичке (материјалне) радње које управа предузима приликом вршења власти, који могу да утичу на права и интересе физичких и правних лица, као и ситуације одбијања чињења или пропуштања чињења управног органа у случајевима када је обавезан да спроведе поступак по захтеву странке („ћутање“ управе). У односу на наше право, поставља се питање да ли би под управносудску контролу требало да дођу и општи правни акти управе – тзв. управни прописи (француски модел) и материјални акти (мађарски модел), или би таква контрола требало да буде у надлежности Уставног суда. Под судском ревизијом се подразумева испитивање и утврђивање законитости управног акта и доношење одговарајућих мера од стране суда, са изузетком ревизије од стране уставног суда¹⁵⁵. Ова препорука наглашава важност судске ревизије управних аката као основног механизма за осигурање правде и правичности у управним поступцима, као и усаглашавање са стандардима које постављају међународни правни акти. Препоруком је такође утврђен стандард према којем сви акти управе треба да буду подвргнути судској ревизији, чиме се наглашава ширина обима судске контроле управне делатности. Овај приступ осигурава да судови имају надлежност да испитују законитост свих аката које доносе органи јавне власти, чиме се гарантује правичност и транспарентност у управним поступцима¹⁵⁶.

¹⁵⁴Jürgen Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 1988. English version: *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, London, 1992.

¹⁵⁵Стеван Лилић, Катарина Голубовић, *Европско управно право са освртом на управно право Србије у контексту европских интеграција*, Београд, 2011., стр, 98-99.

¹⁵⁶*Ibidem*, стр. 99.

ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ СПОРА

Управни спор представља поступак који има за циљ заштиту права и интереса грађана у односу на одлуке које доносе органи управе. У сваком савременом правном систему, управни спор је кључни механизам за контролу законитости деловања управе, јер омогућава преиспитивање административних аката и поступака који могу утицати на права и интересе појединаца. Управни спор није само правни алат за решавање спорова, већ и својеврсна гаранција владавине права. Кроз овај процес, судови обезбеђују да управни органи делују у складу са законом и да не доносе одлуке које су у супротности са правима, интересима и слободама грађана. Управни спор представља једну од основних функција заштите права појединаца у правној држави, јер гарантује да ниједна управна одлука, ма ко био њен доносилац, не буде изнад закона. Процес управног спора омогућава да се одлуке донете у управном поступку, без обзира на њихову тежину или обим, стављају под судску контролу. Суд у овим случајевима није само арбитар, већ и чувар закона, осигуравајући да свака одлука која се тиче грађана и њихових права буде донета у складу са законом и другим прописима који важе у држави. Управни спор представља правну платформу на којој се одлучује о праву, али и о принципима као што су једнакост, транспарентност и поштовање људских права.

Разумевање управног спора подразумева познавање његових основних карактеристика, процедуре, као и улоге коју он игра у одржавању правне сигурности и заштити интереса грађана. Тема управног спора није само теоријска; она се директно односи на свакодневни живот појединца, понајвише из разлога јер је сама управна област преширока и обухвата скоро све сегменте живота појединаца. Одобравање грађевинских дозвола, опорезивање, управљање јавним средствима, па све до заштите животне средине, све су то питања која захтевају регулисање управним актима и која могу бити предмет управног спора.

Предмет управног спора као правни институт односи на сва питања која произилазе из деловања државних органа који имају овлашћење да доносе административне акте. Начин одређивања садржаја и обима предмета управног спора представља један од кључних показатеља степена судске контроле управних

активности у одређеној држави¹⁵⁷. Без обзира на правни систем, предмет управног спора остаје основа за одржавање равнотеже између јавних интереса и индивидуалних права, пружајући грађанима механизам за заштиту од неоснованих или неправедних одлука које могу имати дубок утицај на њихов правни живот.

Приликом одређивања предмета управног спора, законодавства појединих земаља користе углавном два метода и то: метод генералне или опште клаузуле и метод енумерације или прецизног навођења и као трећи, јавља се комбиновани метод генералне клаузуле са негативном енумерацијом.

Применом система енумерације, односно метода прецизног навођења, предмет управног спора се одређује на основу набрајања група случајева — управних ствари у погледу којих је управни спор дозвољен¹⁵⁸. Поменути систем почива на концепцији изричитог набрајања управних аката против којих је допуштено вођење управног спора. Систем позитивне енумерације је систем који омогућава вођење управног спора само против аката који се одредбама закона експлицитно набрајају што даље значи да се управни спор искључује поводом аката који се приликом набрајања не наводе, односно због одређених разлога изузимају из управно-судске заштите¹⁵⁹.

Применом метода опште клаузуле, предмет управног спора се одређује на основу општих особина самог предмета управног спора¹⁶⁰.

Систем генералне клаузуле, најчешће се одређује заједно са системом негативне енумерације. Према том, мешовитом систему вођење управног спора, начелно се дозвољава против свих управних аката, осим оних који се изричито набрајају, у смислу да се пред надлежним судом спор против тих аката не може покренути и водити¹⁶¹.

Посматрајући овако изложене системе одређивања предмета управног спора може се закључити да систем генералне клаузуле представља приступ који у значајној мери води рачуна о заштити права странака, јер омогућава покретање управног спора против свих управних аката. Насупрот томе, систем енумерације, без обзира на то колико широк био списак могућих случајева, никада не може у потпуности обухватити све ситуације. Увек постоји могућност да неки случај буде изостављен. Због тога је

¹⁵⁷Добросав Миловановић, Предмет управног спора, Зборник радова 150 година управног спора у Србији 1869-2019, Београд, 2019, стр. 81.

¹⁵⁸Мирко Кулић, Управно право, Београд, 2010., стр.291.

¹⁵⁹Мирјана Рађеновић, Право општег управног поступка и управног спора, Бања Лука, 2016., стр.179.

¹⁶⁰Мирко Кулић, Управно право, Београд, 2010., стр.292.

¹⁶¹Мирјана Рађеновић, Право општег управног поступка и управног спора, Бања Лука, 2016., стр.179.

систем генералне клаузуле углавном прихваћен, али у пракси се јављају одређене корекције у смислу ограничавања могућности покретања управног спора, тако што се изричито наводе случајеви у којима није дозвољено његово покретање. У том случају, говоримо о негативној енумерацији¹⁶².

Правна сигурност и праведност управног спора зависе од прецизности у дефинисању предмета управног спора. Генерална клаузула, метод енумерације и њихова комбинација представљају различите приступе који одређују обим и начин судске контроле управних аката. Приликом избора одговарајућег метода, важно је уравнотежити потребу за правном сигурношћу са потребом за ефикасном и праведном заштитом права грађана. Кроз детаљну анализу ових метода, могуће је развијати правни оквир који ће осигурати бољу судску заштиту права појединаца, као и ефикасност управних поступака у складу са принципима правне државе. Такође, у овом контексту важну улогу игра и потреба за сталним усавршавањем правног оквира у области управног спора. Тиме се не само унапређује постојећа правна регулатива, већ се и адаптира правни систем на нове изазове, као што су брзо развијајуће технологије, нове организационе структуре јавне управе и међународни правни стандарди који утичу недвосмислено на националне правне системе. Због ових динамика, правни системи морају бити у стању да прилагоде своје институције тако да обезбеде одговарајућу заштиту права грађана у свим сегментима управног живота.

Предмет управног спора у изабраним европским правним порецима представља изузетно значајну област која проучава правне механизме заштите права појединаца у односима са јавним властима. У свакој држави, управни спорови имају различите правне и институционалне оквире, што одражава различите правне традиције, историјски развој и организацију правосудног система. Иако је основна функција управног спора у свим овим системима заштита права појединаца од произвољних и незаконитих одлука органа јавне власти, свако правно уређење има свој приступ дефинисању граница предмета управног спора, који се може разликовати у зависности од структуре судског система, степена судске контроле и друштвених приоритета који се стављају у фокус.

Овај рад ће се фокусирати на управне спорове у неким од најзначајнијих правних поредака – немачком, француском, аустријском, швајцарском, америчком

¹⁶²Више: Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 75-79.

(common law), и српском правном систему. Кроз анализу ових различитих правних система, разматраће се кључни принципи који утичу на решавање управних спорова, као и специфичности који произилазе из правних традиција сваке државе. Поредићи ове системе, истражићемо како се управни спорови решавају у пракси, који су то механизми заштите права грађана, као и на који начин сваки систем доприноси развоју правне сигурности и транспарентности у односу грађанина и државних органа. Управо кроз анализу предмета управног спора у поменутим државама можемо уочити не само предности и мане, већ и дефинисати најбоље праксе које би могле бити применљиве у српском контексту. Узимајући у обзир искуства других држава, можемо се упутити на најбоље праксе које доприносе правној сигурности и ефикасности управних поступака, али и учити на туђим грешкама како би се избегле исте. Ова упоредна анализа ће омогућити утврђивање који аспекти правних система и механизма најбоље одговарају потребама грађана и правне државе. Анализом предмета управних спорова у Србији можемо уочити сличности и разлике у односу на наведене системе, али и предности и изазове које наш правни систем са собом носи. Разматрањем различитих приступа у овим земљама, можемо створити мозаик који ће указати на најбоље праксе које би Србија могла да интегрише у свој систем управног судства.

Циљ ове анализе је не само да размотримо како различити европски правни пореци решавају управне спорове и шта је њихов предмет, већ и да на основу ових увида понудимо смернице за унапређење система управног судства у Србији, с посебним акцентом на ефикасност, транспарентност и правичност у заштити права грађана. Иако Србија већ има развијену законску регулативу у области управних спорова, значајан део проблема лежи у примени те регулативе у пракси. Стога, један од кључних аспеката ове анализе биће истраживање механизма који ће обезбедити већу правну сигурност, правичност и транспарентност у поступцима управног правосудја, као и изналажење решења за побољшање ефикасности суда, с циљем да се грађанима омогући бржа и праведнија судска заштита њихових права у односима са јавном администрацијом. На крају, предмет управног спора представља један од кључних елемената који осигуравају правилну примену права у односу на јавну власт. Процес управног спора је основа правне сигурности и транспарентности, а његово даље унапређење има за циљ да обезбеди већу правичност, ефективност и поверење грађана у правосудни систем.

Након теоријских и законских смерница о суштини и разлозима настанка и постојања управног спора у упоредном праву, неопходно је описати конкретне облике управних спорова које постоје у упоредном праву како би могла да буду остварена два кључна циља овог рада – да се дефинишу појам и предмет управног спора. У овој глави биће представљена позитивноправна решења везана за управно судство и конкретне облике управног спора у више држава, чији смо историјски настанак пратили у делу који претходи. Кључни елементи конкретних облика управног спора који ће бити истражени јесу акти чија исправност подлеже контроли у оквиру конкретног управног спора и ширина овлашћења управносудске инстанце. То подразумева контролна овлашћења у односу на правна, чињенична и дискрециона питања, као и овлашћења у разрешењу спора, која подразумевају уклањање, измену и/или замену акта. Ови елементи су од посебне важности за разумевање предмета управног спора, а развили су се из теоријских концепција које дефинишу појам и предмет управног спора у различитим правним системима¹⁶³.

¹⁶³Ibidem.

2.1 Предмет управног спора у европско континенталним правним системима

Предмет управног спора у европском континенталном правном систему представља не само основни, већ и кључни елемент правне архитектуре који омогућава грађанима да се заштите од произвољности јавне власти. Он је, као нека врста правног компаса, који показује пут правде када се појединци, било физичка или правна лица, нађу у сукобу са одлукама административних органа. Управни спорови обухватају све ситуације у којима се оспорава законитост или правичност одлука које доносе органи јавне власти, те чине основни механизам за осигурање транспарентности и правне сигурности у односима између појединаца и државе. Разумевање предмета управног спора је од кључне важности не само за правну теорију, већ и за практично функционисање правосудног система, који у великој мери одређује ефикасност и транспарентност рада државних органа.

Предмет управног спора, у најширем смислу, је оно о чему се води спор, односно која су питања законитости и праведности у поступању државних органа чије се одлуке стављају под судску контролу. Разумевање предмета управног спора омогућује увид у природу и обим спорова који се решавају у оквиру овог правног сегмента, као и у практичне изазове са којима се суочавају грађани и јавне власти у свакодневном правном животу, понајвише из разлога јер је сама управна област преширока. Управни спор у европско континенталним правним системима није само борба за појединачна права, већ и један од основних стубова у изградњи правне државе. Тиме се, као у некој правној симфонији, одржава равнотежа између интереса појединца и надлежности државе.

Немачка, као један од водећих примера европског континенталног правног система, има дубоко развијен механизам управних спорова. Управни спор у Немачкој представља кључну компоненту немачког правног система и служи као важан механизам за контролу законитости административних одлука које доносе органи управе. Немачка, као чланица Европске уније са дугом управно - правном традицијом, има развијен систем судске заштите у области управних спорова. *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)* или Закон о поступку пред управним судовима у Немачкој је основни закон који регулише управне спорове и правну заштиту против аката органа управе. Сама управносудска заштита остварује се кроз неке од различитих

облика тужбених захтева, чиме се уједно, ближе одређује и предмет управног спора у праву Немачке, као што је случај у Француској и Швајцарској.

Обим управносудске заштите у Немачкој нормиран је принципом генералне клаузуле, по којем је, правни пут пред редовним судовима отворен за све јавноправне спорове уколико законом (савезним или законима појединих земаља, у области њиховог права) нису изричито додељени неком другом суду¹⁶⁴.

У Немачкој се као предмет управног спора могу јавити појединачни управни акти али ситуација је нешто другачија када су у питању општи акти управе. Када се говори о могућности вођења управног спора поводом општих аката управе, у доктрини се најчешће спомиње још и Немачка у којој та могућност постоји само против оних категорија општих аката управе који нису подведени под јурисдикцију Уставног суда¹⁶⁵. Уставноправни спорови су јавноправни спорови, али нису у надлежности Управног већ Уставног суда. Уставноправним споровима сматрају се они јавноправни спорови који су непосредно везани за уставноправне норме и то у двоструком смислу: спор је уставноправни онда када учесници у спору своје правно постојање изводе директно из управноправних норми, а примена и тумечење тих норми чине срж спора¹⁶⁶. У Немачкој се у управном спору такође одлучује и о јавноправним уговорима, односно о споровима који у вези са њима произиђу¹⁶⁷. У Француској, као такође једној од најзначајнијој представници европско континенталног правног система, предмет управног спора је, веома широко одређен. Предмет управног спора у Француској, као и у Немачкој, могу бити не само појединачни ауторитативни правни акти управе већ и општи акти управе – подзаконски прописи које доноси управа, што није уобичајено у другим државама, нарочито оним које имају Уставне судове, чија се управо надлежност огледа у контроли уставности и законитости општих аката. Наведено важи и за наше право јер општи акти управе нису предмет управног спора у Републици Србији.

¹⁶⁴VwGO, 40 Abs 1. Знатан број јавноправних спорова законом је додељен другим судовима. Ту се не убрајају само они спорови који су стављени у надлежност социјалних и финансијских судова, већ и јавноправни спорови који су изричито додељени редовним судовима. Karl-Peter Sommermann, Die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit, Speyer, 1994., p. 32.

¹⁶⁵Милица Вукићевић Петковић, Предмет управног спора, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2016., стр. 127.

¹⁶⁶Steffen Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, Munchen, 2015. p. 539-551., Наведено према: Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 95-99.

¹⁶⁷Славољуб Поповић, О управним уговорима, Управно право - студије и чланци, НИП „Књижевне новине“, Београд, 1973., стр. 147-152.

Предмет француског управног спора о законитости могу бити сви акти који су по својој природи одлуке, а каткад и одлуке које имају национални, па чак и међународни значај, и то на политичком, економском или финансијском плану. Као један од најважнијих случајева француског управног правосуђа у теорији се наводи пресуда у случају *Barel*¹⁶⁸ из 1954. године. Међутим, и поред овако широко постављеног концепта предмета управног спора, у Француском праву постоје и изузеци, односно акти који су изузети од судске контроле управе. Прву, велику групу изузетака чине акти које доносе одређени субјекти јавне власти као што су државне школе, оружане снаге и затворске власти. Другу група изузетака чине акти владе. Реч је о актима извршне власти у односу са субјектима над којима управни судови немају надлежност. Једно су одлуке Владе или председника у односима са парламентом (нпр. акт о предлагању закона, акт о проглашењу закона који потписује председник Републике итд), а друго су одлуке у односима са страним државама и међународним организацијама¹⁶⁹ (дипломатски акти). Такође, у Француској грађани могу непосредно да оспоравају опште акте управе. Као пример одлуке којом је Државни савет омогућио појединцима да путем тужбе због прекорачења овлашћења оспоравају законитост општих аката управе, у француској теорији се наводи пресуда *Casanova*¹⁷⁰ из 1901. године.

Управни спор можемо метафорички посматрати као дијалог између појединца и државе, где право, као искусни диригент, води композицију, а власт игра улогу музичког инструмента. Свакој тужби припада специфична мелодија – понекад правду изводи као хармоничан акорд, а понекад открива дисонанце у поступању органа управе, које судови морају разјаснити и исправити. На тај начин, сваки правни поступак постаје музички перформанс, где се тражи савршена усаглашеност између правде и поступака власти.

¹⁶⁸У случају *Barel* Државни савет је поништио одлуку којом су одбијени кандидати на конкурс за Националну школу за административне послове зато што су били чланови Комунистичке партије. То је било доба хладног рата, период макартизма или „лова на вештице“ (термин који се користио у САД), те се проблем „прелио“ и у Француску. Суштина је била у томе да ли ће се макартизам применити и у Француској, односно да ли ће се елиминисати једно политичко мишљење из администрације. Ни парламент ни Влада Француске нису хтели да преузму одговорност, па је Државни савет био тај који је морао да пресуди. Поништио је одлуку о одбијању кандидата комуниста на конкурс за Националну школу за административне послове зато што је одлука донета из политичких разлога. доступно на <https://www.conseil-etat.fr/recherche?text=arr%C3%AAAt+Barel+1954>, Сања Голијанин, Судска контрола аката државне управе, докторска дисертација, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2019., стр. 130.

¹⁶⁹Јелена Јеринић, Судска контрола управе, Београд 2012, стр.183.

¹⁷⁰Реч је о случају у којем је један порески обвезник оспоравао одлуку префекта којом је он одбио да поништи одлуку општинског савета о оснивању клинике о јавном трошку, доступно на: <https://www.conseil-etat.fr/recherche?text=Casanova+1901>

Врсте тужби којима се покреће управни спор у немачком праву зависе од врсте акта управе који се оспорава или чије издавање се тражи и тужбеног захтева. Ове тужбе, у теоријском смислу, на темељан и изузетно научно утемељен начин формулисао је Цуцић, чијег ћемо се излагања у даљем тексту придржавати као поузданом основу за даље разматрање¹⁷¹. Акти чија законитост може бити предмет управног спора јесу пре свега управни акти (*Verwaltungsakt*), материјални акти управе (*Realakt*)¹⁷², или „једноставне” управне радње (*schlichtes Verwaltungshandeln*)¹⁷³, то јест фактички акти управе и законитост општег правног акта управе.

Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) предвиђа да се против управних аката могу поднети три главне врсте тужби (*Klagen*) и то:

„Првенствено, **тужба за поништавање управног акта – конститутивна тужба – *Anfechtungsklage*** којом се тражи од суда стављање ван снаге, односно уклањање управног акта¹⁷⁴ којом је странци наметнута нека обавеза. Ова тужба по правилу има одложно дејство, а допуштена је под условом да тужилац докаже да су управним актом повређена његова права. *Anfechtungsklage* може да се користи само против аката који су донети у управном поступку који је покренут по службеној дужности, то јест у управном поступку у којем је тужилац био пасивна директна странка. Управни акт којим је одбијен захтев странке у управном поступку оспорава се, видећемо, другом врстом тужбе¹⁷⁵.

Даље, **тужба због неиздавања управног акта – кондемпнаторна тужба – тужба за осуду на чинидбу – *Verpflichtungsklage*** којом се налаже управи доношење одређеног управног акта. Том тужбом се тужилац обраћа суду у два случаја: кад је претходно поднео захтев у управном поступку за издавање одређеног управног акта, па је тај захтев незаконито одбијен, и случају кад орган управе о таквом захтеву није ни

¹⁷¹Види више на: Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 166-177.

¹⁷²Jouanjan, Olivier, „La modulation des effets des décisions des juridictions constitutionnelle et administratives en droit allemand”, *Revue française de droit administratif*, Dalloz, Paris, no. 20, 2004. (676–689), p. 685.

¹⁷³Nolte, Georg, Radler, Peter, “Judicial Review in Germany”, *European public law*, Kluwer Law International, no. 1, 1995., p. 29.

¹⁷⁴VwGO, § 42, Abs. 1. Законска дефиниција управног акта мора да се потражи у Закону о управном поступку. Тамо пише да је управни акт свака одлука или нека друга ауторитативна мера коју орган доноси како би уредио један појединачан случај у области јавног права, која има непосредно и спољно правно дејство. (VwVfG, § 35, S. 1)

¹⁷⁵Sommermann, „Les transformations du contentieux administratif en Allemagne”, *op. cit.*, p. 28.

одлучио¹⁷⁶, то јест у случају ћутања управе. И ова тужба је условљена повредом права тужиоца која је последица неиздавања управног акта. Повреда права и код једне и код друге тужбе не мора да буде у потпуности извесна, већ је довољно да се повреда учини могућом, с тим да код тужбе за осуду на чинидбу, цени се и спрам тога да ли тужилац има право да захтева издавање управног акта¹⁷⁷. Поред поменуте *Verpflichtungsklage* као посебне, постоји и општа тужба за осуду на чинидбу – *allgemeine Leistungsklage* која није повезана са издавањем управних аката, већ се захтева осуда на одређено чињење, нечињење или трпљење у погледу управних радњи¹⁷⁸.

На крају трећа тужба – **тужба која има за предмет констатацију – деклараторна тужба – *Feststellungsklage*** којом тужбом се тражи утврђење постојања или непостојања једног правног односа, односно стања¹⁷⁹ или утврђење ништавости управног акта. Наравно, и *Feststellungsklage* је допуштена под условом да тужилац има правни интерес. Треба поменути да се тужбе за побијање и издавање управног акта не подnose против органа управе, него против савезне државе, одређене земље или јавноправног тела којем тај орган припада. Тужба може да се поднесе непосредно против органа само онда када је тако прописано правом поједине земље¹⁸⁰. У случају успеха тужиоца, суд ће се задржати на простој декларацији да одређени акт или однос постоји или не¹⁸¹.

¹⁷⁶Detterbeck Steffen, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, München 2015., p. 580 У првом случају, када је захтев странке изричито одбијен, тужба истовремено садржи и елемент побијања. Њоме се остварује и додатни циљ – стављање ван снаге негативног управног акта – што већина судова изражава у изреци пресуде. Додатна тужба за побијање негативног управног акта била би стога недозвољена, због недостатка потребе за пружањем правне заштите. Sommermann Karl-Peter, Die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit, Speyer 1994., p. 47-48. Према другачијем мишљењу, тужба за доношење управног акта није окренута ка стављању ван снаге негативног управног акта. То је задатак органа управе, који има обавезу да донесе захтевани управни акт, у складу са пресудом, а тиме и обавезу да стави ван снаге њему супротан негативан управни акт.

¹⁷⁷ Steffen Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, München, 2015, p. 581.

¹⁷⁸ Ту се обично ради о потраживању одређене суме новца коју дугује неки јавни колективитет, или пак о захтеву за повраћај у раније стање због поништавања једне управне одлуке од стране суда. Вид: Зоран Р. Томић, Коментар закона о управним споровима са судском праксом, друго, допуњено издање, Београд, 2012, стр. 75.

¹⁷⁹ Нпр. Признање неке исправе или утврђење њене неисправности (у смислу члана 265 немачког Закона о парничном поступку - Zivilprozessordnung, vom 5. Dezember 2005, BGBl.I.S 3202, 2006 I S. 1781, 2009 I 3145).

¹⁸⁰ VwGO, 78, Abs. 1.

¹⁸¹Karl-Peter Sommermann, "Les transformations du contentieux administratif en Allemagne", Annuaire européen d'administration publique, Centre de Recherches Administratives, Aix-en-Provence, Presses Univ. d'Aix-Marseille, 2009., p. 29.

На крају треба поменути и тужбу *Normenkontrollverfahren*¹⁸² - тужба којом се у апстрактном спору могу нападати општи правни акти управе. Члан 47 Закона о управним судовима предвиђа да се том тужбом могу напасти само прописи из области урбанизма (урбанистички планови које доноси локална самоуправа) и прописи федералних јединица за које је то изричито одређено правом тих федералних јединица¹⁸³. Разлика у односу на *Anfechtungsklage* је у томе што се судском одлуком управни прописи или нека његова одредба оглашавају ништавим са *erga omnes* дејством и уз објављивање пресуде на исти начин на који је објављен предметни пропис¹⁸⁴. Као и у другим управносудским тужбама, тужилац треба да докаже да је неуставним или незаконитим управним прописом повређено неко његово право или да би његово право могло бити повређено тим прописом у догледно време. Главна карактеристика ове тужбе је „објективни циљ контроле“, што значи да се контрола не ограничава само на повреду субјективних права подносиоца тужбе, него покрива сваку повреду права, а најчешће се спроводи кроз контролу урбанистичких планова и аката грађења“¹⁸⁵. Ради се, дакле, о одређеној категорији општих аката управе који могу бити предмет управног спора обзиром да остали општи правни акти управе подлежу контроли од стране уставних судова. Уколико је управни акт који се оспорава тужбом у управном спору донесен на основу закона који управни суд сматра неуставним, суд је дужан прекинути поступак и то претходно питање упутити на решавање надлежном

¹⁸²Heinrich Siedentopf, Christoph Sommermann, Karl-Peter Hauschild, *The Rule of Law in Public Administration and the Administrative Jurisdiction*, Legal Materials, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer-Bonn, 1994. p. 160–161; Karl-Peter Sommermann, “Les transformations du contentieux administratif en Allemagne”, *Annuaire européen d'administration publique*, Centre de Recherches Administratives, Aix-en-Provence, Presses Univ. d'Aix-Marseille, 2009, p. 29; Gerd-Heinrich Kemper, “Le pouvoir du juge dans le contentieux administratif allemand, les effets de son jugement et l'exécution de sa décision”, *Etudes et documents du Conseil d'État*, La Documentation Française, Conseil d'Etat, Paris, no. 43, 1991., p. 335; Mainhard Schroeder, “Administrative Law in Germany”, in *Administrative law of the European Union, its member states and the United States*, Seerden, René [Ed.], Intersentia, Cambridge, 2012. p. 137.

¹⁸³Heinrich Siedentopf, Christoph Sommermann, Karl-Peter Hauschild, *The Rule of Law in Public Administration and the Administrative Jurisdiction*, Legal Materials, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer-Bonn, 1994., p. 160–161; Karl-Peter Sommermann, “Les transformations du contentieux administratif en Allemagne”, *Annuaire européen d'administration publique*, Centre de Recherches Administratives, Aix-en-Provence, Presses Univ. d'Aix-Marseille, 2009., p. 29; Gerd-Heinrich Kemper, “Le pouvoir du juge dans le contentieux administratif allemand, les effets de son jugement et l'exécution de sa décision”, *Etudes et documents du Conseil d'État*, La Documentation Française, Conseil d'Etat, Paris, no. 43, 1991., p. 335. За примере погледати Kopp, Ferdinand, Schenke, Wolf-Ruediger, *Verwaltungsgerichtsordnung*, Kommentar, 20th ed., C. H. Beck, Munich 2014, p. 512.

¹⁸⁴Olivier Jouanjan, “La modulation des effets des décisions des juridictions constitutionnelle et administratives en droit allemand”, *Revue française de droit administratif*, Dalloz, Paris, no. 20, 2004, p. 687; Heinrich Siedentopf, Christoph Sommermann, Karl-Peter Hauschild, *The Rule of Law in Public Administration and the Administrative Jurisdiction*, Legal Materials, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer-Bonn, 1994. p. 161.

¹⁸⁵Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 168-178.

уставном суду (Савезном или уставном суду федералне јединице). Наведено произилази из одредбе члана 100 Устава Немачке¹⁸⁶.

У Швајцарској *L'action de droit administratif / Verwaltungsrechtliche Klage* је врста тужбе којом се не захтева од Савезног управног суда да врши контролу управних аката савезних органа, већ да, први пут, без претходног одлучивања било ког субјекта управе о том питању, на захтев странке, било појединца, било државе, **створи, измени или утврди постојање и обим одређеног права или обавезе**¹⁸⁷.

Даље, *Le recours en matière de droit administratif / Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten* односно тужба у области јавног права или **јавноправна тужба** изјављује се, по правилу, против одлука Савезног управног суда и одлука кантоналних управносудских инстанци донетих у последњем степену. Јавноправна тужба Савезном суду одређена је системом генералне клаузуле са двојаком негативном енумерацијом. С једне стране, та тужба је искључена у одређеним управним областима. С друге стране, није дозвољено њено подношење уколико је предмет спора имовинскоправни захтев који не прелази законом одређени износ, с тим што се и у том случају јавноправна тужба може изјавити под условом да спор покреће одређено начелно правно питање¹⁸⁸. Осим појединачних правних аката, судских или управних, јавноправном тужбом се могу побијати и општи правни акти кантона, међутим не и савезни закони. На крају, јавноправна тужба се може изјавити и против материјалних аката, којима се вређа бирачко право грађана, као и правних или фактичких аката који се тичу избора и референдума¹⁸⁹.

Le recours constitutionnel subsidiaire / Subsidiäre Verfassungsbeschwerde илито **резидуална уставна тужба** служи за заштиту уставном зајемчених права пред Савезним судом онда кад та права није дозвољено штитити другим управносудским тужбама, посебно јавноправном тужбом. Резидуална уставна тужба може да се поднесе

¹⁸⁶Одредба чл. 100 Устава (Основног закона из 1949 године) гласи: „Ако један суд сматранеки закон од чије пуноважности зависи његова одлука неуставним, он ће обуставити поступак иако се ради о повреди устава једне земље затражиће одлуку земаљског суда који је надлежан зауставноправне спорове, а ако се ради о повреди овог Устава, затражиће одлуку Савезног Уставногсуда. То важи, такође, и у случају у којем је овај Устав повређен земаљским правом или језемаљски закон неспојив са савезним законом.“.

¹⁸⁷ Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, Zürich, 2018., p. 429–430.

¹⁸⁸ Ibidem, p. 435.

¹⁸⁹ Ibidem, p. 434–435.

искључиво против кантоналних управносудских одлука донетих у последњем степену¹⁹⁰. Предметном тужбом се не могу оспоравати одлуке савезних органа, укључујући и одлуке Савезног управног суда. Резидуалном уставном тужбом се поменути кантонални акти могу нападати само због повреде уставом зајемчених права, што укључује права зајемчена Савезним уставом, Европском конвенцијом о људским правима и основна права гарантована на кантоналном нивоу¹⁹¹. Док код јавноправне тужбе Савезни суд контролише повреду права *ex officio*, код овог правног средства његова обавеза је да испита само оне повреде права на које се тужилац позвао и које је образложио у тужби. Савезни суд не испитује ништа ван тога. Целисходност се не може оспоравати. Такође, утврђено чињенично стање може бити преиспитано само изузетно, а целисходност не може уопште.

L'action de droit administratif / Verwaltungsrechtliche Klage односно тужба којом се покреће поступак пред Савезним судом без претходног доношења правног акта управе јесте тужба којом се од Савезног суда захтева да разреши спорна питања која не представљају спор између управе и појединаца, односно организација. Тако се сукоб надлежности између савезних и кантоналних тела разрешава подношењем тог правног средства.

Постоји, међутим, једна специфична категорија спорова између појединаца и управе који се покрећу тужбом. Реч је о споровима за накнаду штете коју су тужиоци проузроковали одређени државни званичници, као што су чланови Савезног савета или чланови и заменици савезних судова.

Управни спор у француском праву такође није организован као хомогена категорија. Најзначајнијом поделом управних спорова сматра се подела коју је у француској правној теорији крајем XIX века развио *Edouard Laferrière* која се темељи на улози и овлашћењима суда у таквом спору, како је то на диван академски начин предочио Цуцић¹⁹². Према поменутом критеријуму, разликујемо четири врсте управног спора у Француској и то:

¹⁹⁰*Ibidem*, p. 436.

¹⁹¹*Ibidem*, p. 437.

¹⁹²Види више: Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 103-130.

„1). Управни спор за поништај (*le contentieux pour excès de pouvoir*) покреће се тужбом ***recours pour excès de pouvoir***. Суд констатује (не)законитост управног акта и доноси одлуку о поништавању управног акта, односно о одбијању захтева тражиоца¹⁹³; Као најранији тренутак настанка спора због прекорачења овлашћења помиње се 1818. година. 18. новембра 1818. године Државни савет је пресудио по тужби господина Egret-Thomassin-а (случај *Egret-Thomassin c. la commune de Troyes*)¹⁹⁴ и поништио одлуку префекта из департмана l'Aube од 9. децембра 1811. године. Поменутом одлуком префект је наредио господину Egret-Thomassin-у да накнади штету коју је његов млин проузроковао низводном путу. Државни савет је поништио одлуку префекта због ненадлежности, наводећи да о питањима која се тичу уговора о купопродаји млина и прекршаја на јавним путевима треба да одлучи префектурни савет, док о питањима права власништва и употребе млина треба да се изјасне редовни судови (*tribunaux ordinaires*)¹⁹⁵.

2). Управни спор пуне јурисдикције (*le contentieux de pleine jurisdiction*) покреће се тужбом ***recours de pleine jurisdiction***, а карактерише је то што су овлашћења суда шира, односно суд може не само да изрекне поништење већ и осуди на неко чињење, нарочито на накнаду штете. Пресуда у спору пуне јурисдикције нема дејство *erga omnes*, с тим што од тог правила постоје два изузетка: пресуде донете у изборним стварима и пресуде које доноси жалбена комисија за избеглице¹⁹⁶.

3). Управни спор за утврђење (***les recours en déclaration***), а у оквиру њега спорови тумачења (***le recours en interprétation***), где се улога управног суда своди на тумачење смисла нејасног управног акта, објављивање његове незаконитости или правног непостојања акта¹⁹⁷ и спор о оцени законитости акта (*le recours en appréciation de validité*) и спора о утврђењу непостојања акта (*le recours en déclaration d'inexistence*).

¹⁹³Rene Chapus, *Droit administrative general*, Paris, 1985, p. 520.

¹⁹⁴Jean-Louis Mestre, „Le contentieux administratif sous la Révolution française d'après des travaux récents”, *Revue française de droit administratif*, Dalloz, Paris, 12/2, 1996, p. 214; Roche, Germain, Lebon, Félix, *Recueil général des arrêts du Conseil d'État*, P. Dupont, 1839, pp. 424-425, доступно на: https://books.google.rs/books?id=2YJGAAAAYAAJ&dq=egret-thomassin&hl=sr&source=gbs_navlinks_s

¹⁹⁵ Roche, Germain, Lebon, Félix, *Recueil général des arrêts du Conseil d'État*, P. Dupont, 1839, pp. 424-425, доступно на https://books.google.rs/books?id=2YJGAAAAYAAJ&dq=egret-thomassin&hl=sr&source=gbs_navlinks_s

¹⁹⁶Mattias Guyomar, Bertrand Seiller, *Contentieux administratif*, Dalloz, Paris, 2010., p. 87-88; René Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 13^{ème} édition, Paris, 2008., p. 1096.

¹⁹⁷Jean Rivero, *Droit administrative*, Paris, 1980, p. 222-223.

4). Управни спор за кажњавање (*le contentieux de la répression*) састоји се у утврђивању казни због различитих прекршаја¹⁹⁸. Треба направити разлику између спорова о изреченим управним санкцијама, као врсте спора пуне јурисдикције и репресивног спора. У првом санкцију појединцу изриче управа, а контролу врши управни суд, док у потоњем санкцију изриче непосредно управни суд, без икаквог учешћа управе^{199, 200}.

У овом правном спектаклу, где се свака тужба своди на своје специфичне тактове и ритмове, правни актови и поступци су као нотни записи који се интерпретирају и примењују на основу правила, али истовремено се морају пратити и високи уставни принципи који воде цео оркестар.

Слично праву Републике Србије, и у управносудском систему Немачке, Француске и Аустрије, управни судови контролишу једино законитост, не и целисходност управних аката. У случају када је орган управе овлашћен да решава на основу слободне, дискреционе оцене, управни судови проверавају прекорачење законских овлашћења или злоупотребу, када се слободна оцена не врши у складу са њиховом сврхом²⁰¹.

Разлог за повлачење линије разграничења између законитости и целисходности *Hans Julius Wolff* налази у чињеници да управни судови, као правни органи, нису никада овлашћени на то да сами врше управну делатност, уместо органа управе²⁰². Слично резонују и *Ule Carl Hermann* наводећи да је управно судство ту да обезбеди правну заштиту и решавање управних спорова; уколико су органи управе законом овлашћени на вршење слободне оцене, онда управни судови треба да поштују њихову одлуку; управни судови не треба да управљају, него да изричу право²⁰³ и *Fritz Fleiner* по којем управни судови нису виши органи управе, него органи који пружају правну заштиту; тамо где почиње слободна оцена органа управе, престају овлашћења управних судова²⁰⁴ (подвукао аутор).

¹⁹⁸ Rene Chapus, *Droit administrative general*, Paris, 1985, p. 78-81.

¹⁹⁹ Mattias Guyomar, Bertrand Seiller, *Contentieux administratif*, Dalloz, Paris, 2010., p. 95.

²⁰⁰ Све наведено према: Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 103-149.

²⁰¹ VwGO, 114, S. 1.

²⁰² H. J. Wolff, 361-362.

²⁰³ Ule Carl Hermann, *Verwaltungsprozessrecht*, Munchen und Berlin, 1996, p. 9-10.

²⁰⁴ Fritz Fleiner, *Institutionem des deutschen Verwaltungsrechts*, Tubingen, 1913, p. 244-245. Флајнер је овако писао још у време када су управни судови, бар они нижих инстанци, у многим немачким земљама

У контексту Француске треба се такође осврнути и на разлику између дискреционог овлашћења и везане надлежности. У области дискреционих овлашћења управе, контрола од стране суда је мања, али постоји. Управни суд испитује да ли је разлог поступања управе правно неоснован, односно да ли је рецимо заснован на погрешном тумачењу материјалног права, као и да ли је дошло до злоупотребе овлашћења на дискреционо одлучивање. Од 1961. године француски управни судови при контроли дискреционих аката користе тест „очигледне грешке у процени“ (*erreur manifeste d'appréciation*)²⁰⁵. У смислу дискреционих аката управни судови морају да испоштују два правила: прво, да максимално врше контролу, а друго да не пређу одређену границу да не би у потпуности заузели место управе²⁰⁶.

Треба напоменути да аустријски управни судови контролишу законитост акта. То подразумева и контролу правно везаних елемената у дискреционим управним актима, прекорачење граница овлашћења (*Ermessensüberschreitung*) и изигравање законског циља (*Ermessensmissbrauch*)²⁰⁷. Контрола целисходности акта управе дозвољена је у два случаја, кад се пред управним судом оспорава акт управе којим је изречена управна казнена санкција и кад је тужба поднета Савезном финансијском суду²⁰⁸.

Судска овлашћења у управном спору и судске одлуке тесно су повезане с врстама тужби и тужбених захтева. Подела управног спора на спорове пуне и ограничене јурисдикције у немачком праву није уобичајена, барем не у истом контексту као у другим правним системима²⁰⁹. Иако одређени елементи појмова "ограничене" и

сматрани органима управе. У том старом праву, граница управносудске заштите, која управне судове одваја од контроле и вршења слободне оцене, није била повучена сасвим јасно и доследно. Повучена је тек онда када је управно судство потпуно издвојено из управе, као део судске власти, о чему сведоче и изричите одредбе Закона о управним судовима.

²⁰⁵Више код: Сања Голијан, Судска контрола аката државне управе, докторска дисертација, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2019., стр. 143-144.

²⁰⁶Gi Breban, *Administrativno pravo Francuske*, Beograd-Podgorica, 2002, стр. 458.

²⁰⁷Чл. 130, ст. 3 Савезног устава Аустрије, више на: Вук Цуцић, Спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 216.

²⁰⁸Чл. 130, ст. 3 Савезног устава Аустрије, више на: Вук Цуцић, Спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 216.

²⁰⁹О пуној и ограниченој јурисдикцији (управносудској заштити) писао је још Валтер Јелинек, али је за њега ова подела имала другачије основно значење. Основни критеријум поделе била су овлашћења управног суда, али у односу на карактер питања која може да проверава. Пуна јурисдикција подразумевала је контролу правних питања, чињеничних питања и вршења слободне оцене. Свођење судске контроле на правна и чињенична питања, или још уже – само на она правна – значило је ограничену јурисдикцију. Поред овог полазног критеријума, Јелинек је, истина, за поделу на пуну и ограничену јурисдикцију понудио и додатни, који више одговара нашем разумевању ових појмова.

"пуне" јурисдикције могу бити присутни и у немачком управном спору, начин на који је овај систем уређен, нарочито у погледу самог предмета спора, отежава његову свеобухватну и доследну поделу. Због тога немачки правни стручњаци углавном разматрају врсте управносудске заштите кроз призму класификације тужби и тужбених захтева.

Опет слично праву Републике Србије, и у управносудском систему Немачке, Закон о управним споровима подсећа на парнични поступак, на који се уско ослања. Наиме, на процесна питања која нису уређена Законом о управним споровима сходно се примењују одредбе Закона о парничном поступку, наравно под условом да сходну примену не искључује нека начелна разлика између ове две врсте поступака²¹⁰.

Пример супротан немачком, француском и швајцарском у погледу врсте тужби сусреће се у Аустрији. У аустријском правном систему, постоји само једна врста управносудске тужбе која може бити изјављена у првом степену – **Beschwerde**, различитим управним судовима као што су Савезни управни суд, Савезни финансијски суд (који има статус посебног управног суда) или управни судови који се односе на одређене федералне јединице. Тужбу може поднети, односно управни спор може покренути само лице које сматра да му је управним актом или актом непосредног наређивања и принуде повређено неко право²¹¹.

Такође, у Аустрији се у оквиру управног спора проверава само законитост управних аката (одлуке управних органа – *Bescheid*), затим законитост аката непосредног наређивања и принуде (*Akte unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt*) и ћутање управе, што значи да се судска контрола спроводи само у случају када је орган јавне управе донео одлуку која се оспорава због њене незаконитости, односно када орган власти није донео тражени акт²¹². Савезни устав предвиђа да управни судови имају резидуалну надлежност у погледу контроле законитости аката управе, то јест да су надлежни само ако за одређену врсту спора није предвиђена надлежност редовних судова или Уставног суда²¹³. На тај начин су из

Други критеријум поделе, наиме, може да буде и карактер судске одлуке, односно питање да ли се њоме управни спор у корист тужиоца решава дефинитивно, или не. Jellinek Walter, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931., р. 315.

²¹⁰ VwGO, 173, S. 1.

²¹¹ Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 215.

²¹² Сања Голијан, Судска контрола аката државне управе, докторска дисертација, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2019., стр. 172.

²¹³ Види: Чл. 130, ст. 5 Савезног устава Аустрије.

надлежности аустријског управног судства искључени спорови о одговорности државе за проузроковану штету и спорови о уговорима које закључују субјекти управе, будући да је за њих предвиђена надлежност редовних судова.

За разлику од Немачке и Француске, у Аустрији у погледу општих аката управе може се рећи да управносудска контрола готово и не постоји. Упркос чињеници да органи јавне управе доносе бројне нормативне акте који имају општи карактер судови не расправљају о законитости ових аката у оквиру управног спора, већ је надлежност за њихово решавање у овој држави стављено искључиво у руке Уставног суда. Управни суд је дужан да у случају сумње у уставност и/или законитост неког општег правног акта, прекине поступак и то питање упути на разрешење Уставном суду. Такође, за разлику од Немачке, у којој се пред управним судовима могу расправљати спорови који настају у вези са јавноправним уговорима, у Аустрији та могућност не постоји²¹⁴. Не постоји законска дефиниција управног уговора, нити на општи начин уређен правни режим ове посебне врсте аката управе, те стога, ни терминологија није позитивноправна, већ теоријска²¹⁵. Самим тим, у Аустрији, предмет управног спора је веома узак и фокусиран на тужбе против управних аката - због њихове незаконитости, односно неправилног пропуштања доношења.

Новелама из 2012. године и 2013. године извршена је велика и значајна реформа аустријског управног спора. Пуна јурисдикција постављена је као правило и одређена генералном клаузулом, док је иста укинута у случају недоношења захтеваног акта управе у законом прописаном року. Управни суд нема дискрецију у вези са питањем пуне јурисдикције. Ако су испуњени законом прописани услови, суд је обавезан да одлучи у пуној јурисдикцији. Изузетак чине само предмети у којима се не оспорава управна казнена санкција, а чињенично стање није потпуно и правилно утврђено, при чему би утврђивање чињеничног стања у управносудском поступку било у супротности са начелом економичности²¹⁶. Такође, треба напоменути да не постоји искључење пуне јурисдикције ни у посебним управним областима нити у случају дискреционих управних аката. Како је поменуто, пуна јурисдикција је искључена у погледу

²¹⁴ Драган Милков, Управно право III, Контрола управе, Нови Сад, 2003, стр.72.

²¹⁵ Ратко С. Радошевић, Правна природа управног уговора, докторска дисертација, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2018, стр. 74-75.

²¹⁶ Према пракси Европског суда за људска права, управне санкције се подводе под појам „кривичне оптужбе“ из чл. 6 ЕКЉП, што је потврђено и у многобројним пресудама против Аустрије. Види: Вук Цуцић, стр. 207-208.

недоношења захтеваног акта, те је у случају ћутања управе, странка дужна да се још једном обрати органу управе који није у прописаном року одлучио о њеном захтеву (*Säumnisbeschwerde*²¹⁷). Ако орган не донесе тражено решење ни у року од три месеца од подношења *Säumnisbeschwerde*, установљена је његова дужност да списе достави управном суду. Управни суд је у том случају овлашћен да расправи само правна питања и да наложи управи да донесе акт у складу са пресудом²¹⁸. Тек уколико орган управе то не учини, тј. „ћути“ у извршењу судске пресуде, пуна јурисдикција је могућа, односно онда надлежни управни суд у потпуности ступа на место органа и дужан је да одлучи у пуној јурисдикцији, па чак и ако је органу управе законом било дато дискреционо овлашћење у конкретном случају²¹⁹.

Пуна јурисдикција у другом управносудском степену, то јест по управносудској жалби (ревизији) искључена је. То је у складу са самом позицијом Врховног управног суда у правном систему Аустрије, који контролише само правна питања, а не и утврђено чињенично стање и целисходност оспорених аката. Исто важи за жалбе које се због повреде уставом зајемчених права подnose Уставном суду против одлука управних судова федералних јединица, Савезног управног суда и Савезног финансијског суда²²⁰.

Такође, треба указати да је новине у управносудском праву Аустрије, нове судове и њихова нова овлашћења, пратила још једна промена а то је укидање жалбе у управном поступку, те је самим тим, чини се, правна заштита странака стављена у руке управних судова. Цитирајући Радошевића, у новом систему, управни судови не служе искључиво томе да контролишу управу, они, условно речено, и сами „управљају“²²¹.

Једна од значајних разлика између француског и нашег правног система јесте и третман управних уговора у контексту управног спора. У Француској, управни уговори су укључени у предмет управног спора. Ова специфичност француског правног

²¹⁷Члан 8 Закона о управносудском поступку, доступан на адреси: <https://www.lvwg-ooe.gv.at/>

²¹⁸Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 218-219.

²¹⁹Члан 16 Закона о управносудском поступку, доступан на адреси: <https://www.lvwg-ooe.gv.at/>

²²⁰Чл. 144 Савезног устава Аустрије, Међутим, постоји један изузетак. Наиме, Уставни суд у изборним споровима поступа као првостепени суд и може да измени изборне резултате, односно да одлучи у пуној јурисдикцији, в. чл. 141, ст. 1 Савезног устава Аустрије.

²²¹Ратко С. Радошевић, Аустријско управно судство: реформа и нова парадигма, Зборник радова правног факултета у Новом Саду, 4/2022, стр. 1115.

система представља важан аспект управног права који разликује француски приступ од правних система других земаља, као што је наш. У спору поводом управног уговора, суд има овлашћење да утврди да је уговор или начин његовог извршења незаконит, да раскине уговор, досуди накнаду штете, да измени поједине одредбе уговора, да изда налог да се настави са извршењем уговора уколико је извршење таквог уговора у јавном интересу, као и да у целини или делимично поништи уговор и да утврди ништавост управног уговора²²².

Тужбом пред Савезним управним судом у Швајцарској могу се посредно оспоравати и управни уговори. Иако представља изузетак, неки посебни закони предвиђају доношење аката у поступцима закључења, извршења или окончања управних уговора, који се сматрају одлукама у смислу члана 5. Савезног закона о управном поступку, те самим тим, предмет управног спора могу бити и управни уговори.

Најизраженија сличност у погледу предмета управног спора у европском континенталном правном систему јавља се кроз институт ћутања управе, који функционише као важан правни механизам за заштиту права странака од неактивности јавних органа. У Француској, ако орган управе не донесе одлуку у предвиђеном року од два месеца од подношења захтева или правног лека, то се у правном смислу изједначава са негативним управним актом. У оваквим случајевима, странка има право да покрене управни спор, али уз обавезу да приложи доказ о истеку наведеног временског периода, што представља не само правну формалност већ и сигурност у самом процесу. Сличан механизам је присутан и у Аустрији и Немачкој, где тужба због неиздавања управног акта – *Verpflichtungsklage* – представља тужбу која обавезује органе управе да донесу одређени управни акт, тиме осигуравајући да правду не суспендује инертност власти. У погледу недоношења захтеваног акта у Аустрији, односно у случају ћутања управе, странка дужна да се још једном обрати органу управе који није у прописаном року одлучио о њеном захтеву (*Säumnisbeschwerde*²²³). Ако орган не донесе тражено решење ни у року од три месеца од подношења *Säumnisbeschwerde*, установљена је његова дужност да списе достави управном суду. Управни суд је у том случају овлашћен да расправи само правна питања и да наложи управи да донесе акт у складу са пресудом. Тек уколико орган управе то не учини, тј. „ћути“ у извршењу судске пресуде, могућа је пуна јурисдикција, односно онда

²²²Mattias Guyomar, Bertrand Seiller, Contentieux administratif, Dalloz, Paris, 2010., p. 92.

²²³Члан 8 Закона о управносудском поступку, доступан на адреси: <https://www.lvwg-ooe.gv.at/>

надлежни управни суд у потпуности ступа на место органа и дужан је да одлучи у пуној јурисдикцији, па чак и ако је органу управе законом било дато дискреционо овлашћење у конкретном случају²²⁴. Институт ћутања управе тако постаје не само алат за заштиту права, већ и гарант правне дисциплине и ефикасности јавне управе, чиме се спречава изузетно штетна последица ћутања власти.

²²⁴Члан 16 Закона о управносудском поступку, доступан на адреси: <https://www.lvwg-ooe.gv.at/>

2.2 Предмет управног спора у англоамеричком праву

За разлику од Француске, Немачке и Аустрије које припадају европско-континенталном систему судске контроле управе и одликују се специјалном управносудском надлежношћу, Сједињене Америчке државе јесу главни представници англосаксонског система судске контроле управе, где су управни спорови у рукама класичног, редовног судства – судова опште надлежности према правилима *common law*. Поред Сједињених Америчких држава, типичан представник англоамеричког модела јесте и Енглеска, где судови опште надлежности имају право да разматрају управне спорове, а контрола управе не зависи од специјализованих судова као што је случај у земљама континенталног права. Иако се ради о два типична представника овог система, треба нагласити да и поред бројних сличности, између Енглеске и САД-а присутне су и не тако безначајне разлике. Првенствено, постојање писаног устава у Сједињеним Америчким Државама омогућава и контролу уставности аката управе од стране редовних судова, док у Енглеској нема писаног устава, па самим тим, нема ни контроле уставности.

Пре анализе управног спора у Енглеској неопходно је објаснити зашто се не говори о управном спору Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске. Разлог лежи у томе што би право Уједињеног Краљевства углавном обухватало самоуставно право, то јест уставно уређење те државе. На нивоу управног права па и управног спора, у Уједињеном Краљевству постоје три засебна правна система. Систем који важи у Енглеској и Велсу, онај који постоји у Шкотској и правни систем Северне Ирске. Из тог разлога, истраживање се ограничава на управни спор у Енглеској и Велсу, с тим што ћемо, користити уобичајени термин „енглески” правни систем²²⁵.

Нормативни и институционални оквир управног спора у Енглеској представља један од најзанимљивијих примера еволутивног развоја судске контроле управе у компаративном праву. Цуцић је у својим радовима изузетно темељно представио карактеристике енглеског система, са посебним освртом на управне трибунале, специфичности судске контроле, као и на поделе правних средстава у поступку. Стога ћемо се у даљем тексту ослањати управо на његову систематизацију и научну

²²⁵Thompson, Katharine, Jones, Brian, „Administrative Law in the United Kingdom”, in *Administrative law of the European Union, its member states and the United States*, Seerden, René [Ed.], Intersentia, Cambridge 2012, pp. 222–223, преузето од Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 221.

аргументацију, како бисмо пружили прецизан и целовит увид у овај сложени правни механизам²²⁶. Специфичнији део управног спора у Енглеској јесте систем управних трибунала, тела за која се тек од 2007. године може тврдити да су добили епитет суда у смислу члана 6 Европске конвенције о људским правима. Законом из 2007. године управни трибунали обједињени су у два трибунала – Првостепени трибунал (*the First-tier Tribunal*) и Виши трибунал (*the Upper Tribunal*), који има улогу другостепеног трибунала, односно жалбене инстанце у односу на првостепени трибунал, а који су почели са радом 2008. године. Обзиром да је наведено да је Виши трибунал жалбена инстанца, јасно је да се одлуке првостепеног трибунала могу преиспитивати путем жалбе, којом се може оспоравати једино примена права (*appeal on point of law*), не и утврђено чињенично стање²²⁷. Ако Виши трибунал није надлежан за одређену врсту спорова или ако се жалбом од Вишег трибунала тражи нешто што није у оквиру његове надлежности, одлука може бити оспорена пред Високим судом, односно Управним судом, као његовом организационом јединицом.

Поступак судске контроле управе у Енглеској карактерише подела правних средстава која се могу користити²²⁸. Са једне стране, странке могу поднети тужбу у редовном поступку против субјеката управе, као што би то учинили и против било ког другог лица. Том тужбом могу захтевати накнаду штете коју су претрпели поступањем или непоступањем управе, издавање налога управи или утврђивање да је управа поступила незаконито²²⁹. С друге стране, против поступања и неактивности управе може се користити посебан поступак судске контроле рада управе.

У Енглеској, политички акти не подлежу судској контроли. Ови акти обухватају оне који се односе на односе са другим државама или грађанима других држава, као и тзв. акте Круне, као што су закључивање међународних уговора, додељивање државних почести и слично. Таква искључења су утврђена судском праксом. Ове акте контролишу, као политичка тела, влада или парламент, а не судови.

Такође, судови у Енглеској не контролишу целисходност оспорених аката, већ одређене елементе таквих аката. Првоправило контроле дискреционих аката носи назив

²²⁶Види више: Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 222-246.

²²⁷Cane Peter, *Administrative Law*, Oxford Univ, Press, Oxford, 2011. p. 317.

²²⁸Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 235.

²²⁹WilliamWade, Christopher Forsyth, *Administrative Law*, Oxford University Press, 2004, 588-589.

по случају у којем је постављено – Wednesbury начела. Ту је лорд Greene одредио да у случају кад је управи дато дискреционо овлашћење, она мора узети у обзир све елементе који супрописом одређени као релевантни и да занемари све остале²³⁰. Друго правило је да некоришћење дискреције бити санкционисано уколико је неразумно (unreasonable)²³¹.

The Civil Procedure Rules прописују да захтев за судску контролу (*a claim for judicial review*) представља захтев за оцену законитости прописа (*an enactment*) или одлуке, чињења или нечињења у вези савршењем јавне функције (*a decision, action or failure to act in relation to the exercise of a public function*)²³². Наведени термин *a decision, action or failure to act in relation to the exercise of a public function* обухвата и судску контролу привремених и процесних одлука. Судови су дозвољавали и оспоравање аката који немају решавајући карактер, као што су препоруке, савети, смернице. Основно правило које важи јесте сувереност парламента чиме се искључује могућност да судови могу вршити контролу уставности закона. Уласком Уједињеног Краљевства у Европску унију и ратификовањем Европске конвенције о људским правима из 1950. године судовима су дата одређена контролна овлашћења и у односу на законе. Наиме, судови су овлашћени да контролишу сагласност закона са прописима Европске уније и да, у случају несагласности, уместо несагласне одредбе примене одговарајућу норму права Европске уније²³³. Са друге стране, у случају несагласности закона са Европском конвенцијом судови су овлашћени да врше контролу, али нису овлашћени да несагласну одредбу уклоне или да је не примене већ могу само да утврде (*declaration*) несагласност²³⁴, а Парламент ће накнадно предузети кораке за „исправљање таквог стања” (*remedial action*). Подзаконски прописи, са друге стране, потпуно подлежу судској контроли. Водећи се правилима Грађанског поступка (чл. 54.2 и 54.3) постоје шест начина на које се управни спор може окончати. Три правна средства се називају

²³⁰Thompson, Katharine, Jones, Brian, “Administrative Law in the United Kingdom”, in Administrative law of the European Union, its member states and the United States, Seerden, René [Ed.], Intersentia, Cambridge, 2012.p. 264.

²³¹Ibidem, 265.

²³² Чл. 54.1, ст. 2, тач. (а) Правила грађанског поступка, доступно на <https://www.justice.gov.uk/>

²³³Judicial Review Procedure, Коментар Дела 54 Правила грађанског поступка који је припремила Економска комисија за Европу Уједињених нација (United Nations Economic Commission for Europe - UNECE), доступно на <https://unece.org/DAM/env/pp/compliance/C2011-61/Communication/Pt54-JudicialReview.pdf>

²³⁴Judicial Review Procedure, Коментар Дела 54 Правила грађанског поступка који је припремила Економска комисија за Европу Уједињених нација (United Nations Economic Commission for Europe - UNECE), доступно на <https://unece.org/DAM/env/pp/compliance/C2011-61/Communication/Pt54-JudicialReview.pdf>

јавноправним (или прерогативним) – 1). наређење за поништавање (*quashing order*), 2). забрана (*prohibiting order*) и 3). обавезујуће наређење (*mandatory order*), а три приватноправним – 1). утврђење (*declaration*), 2). налог (*injunction*) и 3). накнада штете (*damages*)²³⁵.

Судска контрола аката управе у Сједињеним Америчким државама развила се из *common law*-а који и данас чини основу овог система. Грађанин који сматра да је оштећен незаконитим актом управе има могућност подношења тужбе редовном суду, једнако ситуацији када би његова права била повређена од стране приватноправног субјекта. Америчко право не познаје специјализовано управно судство у смислу европско-континенталног система, будући да одвојеност и независност управе од редовних судова би била неспојива са англоамеричким схватањем слободе и правде²³⁶. Ограничење активности управне власти произилази из права која су грађанима призната Уставом (посебно амандмани V и XIV), такозвани *due process of law* амандмани. Према *due process of law* нико не може бити лишен живота, имовине или слободе без законом прописаног поступка, што је у основи гарант законитости рада управе. Како се протеком времена показало да таква одредба није гарант заштите права и интереса грађана од незаконитих аката управе, 1946. године, донет је Закон о федералном управном поступку (*Administrative Procedure Act*, скраћено АРА), којим је признато право на судску заштиту против незаконитих аката управе²³⁷. Наиме, да би по овом Закону било признато право на судску контролу услов је да су акти постали зрели за судско испитивање (*Final Agency Action*) тј. да је претходно правно средство исцрпљено (*Exhaustion of Administrative Remedies*)²³⁸.

Акти који се могу наћи пред судом, односно који су предмет спора, јесу појединачни акти управе, али и управни прописи, као општи акти²³⁹. Предмет судске контроле управе може бити и нечињење управе у ком случају ће суд „наредити органу да изврши радњу коју је незаконито ускратио или безразложно одуговлачио“²⁴⁰. До

²³⁵Peter Cane, *Administrative Law*, Oxford Univ. Press, Oxford, 2011., p. 299.

²³⁶Бернард Шварц истиче да се основна начела америчког управног права изводе, слично француском концепту, из судских одлука. Бернард Шварц, *Америчко административно право* (општи појмови), Београд, 1956, стр. 10.

²³⁷Сања Голијан, *Судска контрола аката државне управе*, докторска дисертација, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2019., стр. 184.

²³⁸Зоран Р. Томић, *Коментар закона о управним споровима са судском праксом*, друго, допуњено издање, Београд, 2012, стр. 70-71.

²³⁹Сања Голијан, *Судска контрола аката државне управе*, докторска дисертација, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2019., стр. 185.

²⁴⁰Закон о управном поступку САД, одељак 10 (е) (А)

испитивања законитости неког управног прописа као општег акта може доћи на захтев странке, али и онда, када сам суд посумња у законитост неког прописа који треба да примени у конкретном спору, практично по службеној дужности. За случај да нађе да је управни пропис незаконит, суд доноси декларативну пресуду којом утврђује незаконитост прописа или забрањује његову примену. Наравно, предвиђени су и случајеви када закон искључује контролу, или се делатност органа обавља на основу дискреционог овлашћења. Амерички судови су овлашћени да, приликом оцене законитости неког појединачног или општег акта управе, контролишу и да ли су ти акти у сагласности са Уставом. Према томе, судска контрола аката управе у праву Сједињених Америчких држава подразумева како контролу законитости, тако и контролу уставности, која се ставља у руке редовних судова²⁴¹.

Право на судску контролу (*right to judicial review*) по правилу има свако чија су права повређена актом управе, с тим да је, ово правило прецизирано у судској пракси, тачније у пресуди *Lujan v. Defenders of Wildlife*²⁴² од 1992. године. Поменутом пресудом дефинисана су три услова за страначку легитимацију: 1). стварна повреда, 2.) узрочна веза између повреде и акта управе и 3). могућност суда да пружи заштиту²⁴³.

У праву САД-а овлашћења судије налазе се у границама *ultra vires*: суд може одбити тужбу или поништити оспорени акт управе, али не може мериторно решити управну ствар. Суд, такође може, по захтеву, наредити одлагање извршења управне одлуке због сумње да је незаконито. Уколико суд нађе да је акт незаконит, односно ако

²⁴¹У домаћој доктрини се истиче да је то последица пресуде Врховног суда САД у познатом случају *Marbury v. Madison* из 1803. године. У тој одлуци, Врховни суд САД је заузео став да је сваки закон супротан Уставу неважећи. Такође, установљен је принцип да је Врховни суд овлашћен да утврди шта је право, у свим случајевима који се износе пред њега, па самим тим и да испитује уставност закона. Тако су амерички судови овлашћени да, приликом решавања спорова, не примене закон за који сматрају да је неуставан, него непосредно Устав (тзв. експецција неуставности). Иако таква одлука има дејство *inter partes*, због примене начела *stare decisis* (успостављања прецедента за све будуће сличне случајеве), она, заправо, има опште дејство, јер неуставни закон постаје “мртав закон”, иако се званично не укида. Сања Голијан, Судска контрола аката државне управе, докторска дисертација, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2019., стр. 187.

²⁴²У овом случају, тужиоци (*Defenders of Wildlife*) су тврдили да су их акције америчке владе, које су омогућиле пројекте у иностранству без адекватне евалуације утицаја на дивљи свет, довеле до угрожавања заштићених врста. Врховни суд САД-а је у овом случају пресудио да тужиоци (еколошке организације) нису имали правни интерес (*standing*) да поднесу тужбу против савезне владе, јер нису могли да покажу директну и конкретну штету која би произашла из активности које су наводно угрозиле заштићене врсте. Основно питање било је да ли тужиоци имају право да поднесу тужбу на основу тога што су тврдили да ће активност владе изазвати штету за дивљи свет, али нису могли да доказују непосредну штету. Доступно на <https://www.supremecourt.gov/search.aspx?Search=Lujan+v.+Defenders+of+Wildlife&type=Site>

²⁴³Сања Голијан, Судска контрола аката државне управе, докторска дисертација, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2019., стр. 185.

је у супротности са законом, ако је дошло до злоупотребе овлашћења, ако је супротан уставном праву, ако га је донео ненадлежни орган, ако није примењен поступак превиђен законом, ако акт није поткрепљен битним доказима или није поткрепљен чињеницама у толикој мери да суд који решава спор треба поново да расправља чињенично стање, исту ће поништити²⁴⁴. Постоји, такође, поступак за доношење декларативне пресуде – о незаконитости једног акта, у случајевима штете причињене грађанину од стране управе, што, такође, има за последицу да сама управа уклони тај акт јер неће остати при акту који је од стране суда проглашен незаконитим. Оно што је још специфичност америчког система управног судства јесте то што је контрола управних прописа скоро идентична контроли појединачних аката, с обзиром да суд испитује и чињенично стање, као и сам поступак доношења прописа, уколико је то предвиђено посебним законом²⁴⁵.

²⁴⁴Закон о управном поступку САД, одељак 10 (е)

²⁴⁵Више на: Сања Голијан, Судска контрола аката државне управе, докторска дисертација, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2019., стр. 185-189.

2.3 Предмет управног спора у праву Србије

Важећи Закон о управним споровима из 2009. године наслања се на традицију некадашњег југословенског Закона о управним споровима, уз извесна побољшања, као што је уношење законодавне дефиниције појма управне ствари. У поменутом, важећем Закону из 2009. године у односу на претходни закон, примењен је другачији – шири приступ, који се огледа у предвиђању ширег круга правних аката против којих је могућа редовна судска контрола законитости од стране Управног суда²⁴⁶.

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 проверу²⁴⁷.

Важећи закон не дефинише, већ одређује шта се све може јавити као предмет у поступку судске контроле управе. Теоријски гледано предмет управног спора јесте спорно правно питање поводом којег се води управни спор.

Приликом одређивања предмета управног спора законодавац је пошао од уставне норме, прецизније од одредбе члана 198 став 2 Устава Републике Србије и то да законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита²⁴⁸. Самим тим, у управном спору спорно питање је питање законитости управног акта, што истовремено води ка томе да питање целисходности управног акта не може бити предмет управног спора, те је предмет управног спора увек законитост, а никада целисходност управног акта. Управни суд није институција која треба да процењује „пааметност“ или „целисходност“ одређених административних одлука, већ само да утврди да ли је одлука у складу са правним нормама. Судовање на основу целисходности било би супротно улози суда, који треба да буде гарант правне сигурности, а не орган који одлучује о политикама или стратешким изборима државе. Ова разлика је кључна јер осигурава да судска контрола буде ограничена на правну процену, а не на политичке или управне изборе. Овај принцип изузетно доприноси

²⁴⁶Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 261.

²⁴⁷Драган Милков, Управно право III, Контрола управе, Нови Сад, 2010., стр. 83.

²⁴⁸Устав Републике Србије (Службени гласник РС, бр. 98/2006 и 115/2021).

правној стабилности и сигурности система, јер сужава могућност произвољне интервенције суда у питањима која су у домену управних органа. Суд се, на тај начин, фокусира на проверу законитости, чиме се штити независност администрације у доношењу одлука које су у складу са законом и јавним интересом.

Сходно уставној одредби, Закон о управним споровима одређује свој предмет, те регулише да у управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита²⁴⁹. Надаље уређује да у управном спору суд одлучује и о законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита, као и да суд у управном спору одлучује и о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено и да одредбе овог закона које се односе на управни акт, примењују се и на друге акте против којих се може водити управни спор²⁵⁰.

Оваквим проширењем предмета управног спора који се више не везује искључиво за управне акте, већ обухвата и друге појединачне акте, онда када је то законом предвиђено или онда када против њих нема другачије судске заштите, законодавац је имао намеру да у складу са поменутиим чланом 198 став 2 Устава прошири могућност вођења управног спора и на оне ауторитативне појединачне правне акте који се не уклапају у теоријски појам управног акта. Наведено је очигледна последица екстензивног тумачења појма управне ствари као најзначајнијег обележја управног акта.

Постоје одређени појединачни акти који су најчешће искључени из те контроле. То су тзв. владини или политички акти. То су у ствари управни акти, али издати из политичких мотива и због тога изузети из судске контроле²⁵¹.

Пример једног случаја из праксе, акта који ужива заштиту у управном спору је решење Министарства рада и социјалне политике - Инспектората за рад, којим је одбијена жалба послодавца на решење о одлагању извршења решења о отказу уговора о раду запосленом који представља акт из члана 3 Закона о управним споровима, па је

²⁴⁹Закон о управним споровима (Службени гласник РС, бр. 111/2009), члан 3 став 1.

²⁵⁰Закон о управним споровима (Службени гласник РС, бр. 111/2009), члан 3.

²⁵¹Михаило Илић, Административно право и други радови, Службени лист СРЈ, Београд, 1998., стр.195-196.

против тог решења дозвољено вођење управног спора по тужби послодавца. Према члану 272 став 4 Закона о раду, против коначног решења којим је одложено извршење решења послодавца о отказу уговора о раду није дозвољено вођење управног спора. Међутим, одредбом члана 198 став 2 Устава Републике Србије, прописано је да законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу, подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита. Одредбом члана 3 Закона о управним споровима прописано је да у управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита (став 1.), о законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита (став 2.), о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено (став 3.), а да се одредбе овог закона које се односе на управни акт примењују и на друге акте против којих се може водити управни спор (став 4.). Полазећи од наведених одредби Устава и Закона о управним споровима, Управни суд је нашао да оспорено решење Министарства, представља акт из члана 3 Закона о управним споровима, за чију оцену законитости је надлежан Управни суд, па је тужилац имао право да против оспореног решења поднесе тужбу Управном суду, без обзира на дату поуку о правном средству да се против коначног решења не може покренути управни спор. Одредба члана 272 став 4 Закона о раду, којом се искључује вођење управног спора, не може се применити с обзиром да Устав Републике Србије, као највиши правни акт, цитираном одредбом члана 198 став 2 Устава гарантује право на вођење управног спора свим лицима против коначних појединачних аката којима је одлучено о њиховом праву, обавези или на закону заснованом интересу, а законом није дозвољена другачија судска заштита²⁵².

Предмет управног спора под одређеним условима може бити и тзв. ћутање управе²⁵³, односно управни спор се може водити и када надлежни орган о захтеву, односно о жалби странке није донео одговарајући управни акт у законском року²⁵⁴. Као

²⁵²Правни став утврђен на 41. седници свих судија Управног суда одржаној 31.03.2014. године, Образложење правног става сачинила: Душанка Марјановић, Судија Управног суда, доступно на: Управни суд, Билтен судске праксе, бр. 4, Београд, 2014., стр. 73-74.

²⁵³Закон о управним споровима (Службени гласник РС, бр. 111/2009), члан 15.

²⁵⁴Тужба се уважава и налаже се Министарству животне средине и просторног планирања Републике Србије – Зајечарски управни округ, да одлучи по жалби тужиоца, изјављеној дана 2.6.2010. године, због

предмет управног спора у нашој држави, такозвано ћутање управе први пут је уведено Законом о државном савету и управним судовима у којем је било наведено „ако у тужби тужилац наведе да није могао добити никакво решење од надлежне управне власти за три месеца, рачунајући од дана када га је поновно изричитим актом тражио, суд је дужан извидети да ли је његов навод истинит, па ако се истинитост навода утврди, узеће тужбу у поступак као да су захтеви тужиоца били одбијени од стране надлежне управне власти“²⁵⁵. Након Другог светског рата, управни спор због ћутања управе био је детаљније и прецизније регулисан Законом о управним споровима ФНРЈ²⁵⁶. Како би се избегла нелогичност имајући у виду да је *condition sine qua non* за вођење управног спора постојање управног акта, аутор појашњава да је код ћутања управе уведена једна правна конструкција која почива на два института: на фикцији да управни акт постоји и на законској претпоставци да је тим управним актом одбијена жалба, односно захтев странке, те је на тај начин конструисан и предмет управног спора, управни акт, у ситуацији када он фактички не постоји.

Међутим, за разлику од ранијих закона, у ЗУС-у из 2009. године, више се не помиње да странка, у случају ћутања управе, може да покрене управни спор као да јој је жалба одбијена. Важећим Законом, предвиђено је да странка може да поднесе тужбу због недоношења захтеваног акта по протеклу предвиђених рокова. Управо другачија формулација у важећем закону, у односу на претходнике, повлачи за собом и питање правне намере законодавца. Наиме, разумно се поставља питање да ли је законодавац тиме што ћутање управе није изједначио са ситуацијом да је донет негативни управни акт, желео да промени улогу суда у решавању оваквих спорова. Ако јесте, требало је и да дефинише у чему би се та улога суда и састојала. Јасно је да је улога суда код ћутања специфична, па водећи се одредбама закона, суд ће, ако нађе да је тужба поднета због ћутања управе основана, уважити тужбу и наложити органу доношење решења²⁵⁷. О томе шта се сматра под основаношћу тужбе, постоје различита мишљења. Према једном мишљењу, истиче се да се у управном спору напада само ћутање у ситуацији у којој управа, по тврдњи тужиоца је била дужна да донесе управни акт, без обзира на његову садржину. Према другом мишљењу, циљ покретања спора због ћутања управе се не састоји само у томе да се обезбеди доношење управног акта,

недоношења одлуке по његовом захтеву од стране Општинске управе Петровац – Одељења за урбанизам, у року од 30 дана од дана достављања ове пресуде. (пресуда Управног суда, УС, 9 У 23869/10 од 11.2.2011.).

²⁵⁵Закон о Државном савету и управним судовима, „Службене новине“, бр. 111/1922, члан 22.

²⁵⁶ЗУС ФНРЈ, Службени лист ФНРЈ, бр. 23/52, члан 26.

²⁵⁷Закон о управним споровима (Службени гласник РС, бр. 111/2009), члан 44.

односно тужилац тражи од суда не само да нареди доношење управног акта, него и да садржински провери да ли је његов захтев основан. Циљ је и у томе да странка оствари и заштити своја права и правне интересе, ако то није успела пред надлежним органима управе²⁵⁸.

Међутим, говорећи о спору који је покренут због ћутања управе, морамо указати на занимљив став судске праксе. Наиме, јасно је да је важећим Законом о управним споровима проширен предмет, у смислу да више није искључиво везан за управни акт. У управном спору одлучује се и о „законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита“, као и о законитости „других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено“. Из наведеног би могло да произилази да се управни спор због ћутања може водити у случају недоношења ових аката, односно да се спор због ћутања управе може применити и на друге акте који спадају у предмет управног спора, али судска пракса нам показује другачије. Анализом праксе Управног суда уочавамо да суд одбацује тужбу због ћутања управе као недозвољену када се она подноси због недоношења акта који по ставу суда, не представља управни акт, при чему се суд апсолутно не упушта у разматрање да ли се у тим случајевима ради о недоношењу неког од појединачних аката који могу бити предмет управног спора²⁵⁹. Овакав приступ судске праксе указује на недостатак детаљног разматрања природа аката у конкретном случају и може довести до ограничења правне заштите појединаца који се сусрећу са ћутањем управе у ситуацијама када се то не односи на формално признате управне акте. Друго, овакво поступање судова може указивати и на склоност ка формализму, односно на тенденцију да се одлуке доносе на основу стриктне класификације акта, а не на основу суштинског разматрања самог правног интереса тужиоца.

Када говоримо о предмету управног спора у погледу ћутања управе, морамо указати на један занимљив случај из судске праксе, у смислу да иницијатива није правни захтев који би изазвао обавезу органа да поступи по њој. Наиме, тужилац је 13.02.2015. године поднео Управном суду тужбу због ћутања управе, против туженог Министарства одбране Републике Србије, у којој наводи да је 21.08.2014. године поднео захтев туженом органу за унапређење у чин мајора, али да тужени орган у

²⁵⁸ Драган Милков, Управно право III – контрола управе, стр. 89.

²⁵⁹ Решење Управног суда III – 4 У. 23164/10 од 10.12.2010. године; Решење Управног суда III – 4 У. 9380/11 од 16.09.2011. године; Решење Управног суда III – 4 У. 8132/11 од 16.09.2011. године; Решење Управног суда 23 У. 12421/14 од 29.01.2015. године.

законом прописаном року није донео решење о његовом захтеву, а то није учинио ни након његовог накнадног захтева од 08.12.2014. године, поднетог туженом органу, нити је то учинио све до подношења тужбе у овом управном спору.

Поднеском туженог, број 4320-4/14 од 20.03.2015. године, Управни суд је обавештен да наведеном органу није достављен захтев тужиоца за унапређење од 21.08.2014. године, али да је унапређење официра, у смислу одредбе члана 56. Закона о Војсци Србије, само могућност али не и обавеза, чак и у случају када официр испуњава опште услове за унапређење, при чему је одредбом члана 52. став 8. Уредбе о стањима у служби професионалних војних лица и о унапређивању официра и подофицира, прописано да одлуку о томе који ће кандидат бити унапређен доноси старешина надлежан за унапређење, у конкретном случају Министар одбране, а предлог за унапређење доставља надлежни старешина, при чему је дискреционо овлашћење Министра одбране да донесе одлуку о унапређењу, ценећи потребе система одбране. Додаје да је тужилац већ водио управни спор пред Управним судом, ради поништаја Наредбе министра одбране Републике Србије, број 1-117 од 14.04.2014. године, којом се унапређују на предлог надлежног старешине у виши чин лица означена у тачкама 1. до 27. диспозитива ове наредбе, са даном 23.04.2014. године, а који управни спор је окончан доношењем решења Управног суда, II-2 У. 7266/14 од 29.07.2014. године, којим је одбачена тужба, између осталог и именованог тужиоца.

Решавајући по овако поднетој тужби, Управни суд је заузео став, да овако поднета тужба није основана. Уз позивање на Закон о управним споровима, Закон о војсци, као и Уредбе о стањима у служби професионалних војних лица и о унапређивању официра и подофицира суд је мишљења да не постоји постоји обавеза надлежног старешине да донесе управни акт поводом иницијативе официра, односно подофицира за унапређење у виши чин, јер се не ради о праву ових лица да буду унапређена, већ о законској могућности за њихово унапређење, у смислу одредбе члана 56. Закона о Војсци Србије, чак и у случају када таква лица испуњавају услове за унапређење и када су предложена за унапређење од стране претпостављеног старешине редовним путем, у смислу одредбе члана 60. став 1. Уредбе о стањима у служби професионалних војних лица и о унапређивању официра и подофицира. Како не постоји законска обавеза надлежног старешине да официра, односно подофицира унапреди у виши чин, при чему се поступак њиховог унапређења покреће и води по службеној дужности на предлог претпостављеног старешине, у смислу одредби члана 50. до 61. исте уредбе, то

подношење захтева за унапређење од стране ових лица може представљати само њихову иницијативу за унапређење, али се поводом такве иницијативе не покреће и не води поступак за унапређење. С обзиром да не постоји законска обавеза надлежног старешине да поводом иницијативе за унапређење официра, односно подофицира покрене и води поступак за унапређење, то нема ни ћутања надлежног старешине за унапређење поводом такве иницијативе ових лица, због чега се не може узети да надлежни старешина поводом такве иницијативе за унапређење у виши чин није донео управни акт, па нема ни ћутања управе поводом такве иницијативе, у смислу одредбе члана 19. Закона о управним споровима²⁶⁰.

Закључак који произлази из наведеног случаја из судске праксе јесте да не постоји законска обавеза надлежног старешине да покрене поступак за унапређење официра или подофицира, када је то иницијатива самог лица. Поступак унапређења, према Закону о војсци Србије и Уредби о стањима у служби професионалних војних лица и о унапређењу официра и подофицира, је дискрециона одлука надлежног старешине, који на основу својих овлашћења и потреба система одбране одлучује да ли ће неко лице бити унапредено. Иницијатива није правни захтев који би изазвао обавезу органа да поступи по њој, већ је то само предлог или молба која не доводи до покретања формалног поступка. Стога, с обзиром на то да не постоји правна обавеза старешине да реагује на иницијативу, не може се говорити о ћутању управе у смислу Закона о управним споровима. Ћутање управе подразумева ситуацију у којој орган управе не донесе управни акт у случају када је законски обавезан да то учини, али у овом случају, као што је правни суд образложио, не постоји законска обавеза да се поступак покрене по иницијативи лица. Стога, тужба коју је поднео тужилац није основана, јер нема правног основа за тврдње о ћутању управе у овом контексту.

Како је давно рекао наш нобеловац Иво Андрић, „у тишини је сигурност“, а имајући у виду и чињеницу да ћутање управе постаје велики проблем у Србији са тенденцијом пораста броја оваквих предмета, морамо дати и одговор на питање да ли се управо та тишина у администрацији санкционише или пак представља могућност

²⁶⁰Види Пресуду Управног суда, II-3 У. 2563/15 од 30.04.2015. године, сентенцу сачинио судија Ненад Стојановић.

органа да избегне одлучивање у одређеном случају²⁶¹. Разматрајући поменуто, као и питање „ћутања управе“ можемо закључити да чаробна формула да бирократија која ћути, одједном проговори, можда постоји. Са позиције владавине права и начела ефикасног остваривања права грађанау случају одуговлачења поступка и ћутања управе, има се сматрати да је захтев странке усвојен. Управо оваквом, једноставном интервенцијом у Закону о општем управном поступку бирократија би преко ноћ изгубила своју позицију „моћног оружја власти“ и постала оно што треба да буде – „јавни сервис грађана“, што је донекле био и циљ приликом доношења важећег Закона о управним споровима. У прилог једном оваквом ставу говоре и одређени домаћи посебни прописи којима је предвиђено да ће се недоношење захтеваног акта у року сматрати уважавањем захтева странке, жалба због недоношења, односно управносудска тужба против таквог ћутања, није допуштена, као што је случај са Законом о заштити конкуренције²⁶², којим је прописано „ако Комисија не донесе решење по пријави у року из става 1 овог члана, односно не донесе решење у поступку испитивања концентрације по службеној дужности у року из члана 62 став 4 овог закона, сматра се да је концентрација одобрена“.

Говорећи о ћутању управе као предмета управног спора, не можемо, а да се не осврнемо на тренутно стање у раду Управног суда Србије, а у погледу предмета која за свој предмет имају управо ћутање. Како је аутор већ раније нагласио, тенденција пораста броја предмета пред Управним судом је нарочито порасла током 2023. године, што јасно видимо из чињенице да суд на почетку 2023. године није имао нерешене предмете у уписнику под ознаком „У-ЋУ“. У току године је примио 33.948 предмета, од чега нових 33.930 предмета, те је у овом периоду имао укупно у раду 33.948 предмета. Према извештају Управног суда, највећи број тужби са основом спора „ћутање управе“ поднет је против 5 органа и то: Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање и то чак 26.213 тужби, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Републички геодетски завод, Министарство финансија – сектор за другостепени порески и царински поступак, Одељење за другостепени порески поступак и Министарство рада, запошљавања и социјалне политике²⁶³.

²⁶¹Ана Катић, Ћутање управе, Зборник радова СТЕС – друштвене науке, 16. научно – стручни скуп, студенти у сусрет науци, ISSN 2637-1960 (Print), ISSN 2637-1944 (Online), Бања Лука, 2023., стр. 19. доступно на веб адреси: <https://stes.unibl.org/wp-content/uploads/2023/12/soc23.pdf>.

²⁶²Закон о заштити конкуренције „Службени гласник Републике Србије“, бр. 51/09.

²⁶³Шестомесечни извештај о раду Управног суда по материјама за период од 1. јануара до 30. јуна 2023. године СУ III-20 5/23-5 од 12.07.2023. године, приступљено на веб адреси: <https://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/Izvestaji-o-radu-suda/ESTOMESE%C4%8CNI-IZVE%C5%A0TAJ-2023.pdf>.

Административна тишина или популарније ћутање управе, несумњиво постаје све већи проблем у Републици Србији, а на шта указује све већи број предмета евидентираних у Управном суду, а покренутих управо тужбом због ћутање управе. С тим у вези, када погледамо статистику покренутих поступака, као и оних који нису, а постоји ћутање администрације, што због недостатка правничког знања и непознавања закона, уз старо српско „да се један поступак решава за пет година“, што због неповерења у законске механизме, можемо и у будућности имати тенденцију пораста оваквих предмета. Чак и уз укључивање адвокатуре у токове ћутање управе и самог поступка и спора, законодавац, а и само управно судство, чини се да су предузели све мере да адвокате држе мимо оваквих предмета, чиме се обесхрабрују и саме странке, а тишина у администрацији, макар посредно, подржава, те у том смислу, можемо закључити да управа у погледу ћутања потврђује речи нашег нобеловца „у тишини је сигурност“. С тим у вези, треба јасно подвући црту и указати да ћутање управе није противзаконито, с обзиром на то да је регулисано и законима, те је странци, макар законски, као слово на папиру, дата могућност да се од неажурности администрације брани, али да ипак треба ојачати одговорност администрације у ситуацији када је ћутање већ наступило, уз могућност да се странкама призна право на накнаду штете због тога што о њиховој управној ствари није решено у роковима предвиђеним законом, при чему би наше законодавство и судство требало да се угледа на Холандију, где администрација плаћа странци штету за сваки дан административне тишине, што би ојачало одговорност управе, а истовремено не би повећало број предмета у судовима²⁶⁴. О предложеним мерама у погледу ћутања управе, ако ништа друго, ваљало би барем на кратко размислити. Питање је да ли би требало увести обавезу плаћања накнаде штете или, пак, утврдити да се захтев сматра усвојеним ако у одређеном року не буде донето решење. Обе опције имају своје предности и изазове, али свака од њих би могла допринети већој одговорности управе и убрзању административних процедура, што би било у интересу свих страна.

Осим наведених, предмет управног спора према ЗУС-у може бити и захтев странке за повраћај ствари или накнаду штете која је проузрокована извршењем оспореног управног акта²⁶⁵. Практично, у овом случају предмет управног спора је одлучивање о

²⁶⁴ Ана Катић, Ћутање управе, Зборник радова СТЕС – друштвене науке, 16. научно – стручни скуп, студенти у сусрет науци, ISSN 2637-1960 (Print), ISSN 2637-1944 (Online), Бања Лука, 2023., стр. 19. доступно на веб адреси: <https://stes.unibl.org/wp-content/uploads/2023/12/soc23.pdf>.

²⁶⁵ Закон о управним споровима (Службени гласник РС, бр. 111/2009), члан 16.

грађанскоправном питању које је непосредно повезано са оценом законитости оспореног управног акта. На тај начин, накнада штете или повраћај ствари је акцесорни тужбени захтев који никада не може бити искључиви предмет управног спора већ само споредни уз законитост коначног управног акта као основни предмет управног спора. У том погледу рационално је да након што одлучио законитости управног акта, којим је ово изазвано и да се одлучи о последицама тог акта. Претпоставка за коришћење ове законске могућности јесте да суд проценида утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за одлучивање, јер у противном упутиће тужиоца да свој захтев оствари у парници²⁶⁶.

На исти начин као услучају незаконитог управног акта, држава је одговорна за штету која настане услед недоношења акта. Такође, осим управним актом, штета може странци бити причињена и управном радњом. Накнада те штете није могућа у управном спору већ само у парници или поводом уставне жалбе²⁶⁷.

Тужилац у управном спору може да буде физичко или правно лице, ако сматра да му је управним актом повређено неко право или на закону заснован интерес. Управни спор могу да покрену и државни орган, орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, организација, део привредног друштва са овлашћењима у правном промету, насеље, група лица и други који немају својство правног лица, ако могу да буду носиоци права и обавеза о којима се решавало у управном поступку. Управни спор могу да покрену и јавни тужилац, ако је управним актом повређен закон на штету јавног интереса, и јавни правобранилац, ако су управним актом повређена имовинска права и интереси Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе (чл. 11 ЗУС-а). Што се контролних овлашћења суда тиче, она су, што је правило у упоредном праву, ограничена на контролу законитости оспореног акта. Дакле, суд не може, као, на пример, у швајцарском праву да контролише целисходност оспореног акта. Управни суд притом контролише сва правна и чињенична питања, укључујући и правно везане елементе дискреционих управних аката, то јест контролише да ли је у акту који је донет по слободној оцени орган прекорачио границе

²⁶⁶Љубодраг Пљакић, Практикум за управни спор са коментаром, судском праксом и обрасцима за примену у пракси, Intermex, Београд, 2011., стр. 339.

²⁶⁷Јелена Јеринић, Судска контрола управе, Београд, 2012, стр. 223.

законског овлашћења и да ли је такав акт донет у складу са циљем у којем је овлашћење дато²⁶⁸ (чл. 24 ЗУС).

На основу свега наведеног можемо закључити да куриозитет Закона о управним споровима лежи у томе што предмет управног спора одређује на два места. Најпре, Закон предмет управног спора одређује у члану 3 (коначни управни акт и други коначни појединачни правни акти за које није предвиђена другачија судска заштита, односно други појединачни правни акти за које је законом изричито предвиђено). Потом се у Закона о управним споровима уређује предмет управног спора у члановима који следе и то члану 14, 15 и 16, где се као предмет наводе законитост коначног управног акта, ћутање управе и повраћај одузетих ствари и накнада штете. Наиме, разматрање предмета управног спора на два места у оквиру истог закона подразумева две различите концептуализације овог појма, што може створити правни вакуум и довести до различитих тумачења и примене закона у судској пракси. Стиче се утисак да је у потоњим члановима закона остало оно што је традиционално било предвиђено као предмет управног спора, а да су у члану 3 накнадно унете одредбе о контроли других појединачних аката, па самим тим, различите одредбе истог закона нису усклађене²⁶⁹. Тиме, члан 3 делује као шири оквир који покрива више правних аката, укључујући оне који не спадају у класичне управне акте, али за које није предвиђена другачија судска заштита, док чланови који следе подразумевају већ стандардније ситуације у којима се управни спорови воде.

Говорећи о предмету управног спора у нашем праву, а имајући у виду и одређене новине Закона о општем управном поступку, требало би се осврнути на предмет управног спора у нашем суседству, односно у Закону о управним споровима у Хрватској. Наиме, хрватски ЗУС предмет управног спора поставља веома широка, те су тако предмет спора: 1. оцјена законитости појединачне одлуке којом је јавноправно тијело одлучило о праву, обавези или правном интересу странке у управној ствари (управни акт) против које није допуштено изјавити редовити правни лијек; оцена законитости поступања јавноправног тијела из подручја управног права којим је повријеђено право, обавеза или правни интерес странке против којег није допуштено

²⁶⁸Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 261-262.

²⁶⁹Слично: Драган Милков, О управном спору у Србији, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2021, 2021., стр. 127-128.

изјавити редовити правни лијек; оцјена законитости пропуштања јавноправног тијела из подручја управног права да у законом прописаном року одлучи о праву, обавези или правном интересу или редовитом правном лијеку странке односно да поступи према пропису; оцјена законитости склапања, раскидања и извршавања управног уговора; предмет управног спора је и оцјена законитости опћег акта јединице локалне и подручне самоуправе, правне особе која има јавну власт и правне особе која обавља јавну службу²⁷⁰.

У Хрватској, предмет управног спора је шири и укључује оцену законитости појединачних одлука, поступања органа власти, пропуштања да се донесу одлуке у прописаним роковима, као и контролу општих аката локалних самоуправа и управних уговора. Са друге стране, у Србији је предмет управног спора такође широк, али се више фокусира на оспоравање конкретних аката који директно утичу на права и обавезе странака, као и заштита у случају ћутања управе и накнаду штете. Иако оба система предвиђају механизме за заштиту права странака, хрватски систем има већу разноликост у обухвату управних аката и поступања, што може представљати предност у контексту детаљније контроле рада јавних органа.

²⁷⁰Закон о управним споровима (Народне новине 36/24), чланак 3.

ПРАВНА СТВАР КАО ПРАВНИ ОБЛИК

Карактер питања ове докторске дисертације захтева дефинисање правних појмова (надпојмова) које даљи развој излагања мора стално подразумевати и без којих обрада насловљене теме не може премашити оквира позитивноправне дескрипције. Почетна тачка у проучавању правне ствари јесте анализа, истраживање и утврђивање разлика између сличних, а заправо различитих појмова, попут правног објекта, правног предмета и правне ствари.

Наиме, да бисмо тачно одредили и разумели појам о којем говоримо, важно је пажљиво размотрити разлике између правних објекта, правних предмета и правних ствари, као и утицај правотворилачких извора на формирање унутрашње концепције правних аката и радњи²⁷¹.

Према схватању Прице, који у својој анализи врши разликовање правних објекта, постоје правни објекти у погледу којих се опште правне норме јављају као довршено и прецизирано правно биће, тако да субјективна права и правне дужности непосредно из општих правних норми произилазе (то су генералне правне ситуације и уједно правни предмети које називамо законским или уставним правним нормама). С друге стране, већи је број правних објекта у правном поретку у погледу којих опште правне норме не представљају довршено и прецизирано правно биће, следствено чему се према начину уређивања објекта у питању нужно јављају правни предмети који се правно уређују одговарајућим појединачним актима и на тај начин настају правне

²⁷¹Правни поредак садржи саставне градивне ентитете, те има следећу структуру: а) Основни (градивни) ентитети правног поретка: 1) правни субјект, 2) субјективно право, 3) правна дужност, 4) правни објект (предмет); 5) правни акт, 6) државна радња, 7) правна радња, 8) правне чињенице. У односу на правни поредак, сви поменути елементи имају једнак (конститутивни) значај, па би било посве погрешно поменуте елементе смештати у хијерархијску табелу јер би то било исто као када би се у смислу људског организма оцењивало превасходство десне руке у односу на леву руку, онд. крвотока у односу на нервни систем и сл. б) Материја правног уређивања: правна добра и правни интереси. в) Правотворачки извори: разумска интерпретација правних правила (потпуна правна везаност), политичка оцена целисходности, слободна воља и управна оцена целисходности. г) Регулативна правна грађа: правне норме, правна начела и правни стандарди. д) Облици (техника) правног уређивања: непосредни динамички: општи правни акти, индивидуални правни акти и државне и правне радње, непосредни статички: правна правила и виши (изведени): правне ствари, правне ситуације и правни институти. Милош Прица, Експропријација као правни институт, докторска дисертација, Ниш, 2016., стр. 27-28.

ствари у правном поретку (уговорне, управне, судске и др.)²⁷². Из наведеног произилази да правно правило као прецизирани конкретизовани правни став у односу на правни предмет може произилазити из општег правног акта, што је основа за откривање и уобличавање правних ствари и правних ситуација као правних облика који изражавају прецизирана и довршена правна бића у правном поретку²⁷³.

Право на држављанство, као уставом зајемчено и законом регулисано субјективно право, представља типичан пример правног објекта који има нормативну подлогу како у општим, тако и у појединачним правним актима. Оно одређује статус појединца унутар државноправног поретка и права која из тог статуса произилазе. Дobar пример наводи Прица²⁷⁴ управо о праву на држављанство којим одлично илуструје разлике између правних објеката, правних предмета и правних ствари, као и улогу правотворилачких извора у процесу правног регулисања. Право на држављанство, као уставом зајемчено право, правно регулисано и заштићено, одређује статус појединца у држави, као и права која из њега произилазе. Правно регулисање права на држављанство предмет је како општих тако и појединачних правних аката. Право на држављанство сходно схватању Прице представља правни објекат који ужива правну заштиту у правном поретку, при чему је право на држављанство предмет правног уређивања путем општих и појединачних правних аката. Подношење захтева за стицање држављанства пријемом је правна чињеница (претпоставка за решавање правног предмета), а стицање држављанства пријемом је један правни предмет који се решава доношењем управног акта (управна ствар) у следству разумске интерпретације уставних и законских норми и оцене целисходности (правотворачки извори)²⁷⁵. Са друге стране, правилно резонује Прица, право на држављанство као правни објект је непосредно регулисано уставом²⁷⁶, на начин да је уставним нормама прецизирана

²⁷²Милош Прица, Управна ствар и управносудска ствар. Прилог реформи српског законодавства и правосуђа, Зборник радова право у функцији развоја друштва, Том I, Косовска Митровица, 2019., стр. 610.

²⁷³Милош Прица, Уговор и управни уговор као правни институти, Зборник радова са међународне научне конференције, Право и мултидисциплинарност, Ниш, 2019., стр. 197.

²⁷⁴Милош Прица, Управна ствар и управносудска ствар. Прилог реформи српског законодавства и правосуђа, Зборник радова право у функцији развоја друштва, Том I, Косовска Митровица, 2019., стр. 606.

²⁷⁵*Ibidem*, стр. 606.

²⁷⁶Стицање и престанак држављанства Републике Србије уређује закон. Држављанин Републике Србије не може бити протеран, ни лишен држављанства или права да га промени. Дете рођено у Републици Србији има право на држављанство Републике Србије, ако нису испуњени услови да стекне држављанство друге државе. Устав Републике Србије (Службени гласник Републике Србије, бр. 98/2006 и 115/2021), члан 38.

зајемчена суштина држављанства као субјективног права (правни предмет), што значи да је зајемчена суштина права на држављанство у ствари уставна ствар као једна врста правне ствари у правном поретку, те да по свом општем правном дејству представљају генералне правне ситуације²⁷⁷, а како из њих непосредно произилазе субјективна права, у питању су уједно и индивидуалне правне ситуације.

У сличном контексту, пример који се односи на право на образовање пружа подједнако јасну илустрацију ове правне структуре. Право на образовање је правни објект, при чему је предмет правног уређивања путем општих и појединачних правних аката. Право на образовање, сагласно нашем размишљању, представља правни објект који ужива нормативну заштиту у правном поретку и који је уређен како уставом²⁷⁸, тако и системским законима, као што је Закон о основама система образовања и васпитања. Подношење захтева за упис у образовну установу, као и упис у први разред основне школе, представља правну чињеницу и уједно претпоставку за решавање правног предмета, који се уређује доношењем управног акта (нпр. решење директора школе), те се тиме формира управна ствар у правном поретку. С друге стране, само право на образовање као правни објект има непосредно уставно утемељење, на начин да су уставним нормама прецизиране основне компоненте тог права чиме је суштина тог права нормативно довршена и представља правни предмет у уставном смислу. Из тог разлога, зајемчена суштина права на образовање може се посматрати као уставна ствар, односно као облик правне ствари унутар правног поретка, који по свом општем правном дејству има статус генералне правне ситуације, јер из њега непосредно произилазе субјективна права свих грађана (првенствено деце школског узраста), чиме

²⁷⁷ Правне ситуације су правни облици засновани на правним правилима као прецизираним и довршеним правним бићима, из којих непосредно произилазе субјективна права, правне дужности те овлашћења субјектата правног поретка. Према садржини, правне ситуације се деле на генералне, посебне и индивидуалне правне ситуације. Садржина генералне правне ситуације је уређена општим правним актом, као израз правног прецизирања субјективних права, правних дужности или овлашћења правног поретка, са непосредним правним учинцима и општим правним дејством. Посебне правне ситуације допуштају да се на њих могу позвати само једна или више особа које су индивидуално одређене и које могу бити супротстављене само једној или већем броју особа које су такође индивидуално одређене. Индивидуалне правне ситуације подразумевају правне статусе субјекта правног поретка са припадајућим субјективним правима или правним дужностима. Милош Прица, Уговор и управни уговор као правни институти, Зборник радова са међународне научне конференције, Право и мултидисциплинарност, Ниш, 2019., стр. 197-198.

²⁷⁸ Свако има право на образовање. Основно образовање је обавезно и бесплатно, а средње образовање је бесплатно. Сви грађани имају, под једнаким условима, приступ високошколском образовању. Република Србија омогућује успешним и надареним ученицима слабијег имовног стања бесплатно високошколско образовање, у складу са законом. Оснивање школа и универзитета уређује се законом. Устав Републике Србије (Службени гласник Републике Србије, бр. 98/2006 и 115/2021), члан 71.

се истовремено формира и индивидуална правна ситуација за сваког субјекта који испуњава услове за стицање и уживање овог права.

Како бисмо расветлили правну ствар као правни облик даље је нужно у обзир узети природу односа између општих правних норми као регулативних правних ставова и правних објеката које опште правне норме уређује. Правна норма придев „општи“ получаје услед природе правног објекта који уређује, не и због садржине правног става којим се објект правно уређује²⁷⁹. Општи карактер правне норме произилази из околности да је општим правним нормама као регулативним правним ставовима исказана типичност лица, догађаја, радњи и односа као објеката правног уређивања те код општих правних норми долази до апстраховања правног објекта, док је њихова садржина конкретизована. У природи ствари је да општа правна норма у садржинском смислу буде конкретизовани регулативни правни став, чиме се не доводи у питање њено својство да производи опште правно дејство. То значи да су опште правне норме у правно-логичком смислу конкретизовани правни ставови произашли из правних одредаба (уставних, законских и подзаконских), важећи за неодређени број случајева и неодређени број лица²⁸⁰. То што опште правне норме као регулативни правни ставови најчешће нису довршена и прецизирана правна бића, не значи да су у питању општи правни ставови²⁸¹. То уствари значи да општу правну норму треба даље конкретизовати у делу правног објекта или да конкретизовани регулативни правни став опште правне норме треба даље прецизирати општом правном нормом и појединачним правним актом²⁸². Следствено реченом, јасно је да правно правило као прецизирани конкретизовани правни став у односу на правни предмет може произиласити из општег правног акта, али и из индивидуалног правног акта, што је даље основа, како смо

²⁷⁹Милош Прица, Управна ствар и управносудска ствар. Прилог реформи српског законодавства и правосуђа, Зборник радова право у функцији развоја друштва, Том I, Косовска Митровица, 2019., стр. 607.

²⁸⁰Ibidem, стр. 607-608.

²⁸¹Карактер општих правних ставова имају правни принципи, при чему Прица прави разлику између телеолошких, системских и регулативних правних ставова у правном поретку. Правни принципи као телеолошки правни ставови опредељују правни основ правних норми као регулативних и системских правних ставова. Више на: Милош Прица, Правни принципи у поретку правне државе: канони правног поретка и унутрашњег правног система, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 80, 2018., стр. 135-180.

²⁸²Милош Прица, Управна ствар и управносудска ствар. Прилог реформи српског законодавства и правосуђа, Зборник радова право у функцији развоја друштва, Том I, Косовска Митровица, 2019., стр. 609.

навели, за откривање и разликовање правних ствари и правних ситуација²⁸³ као правних облика.

Узимајући у обзир наведено, конкретизовано правно уређивање има у виду правни предмет (правно питање у материјалном смислу) и правну ствар (правно питање у формалном смислу) – као израз припадања правног предмета одговарајућем режиму правног уређивања, иманентног субјекту, делатности његовој, те правотворачким изворима који изражавају унутарњу концепцију правних аката. Правне ствари представљају слагање правног предмета (правног питања у материјалном смислу) са начином његовог правног уређивања (правног питања у формалном смислу). Правно уређивање једног правног предмета може подразумевати смењивање форми његовог правног уређивања, али се из тог таласа померања формалних обележја може уочити његов збиљски правни карактер²⁸⁴.

Из свега наведеног произилази да појам правне ствари своје значење задобија тек унутар појмовног троугла правни објекат – правни предмет – правна ствар, при чему се правна ствар јавља као резултанта односа између правног предмета и његовог формалног уређења. То уређење, које се креће између општих и појединачних правних аката, не сме се посматрати искључиво нормативно-технички, већ логички и системски, као израз унутрашње структуре правног поретка у којем се субјективна права, правне дужности и овлашћења не само формално признају, већ суштински утемељују. Разликовање између правне ствари и других сродних појмова не представља пуко академско разграничење, већ нужно средство за очување функционалности правног система, посебно у домену његове примене и тумачења. У том смислу, правна ствар се појављује као логичко-конструктивна категорија, у којој је материјални правни предмет доведен у подударност са формалним режимом његовог уређења. То слагање није произвољно, већ је производ системске целисходности и правотворилачког разума који уређује не само односе, већ и облике њиховог правног испољавања.

²⁸³Више о правним ситуацијама: Милош Прица, Уговор и управни уговор као правни институти, Зборник радова са међународне научне конференције, Право и мултидисциплинарност, 12-13 април 2019. године, Ниш, 2019., и Милош Прица, Управна ствар и управносудска ствар. Прилог реформи српског законодавства и правосуђа, Зборник радова право у функцији развоја друштва, Том I, Косовска Митровица, 2019., стр. 610-615.

²⁸⁴Милош Прица, Уговор и управни уговор као правни институти, Зборник радова са међународне научне конференције, Право и мултидисциплинарност, Ниш, 2019., стр. 198-199.

На тај начин, правна ствар постаје кључна тачка у анализи сваког правног питања које желимо да разумемо унутар права, било у погледу његовог прописивања, било у погледу његове примене.

3.1 Правна ствар као правни појам

Формулисању појма управносудске ствари нужно претходи дефинисање појма правне ствари, као ширег правног појма.

Пре дефинисања правне ствари треба истаћи низ карактеристика на које треба обратити пажњу. Пре свега, интересантно је то да се из једне одређене чињенице као правног објекта може јавити више различитих облика правне ствари. Добра илустрација претходно наведеног јесте радња којом је једно лице извршило кривично дело, будући да се радња извршења кривичног дела као правна чињеница може јавити и као кривична и као парнична ствар. Наиме, радња извршења кривичног дела у кривичном поступку представља кривичну ствар, док се истовремено, иста радња, уколико је њоме проузрокована штета оштећеном услед које исти потражује накнаду штете, може јавити и као парнична ствар у парничном поступку.

Целовито схватање правне природе правне ствари и дефинисање појма правне ствари не може се постићи уколико се иста не сагледа са аспекта правног регулисања. Почнимо најпре од различитих правних ствари произишких из различитих чињеничних скупова. Типичан пример грађанске ствари јесте уговор којим уговорне стране регулишу своја права и обавезе поводом одређеног правног посла. Правно регулисање такве правне ствари заснива се на слободној вољи уговарача, која је притом ограничена само императивним законским нормама, добрим обичајима и јавним поретком, тако да у погледу правног регулисања грађанских ствари не можемо говорити о конкретизацији и прецизирању општих правних норми. Насупрот томе, када је реч о правном регулисању управне ствари, исто подразумева разумску интерпретацију законских норми и управну оцену целисходности, те доношење појединачних правних аката којима се конкретизују и прецизирају опште правне норме.

Сложеност правне природе правне ствари још је израженија у случају различитих правних ствари произишких из истог скупа чињеница, што се можда најбоље илуструје на примеру експропријације. Наиме, код експропријације разликујемо више фаза правног регулисања, а последично томе и више облика правне ствари, при чему су све проистекле из истог чињеничног основа. Тако у поступку за утврђивање јавног интереса за спровођење експропријације и у поступку доношења решења о експропријацији, имамо правну ствар у облику управне ствари. Касније фазе

поступка експропријације доносе промене облика правне ствари, па тако одређивање накнаде за експроприсану непокретност може имати карактер уговорне - грађанске ствари, када се накнада одређује споразумно, односно карактер ванпарничне ствари, у ситуацији када се накнада за експроприсану непокретност одређује у ванпарничном поступку пред судом. На крају, спорна питања настала између експропријата и експропријанта у поступку експропријације, решавају се у парничном поступку, у ком случају иста ствар има карактер парничне ствари²⁸⁵.

Даћемо и другу илустрацију која такође појашњава природу правне ствари, а могла би бити повезана са правима на осигурање. На пример, право на пензијско осигурање се прво појављује као правни објекат – субјективно право које произилази из радног односа и осигурања на основу закона. Овај правни објекат може постати правна ствар тек када појединац поднесе захтев за пензију и када се кроз одговарајући административни поступак утврди износ пензије, што чини управну ствар. Међутим, ако између осигураника и осигуравајуће институције, односно фонда за пензијско и инвалидско осигурање дође до спора у погледу износа пензије или права на пензијско осигурање, ова правна ствар прелази у парнични поступак. У том случају, правна ствар није само предмет административног поступка, већ и предмет судског поступка, у којем се разматрају спорне чињенице и доноси одлука о праву на пензију. Тако, као што је случај у примеру експропријације, ова правна ствар може да се појави у различитим облицима у зависности од поступка који се примењује – од административне ствари до парничне. Дакле, правна ствар није статичан појам, већ се може преливати из једне правне категорије у другу у зависности од правног оквира у којем се примењује. Овакво разумевање је кључно за идентификацију и примену правних норми у различитим правним областима.

На крају указаћемо на један пример, популаран у нашој држави, а онако дубљи и свеобухватнији, који ће на сложен начин осветлити правну ствар и њену примену у различитим правним областима.

У овом примеру, ради се о процесу приватизације државне имовине, где држава продаје државну имовину физичким или правним лицима, домаћим или страним, односно конзорцијуму, прецизније где долази до промене власништва друштвеног и

²⁸⁵Милош Прица, Експропријација као правни институт, докторска дисертација, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2016., стр. 229-230.

јавног капитала и имовине²⁸⁶. Наиме, Министарство надлежно за послове привреде спроводи и контролише све поступке приватизације у Републици Србији. Прва фаза приватизације почиње када државни органи, односно поменуто министарство, одлучује које ће државне компаније или имовина бити предмет приватизације. Ово је управна ствар јер се одлука о приватизацији заснива на разумској интерпретацији правних норми и јавном интересу. Тиме се правна ствар овде јавља као управна, јер се доноси управни акт који треба да регулише даље поступке. Након што је одлука о приватизацији донета, следи процес преговора о купопродаји имовине између државе и потенцијалних купаца, домаћих или страних физичких или правних лица. У овом делу поступка, приватизација се третира као уговорна правна ствар. Поступак потписивања уговора који регулише услове продаје имовине јавља се као правна ствар која је регулисана као уговорна – уговарање права и обавеза страна у оквиру приватног права, са основним правилима која су део грађанског закона. Након потписивања уговора о приватизацији, ако једна од страна (на пример, држава или купац) сматра да је уговор неважећи/ништав или ако је дошло до преваре или кршења услова уговора, ова ситуација може довести до парничне ствари. Тиме се ова правна ствар трансформише у парнични поступак, који ће бити разматран од стране суда. Током овог поступка, суд ће разматрати све чињенице и применити законске норме како би утврдио да ли је уговор о приватизацији важећи или не, те ко има право на накнаду штете, ако је кршење одредби уговора утврђено. Када приватизација укључује оспоравање одлуке која се односи на конкретну приватизацију, онда се правна ствар може претворити у управносудску ствар. У овом случају, суд ће разматрати да ли је одлука о приватизацији донета у складу са правним прописима и да ли је поступак у складу са захтевима правне заштите јавних интереса. Ако се током процеса приватизације открије да су одређени функционери или власници приватних компанија злоупотребили своје положаје ради остваривања личне користи (нпр. примање мита), ова ситуација постаје кривична ствар. У овом случају, правна ствар постаје даље предмет кривичног поступка, где ће се разматрати да ли је дошло до кршења закона и кривичног дела, а ако јесте, оптужени ће бити осуђен за кривична дела.

Сматрамо да овај пример комплексно илуструје како исти правни процес (приватизација државне имовине) може имати различите облике правне ствари у

²⁸⁶Закон о приватизацији (Службени гласник Републике Србије, бр. 83/2014, 46/2015, 112/2015 и 20/2016 – аутентично тумачење), члан 1.

зависности од фазе поступка и правне области која је укључена. Овај пример показује како правна ствар може бити "живи" концепт који се прилагођава у складу са различитим правним поступцима и потребама правног система.

Такође, овакав пример имамо и у случају када држава донесе одлуку о изградњи хидроелектране на одређеној реци, као нпр. изградња хидроелектране на реци Уни у Хрватској²⁸⁷. Прва фаза овог поступка подразумева административне радње које су усмерене на оцену утицаја на животну средину, као и одобравање потребних дозвола. Реч је о управној ствари јер се одлуке доносе на основу законских норми и прописаних процедура, и представљају управни акт који регулише права и обавезе различитих актера у поступку. Међутим, ако се током процеса изградње или након његовог завршетка појави неко лице или група лица која сматра да су права заштићена одредбама закона о животној средини повређена (нпр. кршење еколошких стандарда, оштећење локалне флоре и фауне, нарушавање животне средине), ово може постати управносудски спор. Тада ће суд разматрати да ли је одлука о изградњи у складу са прописима који се односе на заштиту животне средине, као и да ли су у свим фазама поступка били испоштовани еколошки стандарди и права локалног становништва. У овом случају, правна ствар почиње као управна (донета одлука о изградњи), али се може трансформисати у управносудску и доћи до спора који ће разматрати законитост издатих дозвола и утицај на животну средину. Ситуација се може додатно компликовати ако се утврди да су током процеса изградње били кршени еколошки прописи (нпр. нелегално чишћење терена, употреба застарелих технологија које имају штетан утицај на екосистем), што може довести и до кривичног поступка против одговорних лица, у ком случају се већ ради о кривичној ствари.

Анализом различитих правних појава и категорија, које се јављају у контексту правних ствари и њихових прелазака из једне правне области у другу, долазимо до кључног увида у природу правне динамике која карактерише савремени правни систем. Правна ствар никако није статична и апсолутно фиксна. Напротив, њена природа може значајно варирати у зависности од чињеница које се испитују, правних механизма који се примењују и поступака који се покрећу у сваком конкретном случају. Један од кључних закључака који се може извући из овог разматрања јесте да правни системи морају бити довољно флексибилни како би омогућили одговарајућу примену

²⁸⁷Забрањена изградња хидроелектране на реци Уни, приступљено на: <https://www.nin.rs/svet/vesti/55376/zaustavljena-gradnja-hidroelektrane-na-vrelu-une>

различитих правних оквира у зависности од природе конкретне правне ствари. Дакле, права и обавезе, које се рађају из конкретних правних ствари, нису једносмерни процеси. Оне су динамичне и у неким случајевима могу прелазити из једне правне области у другу, зависно од природе конкретног спора и правног питања. Ова прелазност је особина која одржава флексибилност правног система, али и његову способност да се носи са изазовима савременог друштва.

Треба истаћи да постоје правна питања која могу да буду предмет уређивања у једном или другом правном поступку, путем једног или другог правног акта, али би та могућност требало да буде опредељена „природом ствари“, па се пред „природом ствари“ зауставља и моћ законодавца²⁸⁸. „Природа ствари“ читује идентитет између правног предмета и правне ствари као облика уређивања правног предмета²⁸⁹. Отуда и произилази, како с правом истиче Прица, да је утврђивање „природе ствари“ приоритетни задатак правне мисли. То није само задатак судске праксе, која у конкретном случају одређује природу и облик правног питања, већ и академске и научне јуриспруденције, која те појаве мора теоријски уобличити, појмовно одредити и вредносно поставити у систем.

Водећи се претходно реченим о природи правне ствари и о правном објекту, као субјективном праву и правној дужности које може произилазити директно из општих норми устава и закона или захтевати конкретизацију и уређивање појединачним правним актима, намеће се закључак да је правна ствар заправо правни објекат који захтева конкретизацију и уређивање појединачним актима у одговарајућем поступку, у којем исти постаје правни предмет, а само уређивање правног предмета правна ствар. Са наведеним је сагласно и гледиште Прице, који правну ствар дефинише као правни предмет чије правно уређивање правним правилима као довршеним и прецизираним бићима одговара правном режиму владајућем у одређеној области правног поретка, при чему прави разлику између грађанске (уговорне и др.), политичке (акти владе као појединачни правни акти донесени на основу оцене политичке целисходности), уставне, законске, управне и судске (кривичне, парничне, ванпарничне, прекршајне, привредносудске, управносудске и уставносудске) правне ствари.²⁹⁰

²⁸⁸Милош Прица, Управна ствар и управносудска ствар. Прилог реформи српског законодавства и правосуђа, Зборник радова право у функцији развоја друштва, Том I, Косовска Митровица, 2019., стр. 615.

²⁸⁹Ibidem, стр.615.

²⁹⁰Ibidem, стр. 616.

Надаље, за одређивање правних ствари као правних појмова треба поћи и од разлике у погледу правних добара, правних интереса, правотвориачких извора и основних принципа у различитим областима правног поретка. Управном материјом апсолутно је оправдано, како наводи Прица, означити најшире подручје језгра општег добра у којем влада превасходно општих интереса као динамичких извора општег добра²⁹¹. Зато је нужно постојање органа државне управе у институционалном поретку државне власти, а делатност органа државне управе пре свега је усмерена на заштиту општег добра, правног поретка и јавног интереса. Циљ управне делатности није заштита појединачних интереса *per se*, већ њихово усклађивање са ширим оквиром општих интереса који чине основу стабилности и функционисања правно-политичке заједнице. Самим тим, основно својство управне материје састоји се у примату општих интереса у језгру општег добра државе као правно-политичке заједнице, с тим што општи интерес не би требало поистовећивати са јавним интересом²⁹². Јавни интерес је у поретку правне државе укотвљен између: општих, посебних и приватних интереса, јавне и приватне сфере, јавности и приватности, интервенционизма органа јавне власти и грађанског друштва, институционалног поретка јавне власти и институционалног поретка просторне заједнице, с циљем успостављања равнотеже између различитих правних добара, правних интереса и циљева правног поретка²⁹³. Управо се императивним нормама поставља статичка равнотежа између правних добара и правних интереса у правном поретку, при чему домашај примене императивних правних норми није исти у материјама правног уређивања

У управној материји, императивним правним нормама утврђен је статички однос између различитих правних добара и правних интереса у најужем подручју општег добра, а задатак органа државне управе је да, на основу разумске интерпретације правних норми, уреди правни предмет. Међутим, у контексту управне материје, важно

²⁹¹*Ibidem*, стр. 620.

²⁹²Јавни интерес је релациона детерминанта у поретку правне државе, настала у следству потребе да се правно уреди однос између различитих правних добара и интереса. За разлику од општих и приватних интереса као супстанцијалних категорија, јавни интерес је релациона категорија. Јавни интерес је релациона детерминанта у поретку правне државе, настала у следству потребе да се правно уреди однос између различитих правних добара и интереса. Јавни интерес обухвата и опште и приватне интересе, следствено чему јавни интерес никако није основано поистовећивати са општим интересом. Милош Прица, Јавни интерес, општи интерес и приватни интерес као правни појмови, Зборник Матице српске за друштвене науке, број: 184 (4/2022), стр. 522.

²⁹³Милош Прица, Експропријација као правни институт, докторска дисертација, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2016., стр. 211-229; 269-281.

је напоменути да постоји превасходство општих интереса када је реч о односу између општег добра и других правних добара, као и приватних интереса.

У најужем подручју општег добра, није могуће у потпуности регулисати испољавање општих интереса искључиво помоћу императивних правних норми у статичком (правновезаном) смислу. Овде се јавља потреба за динамичким приступом, с обзиром на ирационалне и непредвидљиве аспекте живота правно-политичке заједнице²⁹⁴. То подразумева да општи интереси нису увек јасно дефинисани и морају се прилагођавати контексту друштвених потреба. Статички посматрано, управна материја обухвата кључне области правног поретка које се односе на најужи круг општег добра, као што су унутрашњи послови, одбрана, спољни послови и финансије. Међутим, у динамичком смислу, стално присутна потреба за испољавањем општих интереса у овом језгру општег добра одражава се у генералним клаузулама општег добра, као што су јавни поредак, јавни ред и мир, јавна безбедност и слично. Позивање на ове клаузуле представља динамички израз општег интереса који мора имати превасходну тежину у односу на друге правне интересе и добра, као што су права појединаца која могу бити ограничена ради заштите ширих друштвених интереса²⁹⁵.

²⁹⁴Милош Прица, Управна ствар и управносудска ствар. Прилог реформи српског законодавства и правосуђа, Зборник радова право у функцији развоја друштва, Том I, Косовска Митровица, 2019., стр. 621.

²⁹⁵*Ibidem*, стр. 621.

3.2 Управна ствар као предмет управног спора у српској јуриспруденцији

У српској јуриспруденцији управни спор представља важан механизам за унапређење правне сигурности, заштиту права грађана и ефикасност јавне управе, чиме се доприноси развоју правне државе у Републици Србији. За разлику од других видова судских поступака, управни спор се не бави основним правима странака, већ се фокусира на законитост и правилност одлука јавних органа. Ово значи да суд не одлучује о суштинским правима и обавезама странака, већ се усмерава на то да ли је одлука која је донета у складу са прописима и законом. На бројне недоречености, бројна неслагања, нејасно дефинисане кључне појмове поред бројних теоретичара, Србији замера и Европа. У свом Извештају о напретку Србије за 2012. годину²⁹⁶, Европска комисија, између осталог, наводи да од марта 2002. године Комисија редовно извештава Савет и Парламент о напретку земаља региона западног Балкана. У Одељку 2.1. Извештаја Европске комисије о напретку Србије за 2012. годину који носи наслов „Демократија и владавина права“, на тему „државна управа“, констатује се „незначајан напредак у реформи државне управе“, као и чињеница да Закон о управним споровима и даље није у потпуности усаглашен са европским стандардима у судском преиспитивању управних аката. Ако нам је на овај проблем указано још 2012. године, поставља се питање: шта је то што Србија чека? Но, кренимо редом, од кључне ствари управног поступка и управног спора, а то је, управна ствар.

Управна ствар, као есенцијални састојак управног права, представља кључну нит која повезује управни поступак и управни спор. Правила која регулишу управни поступак и управни спор су дизајнирана и прилагођена за решавање управних ствари – то јест, за доношење управних аката и контролу њихове законитости. Управна ствар не одређује само правну природу управног поступка, већ и управног спора.

Важећи Закон о управним споровима из 2009. године, за разлику од ранијих прописа, у члану 5 садржи одређење појма управне ствари, те управну ствар дефинише као појединачну неспорну ситуацију од јавног интереса у којој непосредно из правних

²⁹⁶Европска комисија, Извештај о напретку Србије за 2012. годину, 10.10.2012. године, sec (2012) 333, {com(2012) 600} 2, Брисел, 2012.

прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди²⁹⁷.

У предлогу Закона о управним споровима из 2009. године, једна од значајних новина представља „покушај“ дефинисања појма „управне ствари“ у оквиру члана 5 поменутог Закона, будући да су бројни теоретичари и творци закона приликом коментарисања тада „новог“ закона, говорили о иновацијама које су унете у законски текст, као и да је једна од значајних новина покушај дефинисања управне ствари. Циљ овог приступа био је да се обезбеди барем нека оријентација судској пракси у процесу препознавања предмета управног спора, при испитивању тужби и пружању правне заштите²⁹⁸. Међутим, из наведеног произилази да је постојала одређена резервисаност према оваквом решењу, нарочито јер сами творци закона на више места помињу реч „покушај“ у контексту дефинисања управне ствари, што указује на несигурност и недостатак јасноће који су пратили приступ у креирању овог законског решења. Сама чињеница да је покушај дефинисања управне ствари представљен као привремен и недефинисан у најбољем смислу речи, доводи у питање његову укупну примењивост и потенцијал за стварање чврстог правног оквира за управне спорове. Управо такав приступ изазива извесну забринутост јер дефинисање овог појма, као основне одреднице у погледу предмета управног спора, не би требало да буде на нивоу покушаја већ чврсто утемељена и неспорна у свом значењу. Чак и лаик би могао закључити да покушај дефинисања управне ствари није израз скромности законодавца, већ и озбиљан показатељ несигурности у погледу правне прецизности и консистентности. Наиме, у правном контексту, посебно у области управног права, дефинисање кључних појмова има одлучујућу и кључну улогу у стварању правне сигурности и унапређењу судске праксе, што је, посматрајући предлог Закона, био и циљ приликом дефинисања управне ствари. Ако се на овако важан појам као што је „управна ствар“ гледа као на нешто што је тек „покушано“ дефинисати, јасно је да то може утицати на његову примену у пракси и довести до правних нејасноћа. Оваква формулација може узроковати да судови при одлучивању о управним споровима буду принуђени да интерпретирају закон на начин који није довољно прецизан односно закон који није у складу с европским стандардима за заштиту права појединца у управном поступку и спору.

²⁹⁷Закон о управним споровима (Службени гласник РС, бр. 111/2009), члан 5 – Одређење управне ствари

²⁹⁸Предлог Закона о управним споровима, доступно на адреси: <https://otvorenavlada.rs/pz-upravni-sporovi0185-lat-doc/>

Пођимо најпре, од језичког тумачења законски дефинисаног појма управне ствари. Анализа сваке речи овог израза помоћи ће нам да боље разумемо појам управне ствари и како се она уклапа у шири контекст управног права и управног спора.

1. Појединачна — означава да се ради о конкретној ситуацији или одлуци која је уперена према једном конкретном случају. То значи да управна ствар није општа, већ је ограничена на један појединачни случај који захтева правну интервенцију. У управном спору, то је ситуација у којој одлука органа јавне власти директно утиче на права и обавезе конкретног лица или групе лица, како правног тако и физичког. Отуда, решење којим се одлучује по захтеву да се отвори јавни пут или да се такав пут оспособи за употребу није управни акт²⁹⁹, акт о забрани саобраћаја на јавним путевима не представља акт којим се решава у управним стварима³⁰⁰, урбанистички пројекат нема карактер управног акта, већ општег акта, па се његова законитост не може преиспитивати у управном спору³⁰¹.

2. Неспорна ситуација — указује на то да између странака у овом конкретном случају не постоји неслагање, односно спор. То значи да су чињенице које се односе на ситуацију јасне и нису предмет расправе, те је јасно да се наведени термин не може прихватити као ваљан. Пуким језичким анализирањем наведеног уочава се да законодавац користи термин „неспорна“ ситуација, те у том смислу чини се да је требало наћи адекватнији термин будући да у правничком језику појам неспорно има јасно значење, па се логично може поставити питање о чему треба расправљати у управном спору при неспорној ситуацији и за кога је она уопште неспорна³⁰² (подвукао аутор). Ако је ситуација неспорна, питање је зашто би било потребно да суд улази у процес и доноси одлуку. Према Пљакићу, неспорна ситуација није она која захтева правну интервенцију, већ је ситуација у којој нема потребе за судском интервенцијом. Супротно тумачењу Пљакића, за Томића је, за управна ствар за разлику од судске, неспорна/ванспорна ситуација, где се непосредна правна интервенција не састоји у разрешавању каквог спорног односа; у њима таква врста односа, у принципу, не

²⁹⁹СВС, Уж. бр. 6792/58 од 6.12.1958. године.

³⁰⁰Објашњење Савезног секретаријата за правосуђе бр. 04-85/1 од 12.02.1966. године.

³⁰¹ВСС, Увп. 1203/98 од 2.2.2000. године.

³⁰²Љубодраг Пљакић, Практикум за управни спор са коментаром, судском праксом и обрасцима за примену у пракси, Београд, 2011., стр. 174.

постоји. Томић спорном ситуацијом сматра ону чија је суштина у међусобној супротстављености два правна захтева, претензије, или пак у начелном опонирању једном постављеном правном захтеву, претензији, те ту насталу сметњу отклања, односно постављено питање решава посебан и независан орган, а то је суд, пружајући тако тражену правну заштиту³⁰³.

Пљакићев критички став према термину „неспорна ситуација“ указује на потребу за већом прецизношћу у правном језику и контексту управног спора. Он истиче да употреба термина „неспорно“ може довести до конфузије, јер из правног аспекта неспорност подразумева да нема потребе за правном интервенцијом. Томић, с друге стране, прихвата појам неспорне ситуације као правно оправдано решење, али наглашава да и у таквим ситуацијама треба постојати ауторитативна правна одлука која ће одредити даље поступање. На крају, ова разлика у тумачењу истиче важност прецизног дефинисања и коришћења правних термина и контекста у којем се они примењују, посебно када су у питању управни спорови, који имају специфичне сврхе и циљеве у правном систему.

Ми прихватимо Пљакићево размишљање, јер оно нуди дубље разумевање недоследности и потенцијалне забуне која може настати услед употребе термина „неспорна ситуација“ у правном контексту. Пљакићев критички став указује на важност прецизности у правном језику, нарочито када је реч о управним споровима. Наиме, појам „неспорно“ у правном смислу подразумева да не постоји неслагање између странака, чиме се имплицира да нема потребе за правном интервенцијом. У таквим ситуацијама, није јасно зашто би суд имао потребу да доноси одлуку, што Пљакић сматра проблематичним. Наше је мишљење да је Пљакићев став основан, јер употреба термина „неспорна ситуација“ може довести до забуне у тумачењу правних процедура и стварања правних нејасноћа, а и представља озбиљан показатељ непознавања разлика између правних ствари и правних ситуација. Док Томић сматра да у оваквим ситуацијама постоји потреба за ауторитативном правном одлуком која ће дефинисати даље поступање са једне стране, Пљакићево размишљање са друге стране, чини се као прецизније и боље уклопљено у логичку структуру правног система. Дакле, никако се у материјалном смислу не би могло рећи да је управна ствар „неспорна“, али решавање у управном поступку због природе императивних законских норми налаже једнострано правно уређивање, чиме се ствара привид једностраначке управне ствари као неспорне

³⁰³Зоран Р. Томић, Коментар Закона о управним споровима са судском праксом, друго допуњено издање, Службени гласник, Београд, 2012, стр. 321-322.

ствари³⁰⁴, што је последица јер је поглед усмерен на правни поступак, а не на правни предмет у материјалном смислу. У складу с тим, закључујемо да је неопходно пажљиво користити правне термине, како би се избегле контрадикције и конфузија, а правни поступци били јасни и доследни.

У вези с наведеним, споран је и употребљени израз неспорна „ситуација“, јер се појам правне ствари, као правног предмета, не може изједначити с концептом правне ситуације. Наиме, правна ствар подразумева конкретно правно питање које се разматра у оквиру управног спора, док појам „ситуације“ више указује на правни облик који субјективном праву, правној дужности или њима двома заједно пружа регулисани правни израз, на начин да правни облик у питању у правном поретку ствара непосредне правне учинке, без обзира на његово евентуално даље правно уређивање³⁰⁵. Стога, употреба термина „ситуација“ у овом контексту ствара правну нејасноћу и доводи до погрешног тумачења правног карактера предмета спора, имајући у виду да су правне ситуације правни облици засновани на правним правилима као преизираним и довршеним правним бићима, из којих непосредно произилазе субјективна права, правне дужности, те овлашћења субјеката правног поретка³⁰⁶. У складу с тим, сматрамо да је потребно користити прецизније правне термине који ће одражавати истинску природу правних питања која се разматрају у оквиру управног поступка и спора, чиме ће се избегнути могуће конфузије у тумачењу правних процедура и ускладити теоријски и практични аспекти управног права.

3. Од јавног интереса — Фраза „од јавног интереса“ означава да ситуација која је предмет управне ствари има утицаја на друштво као целину. Јавни интерес је концепт који стоји у основи многих поступака јавне власти и представља принцип да се одлуке које доносе јавни органи морају усмеравати ка општем добру и интересима шире друштвене заједнице. У контексту управног спора, то подразумева да одлуке јавних органа које су оспорене у споровима нису важне само за појединаца, већ имају шире последице.

³⁰⁴ Милош Прица, Управна ствар и управносудска ствар. Прилог реформи српског законодавства и правосуђа, Зборник радова право у функцији развоја друштва, Том I, Косовска Митровица, 2019., стр. 619.

³⁰⁵ Милош Прица, Експропријација као правни институт, докторска дисертација, Универзитет у Нишу, Правни факултет, Ниш, 2016., стр. 66-67.

³⁰⁶ Ibidem, стр. 40-82.

4. У којој непосредно из правних прописа – јасно указује да одлука коју доноси јавни орган није произвољна, већ се заснива на јасним и непосредним прописима који захтевају да се одређено понашање странке регулише. То значи да правни прописи, који су већ на снази, диктирају потребу за конкретним поступком или одлуком, чиме се јавни органи обавезују да делују у складу са законом.

5. Да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди — означава део дефиниције којим се наглашава да јавни орган има овлашћење да својом одлуком ауторитативно регулише будуће поступање странке, односно да формира обавезујуће правно правило које ће странка морати да поштује. Ово је кључна карактеристика управне ствари, јер подразумева да одлуке које доносе јавни органи имају правну снагу и обавезујуће дејство за странке. У овом контексту, ауторитативно правно одређивање будућег понашања значи да органи јавне власти имају право да усмеравају и контролишу поступање појединаца у складу са правним нормама. Постоје и мишљења да формулација будуће понашање странке није адекватна јер се доношењем управног акта решава каква управна ствар и тада непосредно наступају последице по странку³⁰⁷. Наводи се да уколико се пак разматра будуће понашање странке, то би подразумевало да је конкретна, неспорна ситуација од јавног интереса већ решена, те да треба да уследи њено извршење. У супротном, било би терминолошки непоуздано тврдити да су органи овлашћени да регулишу будуће понашање странака. Сходно наведеном, можемо закључити и следеће: управна ствар представља правну ситуацију у којој се, на основу правних прописа, решава о признавању неког права, односно утврђивању неке обавезе или остваривању правног интереса неког лица у појединачном случају. Међутим, тешко се може рећи да ауторитативност постоји у ситуацији када орган управе доноси такозвани декларативни управни акт о признавању неког (примера ради бирачког) права. Наведено из разлога што, по природи ствари, није могуће некога принудити да реализује своје право (примера ради да гласа) јер би се у том случају право претворило у обавезу, а чим се ради о обавези јасно је да не може бити речи о праву³⁰⁸. Кренимо од већ поменутог примера за признање бирачког права. Надлежни орган управе нема избор у смислу да ли ће признати бирачко право или не, већ само треба да донесе декларативни акт о признавању тог права, наравно под условом да су испуњени сви

³⁰⁷Јована Анђелковић, Управна ствар, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 79/2018., стр. 461.

³⁰⁸Стеван Лилић, ЗУС и ЗУП и реформа јавне управе, резултат истраживања у оквиру пројекта „Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ“, Правни факултет у Београду, стр. 5.

законом прописани услови. Другим речима, ако особа испуњава услове за бирачко право, орган управе је дужан да га призна, јер одлука да лицу не призна бирачко право и поред испуњења свих законских услова, била би незаконита. Ако орган управе "ћути", односно ако не доноси акт који је по закону обавезан да донесе, онда се активирају механизми заштите грађана од такве пасивности, као што је већ поменуто "ћутање управе". У том случају, лице може покренути правну заштиту, јер орган не испуњава своје законске обавезе. Сагласно наведеном, ауторитативност као обележје управне ствари, према схватању Лилића³⁰⁹, вршење управне делатности своди на вршење „власти“, чиме се не постиже трансформација традиционалне државне администрације у сервис грађана као циљ доношења новог ЗУС-а³¹⁰.

Обзиром да управна ствар као предмет управног спора није и не може да буде до краја одређена, разумно се поставља питање да ли је у јуриспруденцији сам појам можда сувишан. Иако се могу поставити оправдани аргументи који указују на проблематичност дефинисања управне ствари као предмета управног спора, сматрамо да је она, ипак, кључна за функционисање правног система у овом домену. Њена дефиниција осигурава правну сигурност, прецизност у поступцима и заштиту права појединаца. Дефинисање управне ствари као предмета управног спора није само теоријски потребно, већ и практично, како би се осигурало да управни спорови буду ефикасни, праведни и предвидљиви.

У пракси, и данас, судска мисао посрће пред основним питањем: да ли је неким актом решавано о управној ствари, а тиме и - да ли се против тог акта уопште може водити управни спор? Та дилема, мада формално правна, у себи крије дубоку материју правне сигурности. Наиме, судови се у највећем броју случајева ослањају на анализу елемената решавајућег управног акта, као мерила постојања управне ствари, односно предмета управног спора. Јасно је да судска пракса наилази и данас на велике тешкоће приликом одређивања да ли је неким актом решавано о управној ствари, па и самим тим, да ли се против њега може водити управни спор, те стога судови углавном констатују постојање или непостојање појединих елемената решавајућег управног

³⁰⁹Ibidem, стр. 6.

³¹⁰За супротно мишљење: Зоран Р. Томић, Управни спор и управно суделовање у савременој Србији – Неки реформски проблеми и правци новелирања, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, бр. 1, 2010., стр. 2-35.

акта³¹¹. Анализом судске праксе уочава се стабилна логика у којој се судови одричу разматрања управног спора у следећим ситуацијама: 1. када је реч о општем акту; 2. уколико је једним актом расправљен неки спорни имовинскоправни однос; 3. у случају да извесни акт нема решавајући карактер; 4. када је у питању акт приватно-уговорног карактера, као и сваки други акт који није донет у вршењу државне власти, односно коришћењем јавних овлашћења³¹².

Када се загледамо у текстуалну структуру члана 3 Закона о управним споровима, пред нама се не појављује тек правна норма која одређује предмет управног спора, већ правна мапа која захтева прецизно лучење два суштински различита појма — управне и управносудске ствари. Тај члан, као конститутивни акт управносудске заштите, већ у свом првом ставу поставља нормативни темељ: предмет управног спора јесте управна ствар, односно у управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита³¹³. Међутим, други³¹⁴ и трећи³¹⁵ став истог члана воде нас даље — они откривају простор у ком судска мисао продире дубље, изван традиционалне управне ствари. Ту више не говоримо о класичној управној ствари, већ о управносудским стварима - оним које, по својој природи, нису административне, али су законодавцем подведене под надлежност

³¹¹Тако, акт није донет у вршењу управне делатности јер је издавац акта иступао као странка у грађанскоправном односу (СВС, У. 1493/52 и У. 1323/52); решење којим управни орган ауторитативно решава о својој надлежности има карактер управног акта у смислу члана 5 ЗУС-а (СВС, Уж. 2364/56); доношење акта комисије којим се оцењује докторски рад, поднет с циљем стицања доктората наука, не представља поступање по одредбама ЗУП-а, те такво оцењивање, као и свако друго одлучивање у вези с тим није одлучивање о некој управној ствари (ВСС, У. 5069/69 од 14.01.1970. године); акт Министарства просвете на основу члана 66 став 2 Закона о средњој школи (Службени гласник РС, бр. 50/92 ... 25/02) којим, по захтеву за заштиту права ученика односно родитеља, којим упозорава школу да у осатвљеном року отклони повреду закона, нема карактер управног акта против ког се може водити управни спор (ВСС, У. 3531702 од 06.02.2003. године); постављање заменика секретара скупштине општине, као и његово разрешење, не представља појединачан акт о избору и именовању односно разрешењу од дужности лица у изборним звањима, тј. није управни акт из члана 6 ЗУС-а, због чега се против тог акта не може водити управни спор (ВСС, Увп. И. 404/04 од 15.06.2005. године). Одлука директора Републичке агенције за мирно решавање радних спорова којом се по службеној дужности покреће поступак мирног решавања колективног радног спора, одређује поступајући миритељ у поступку мирног решавања колективног радног спора и обавезују стране у спору да одреде свог представника у Одбору за мирење, није акт против кога је заштита обезбеђена у управном спору (Из пресуде Управног суда 23 У 7113/20 од 24.04.2020. године).

³¹²Зоран Томић, Опет о категорији управне ствари: упоришне тачке, заједничка нит и структура, Право и привреда бр. 2/2023, стр. 287.

³¹³Закон о управним споровима (Службени гласник Републике Србије, бр. 111/2009), члан 3 став 1.

³¹⁴У управном спору суд одлучује и о законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.

³¹⁵Суд у управном спору одлучује и о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено.

Управног суда. На тај начин законодавац, свесно или не, проширује надлежност Управног суда и обликује га као активног чиниоца у правном поретку. Управни суд, уместо да остане пуки контролор, добија улогу одлучиоца, тумача и све више креатора управног права. Томе су допринеле и законодавне празнине у материјалним прописима, посебно у погледу правне природе неких аката и судске надлежности, што је омогућило суду да интервенише у правном простору у ком му није увек јасно назначена улога. Отуда, разликовање управне од управносудске ствари није пука класификациона игра, већ темељни методолошки приступ. Као што је речни ток одржив само када постоји јасно и чврсто корито, тако и правна сигурност почива на јасно исцртаним појмовним границама. Без тог лучења, правни поредак може да заплови у зону сиве надлежности, где и грађанин и судија стоје без оријентације.

У том смислу, члан 3 Закона о управним споровима не треба посматрати као пуко набрајање предмета надлежности, већ као нормативни филтер. Први став се односи на „чисту“ управну ствар, док друга два става уводе управносудске ствари - ситуације правног спора које, иако различите по пореклу, деле заједнички елемент: потребу за судском контролом законитости одлука органа јавне власти. Ово правно лучење није само теоријска класификација - оно је предуслов делотворне примене начела поделе власти, правне сигурности и заштите грађанских права.

На основу досадашњег разматрања, можемо закључити да појам „управна ствар“ у контексту управног спора, како је дефинисана у и даље актуелном Закону о управним споровима, није довољно прецизан, а ни правно утемељен, што у великој мери отежава примену овог института у пракси. Наиме, дефиниција која подразумева да се ради о појединачној неспорној ситуацији од јавног интереса, која произилази из правних прописа и која захтева да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди, у великој мери нарушава правну сигурност и ствара неоправдану правну неизвесност. У овом контексту, чини се да би било много прецизније и прикладније употребити појам „управносудска ствар“ уместо појма „управна ствар“ у Закону о управним споровима, како би се боље одразила сама природа управног спора. Наведено из разлога, управносудска ствар осим управне ствари, обухвата и друге правне ствари, те је сам законодавац, посредно, увео управносудску ствар у погледу законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија

судска заштита, као и о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено.

Управносудска ствар као правни појам подразумева правни предмет у ком постоји конкретан правни спор, у коме је неопходно да судски органи процене законитост и правилност одлуке коју је донео јавни орган, те да пружи адекватну правну заштиту странкама. Дефинисање управносудске ствари би обезбедило већу правну сигурност, као и лакшу примену у судској пракси, јер би омогућило јасно разликовање ситуација које подлежу управном спору од оних које ипак своје место у управном спору немају, а из основног разлога јер како ћемо видети у наставку, управносудска ствар осим управне ствари, обухвата и друге правне ствари. Тиме би се такође обезбедило да се правна заштита у управним споровима користи искључиво у ситуацијама када су испуњени јасни услови за њену примену, те да би се судови у овим поступцима усмерили на процену законитости одлука јавних органа, али и на мериторно одлучивање у управном спору, јер Управни суд није и не треба да буде само контролор, већ и одлучилац.

У закључку, јасно се исцртава потреба за концептуалним преображајем — појам „управна ствар“ више не одражава савремени спектар односа и правних ствари које потпадају под надлежност Управног суда. Уместо њега, појам „управносудска ствар“ пружа далеко прецизнији, обухватнији и функционално применљив оквир. Његово увођење не би значило тек козметичку реформу термина, већ суштинску нормативну корекцију — корак ка доследнијој примени начела правне сигурности, ка транспарентнијем одређењу предмета управног спора и ка унапређењу целокупног система управносудске заштите. Управни суд, у том контексту, не сме остати ни неми посматрач ни голи арбитар. Он мора бити чврст ослонац у правном поретку, односно институција која својом одлучношћу, мериторним пресуђивањем и јасним критеријумима одређује границе законитог деловања власти. Само уколико се појам „управносудска ствар“ уздигне на место које му по својој природи припада, Управни суд ће наставити да обавља своју суштинску мисију: да не буде само чувар форме, већ и стуб правне сигурности, заштитник права и истински судија у спору између појединца и државе.

ПРАВНИ ПРЕДМЕТИ УПРАВНОГ СПОРА У ПРАВУ СРБИЈЕ

Управни спор је јединствен и дубоко уграђен у оквир правне државе, представљајући место на којем се сусрећу права појединаца и моћ јавних власти. Као нека врста дијалога између грађанина и државе, овај процес има кључну улогу у утврђивању и заштити правне сигурности. Права која су загарантована законодавством, али и сама делатност државних органа, повезани су у интеракцији која подразумева озбиљну правну анализу и судску интервенцију. Увод у анализу предмета управног спора пре и после Другог светског рата, као и након конституисања Управног суда, подразумева истраживање значајних промена које су се десиле у правном и судском оквиру управног процеса у различитим историјским периодима.

У даљој анализи, биће разматрани правни предмети управног спора пре Другог светског рата, после рата, као и након оснивања Управног суда, уз указивање на предности и конкретне недостатке сваког од ових периода. Циљ је да се, кроз ову анализу, пружи свеобухватан увид у развој и еволуцију управног спора у Србији, с акцентом на промене које су се десиле у правном оквиру, али и у пракси суда. Ова студија има за циљ да истакне позитивне аспекте као што су централизација и координација у одлукама, али и да укаже на конкретне недостатке попут прекомерног оптерећења суда и потенцијалних кашњења у решавању случајева. Такође, осврнућемо се на оно што је сваки период научио од претходног и како су се правни процеси у Србији прилагођавали потребама модерног друштва и правне државе.

Суштина ове анализе није да се фокусирамо на реформске аспекте који су у прошлости били предмет бројних расправа, већ да пажљиво истражимо правне предмете и материје које се јављају у управном спору, као и њихову дубоку повезаност са правима грађана. Разматраћемо како су различите правне области, као што су пореско право, административне процедуре и права из области социјалне заштите, обухваћене овим процесом, и како су се у судској пракси јављали конкретни правни изазови.

Преводећи правне норме у конкретне случајеве, наша анализа ће осветлити динамику управног спора и његовог утицаја на правну сигурност појединаца. Правни предмети управног спора често нису једнозначни, већ су замршени као танка мрежа између закона и реалности, где судска интервенција и разјашњење постају пресудни за проналажење правде. Сваки управни спор је као камен који бацају у мирно језеро: таласи који се формирају од суда одају дубину проблема и сложеност правне ситуације. Задатак ове студије је да кроз ову метафору правде разјаснимо како су се правни процеси и судска пракса развијали током времена, али и да размотримо како су се правне материје, у контексту управног спора, прилагођавале друштвеним потребама. Сагледавање правних области и изазова који су се јављали у практичној примени ових процеса помоћи ће нам да добијемо јасан увид у то како су одређене судске одлуке обликовале садашњи правни систем, али и које су могућности за унапређење истог у будућности.

Кроз овај историјски преглед и правну анализу, стремимо да обелоданимо како су се у Србији кроз правне процесе управног спора неговали принципи правде и ефикасности, те да укажемо на правне аспекте који захтевају додатну пажњу. Коначно, истраживање правних предмета и материја у оквиру управног спора треба да нас усмери ка дубљем разумевању начина на који овај процес функционише, омогућавајући тако боље сагледавање правне стварности у Србији.

4.1 Анализа правних предмета управног спора у периоду пре Другог светског рата

Током историјског развоја управног спора у праву Републике Србије, мењао се начин одређивања предмета управног спора, односно садржај и обим предмета. Како се истиче, историја српског административног судства, у ствари је историја развитка Државног савета³¹⁶, који свој зачетак има дубоко у прошлости, још за време Карађорђевог владавине. Поједини видови судске контроле управе и претече управног спора повезују се са оснивањем Државног савета, инспирисаног сличном француском институцијом из тог периода. У Србији је, већ Сретењским уставом из 1835. године, предвиђен Државни савет који је имао законодавну и управну власт заједно са кнезом, а у једном одељењу је вршио и судску функцију у трећем и последњем степену. Овај период карактерише чврста веза Србије са француским моделом власти, а истовремено и почетак уставних промена које су се наставиле кроз различите фазе српске историје. Међутим, као што је и Сретењски устав био кратког даха (до доношења Турског устава 1838. године), тако је и Државни савет кратко био највиша власт уз кнеза, већ је уместо тога, постао орган који је у потпуности подређен кнезу.

Међутим, овакав Државни савет није имао значајну улогу. Како је раније наведено тек са доношењем Намесничког устава 1869. године, можемо говорити о установљавању управног судства у Србији, обзиром да Државни савет губи удео у законодавној власти и решава о жалбама против министарских решења у административним питањима. Тиме је уведен појам „административног спора“ по угледу на француски „*contentieux administratif*“³¹⁷. Овај устав представљао је значајну прекретницу у историји Србије јер је након пораза од Турака у Првом српском устанку и обнављања српске државе након Берлинског конгреса 1878. године, извршен чвршћи поступак централизације власти и рационализације државне управе. Сагласно уставним одредбама и Закона о Државном савету из 1870. године, предмет управног спора била је законитост појединачних аката управних власти донетих у форми наредби и решења, којима је повређено право приватних лица. Из предмета управног спора у поменутом периоду искључен је био спор због ћутања управе, као и оцена целисходности. То значи да су судови били ограничени на проверу да ли је управа

³¹⁶ Драгаш Денковић, Државни савет у Србији и Југославији, Југословенска ревија за међународно право, Београд, бр. 1-3, 1973.

³¹⁷ Стеван Сагадин, Управно судство, поводом стогодишњице рада Државног савета 1839-1939, стр. 180.

поступала у складу са законом, али нису могли да се уплићу у питања целисходности, као што и нису били овлашћени да обавезу органе управе да донесу одлуку по захтеву, односно по жалби странке.

Устав из 1901. године, Закон из 1901. године о уређењу Државног савета и Закон од 1902. године уносе значајне новине. У поређењу са претходним, поменути устав и закони проширују управносудску заштиту и на управне акте који се доносе у форми краљевог указа³¹⁸, а поред тога, врши се и диференцијација административних спорова. Поред административних спорова против указа, предвиђају се обични административни спорови против министарских решења, као и посебни административни спорови због ненадлежности управне власти и због прекорачења власти³¹⁹. Увођење административних спорова против краљевог указа са собом је носило ризик да би поништавање указа могло уздрмати ауторитет владара, те је, како је наведено препознато, Устав прописао ограничење. Ограничење се односило на то да су жалбе против указа биле допуштене само због повреде „законитих“ приватних права. Даље, како су се протеком времена потребе јавних служби прошириле, у односима између поједицама и државе, успостављеним уговорима о јавним радовима и набавкама, све су чешће избијали сукоби, те је 1910. године донет Закон о државном рачуноводству (ЗДР). Костић истиче да је приликом прописивања одредаба ЗДР превасходни интерес било спречавање злоупотреба од стране државних органа који склапају уговоре³²⁰.

Видовдански устав задржава Државни савет, као и његову надлежност која је и даље двострука: административна и административно-судска. Такође, пред општу седницу Државног савета износила су се правна питања која би у одељењима била различито решена, па су решења опште седнице била обавезна за одељења и објављивана су у службеним новинама, чиме су практично, биле обавезне за управне судове и органе управе.

³¹⁸Указом се нису решавале обичне управне ствари, већ се форма указа користила за акте постављења, унапређења, премештања, отпуштања и пензионисања државних службеника. Добросав Миловановић, Предмет управног спора, 150 година управног спора у Србији 1869-2019, стр. 87.

³¹⁹Разврставање је извршено по француском узору, али без преношења финих нијанси у погледу поступка и легитимације за покретање спора. С. Сагадин, Управно судство, поводом стогодишњице рада Државног савета 1839-1939, стр. 183.

³²⁰Лаза М. Костић, Административно право Краљевине Југославије, књига II, Београд, 1936, стр. 36.

Према Уставу, Државни савет, као врховни управни суд, решава о споровима управне природе и о спорове о указима и министарским решењима је суд првог и последњег степена, као и да се за спорове управне природе установљавају управни судови. Уставне одредбе разрађене су Законом о Државном савету и управним судовима (ЗДСУС) и Уредбом о пословном реду у Државном савету и управним судовима. Овај Закон у погледу Државног савета и управних судова усвојио је принцип засебне управносудске хијерахије, односно то су две засебно организоване власти, са одвојеном надлежношћу³²¹. Административни спор одређен је као спор само између појединца или правног лица с једне и управне власти са друге стране³²² и постоји онда када је актом управне власти повређено право или какав непосредни интерес тужиоца, заснован на закону. Према томе, да би могло бити административног спора потребно је, пре свега, да постоји такав акт управне власти. Акт управне власти у смислу закона о Државном савету није сваки акт који издаје управна власт. То је само онај акт, којим управна власт врши управну функцију, решава о извесном праву или дужности појединца³²³.

Поменути закон, методом негативне енумерације предвиђа да управном суду, односно Државном савету тужба није допуштена у следећим случајевима: 1. у стварима које спадају у надлежност редовних судова; 2. у дисциплинским стварима, уколико законом није друкчије одређено; 3. у стварима у којима су управне власти позитивним правом овлашћене да доносе решења на основу слободне оцене; 4. против управних послова редовних судова³²⁴. Предмет спора је „акт управне власти“, што може бити указ, решење или наређење и то искључиво индивидуални³²⁵ акти³²⁶.

У процесу изједначавања закона након уједињења 1918. године, српска правна традиција наметнула се начелом колегијалне организације судова. Док су у бившим земљама Аустроугарске монархије постојали срески инокосни судови, у Србији су сви

³²¹Љубомир Радовановић, Божидар Протић, Из управно - судског поступка, Београд, 1928, стр. 7.

³²²На наведено указују и поједине одлуке Државног савета: међу државним надлештвима не може бити административног спора (Д.С. бр. 3861 од 25.08.1927.); нижа власт не може водити административни спор противу решења више власти (Д.С. бр. 16121/23 од 7.2.1924.); Збирка закона Геџ Кон, св.21, стр. 12-14.

³²³Љубомир Радовановић, Одлуке Државног савета 1919.-1923. Београд, 1924., стр. 33.

³²⁴Закон о Државном савету и управним судовима, доступно на: <https://uzzpro.gov.rs/doc/biblioteka/digitalnabiblioteka/Zakon%20o%20Drzavnom%20savetu%20i%20upravni%20sudovima.pdf>

³²⁵На наведено указују и пресуде Државног савета: против управног акта општег карактера не може се подићи тужба (Д.С. бр. 25024/26 од 11.03.1927.); против општих упутстава о примени закона, нема места тужби (Д.С. бр. 10346 од 10.11.1927.); Збирка закона Геџ Кон, св.21, стр. 11.

³²⁶Стеван Сагадин, Управно судство, поводом стогодишњице рада Државног савета 1839-1939, стр. 192.

судови судили у већу. Велики српски правник Лујо Бакотић рекао је да је „од давна одомаћено уверење, да се најбоља гаранција доброг и правилног суђења налази у колегијалним судовима, у којима у првој инстанцији суде по три судије, у другој пет, а у трећој по седам, евентуално и више“. У јудикатури нашег предратног Државног савета, тог високог управно-судског тела које је представљало темељну институцију правне контроле управе у оквиру правног поретка ондашње државе, огледа се један сасвим особен приступ праву и правичности — приступ који се данас ретко среће, како по дубини правне мисли, тако и по ширини надлежности које су му биле поверене. У наредним разматрањима изложићемо поједине правне материје и правне предмете из надлежности Државног савета, с посебним освртом на оне правне материје које данас не спадају у оквире управног спора. Наиме, за разлику од савременог Управног суда, који је превасходно позван да испитује законитост коначних управних аката и других коначних појединачних аката против којег није предвиђен другачији облик судске заштите, Државни савет је у свом раду залазио и у домен такозваних уговорних ствари, односно решавао је и спорове који су проистицали из уговора у којима је једна страна била држава или неки њен орган.

Када говоримо о управним уговорима, за разлику од Закона о државном рачуноводству из 1910. године где је превасходни интерес било спречавање злоупотреба од стране државних органа који склапају уговоре, у експозеу министра финансија уз предлог Закона из 1934. године јасно је било назначено да је интенција рекодификације материје другачија — “заштита државног интереса”³²⁷. За спорове који би проистекли из административних уговора постојала је одвојена надлежност судова. Управни суд је имао надлежност да одлучује о управним актима који су били повезани са одређеним уговором, као и да процени да ли је процедура закључења и реализације уговора у складу са јавноправним прописима који га регулишу. Одлуке и пресуде управних судова могле су имати значај као прејудицијална питања за одлуке редовних судова, али су исто тако, могле бити потпуно независне. Међутим, управни суд је био овлашћен само да поништи управни акт ако је утврђено да је противан закону, без могућности да додели накнаду штете која је настала као резултат тог акта, обзиром да је иста била у надлежности државних судова.

Управо стога, у даљем излагању, задржаћемо се на конкретним примерима из богате праксе Државног савета, настојећи да осветлимо начин на који је ова

³²⁷ Лаза М. Костић, Административно право Краљевине Југославије, књига II, Београд, 1936, стр. 36-39.

институција примењивала право у појединачним случајевима, као и да прикажемо правне и доктринарне смернице које су из тих одлука проистицале. Кроз анализу одређених предмета покушаћемо да дочарамо дух једног времена, у коме су правна начела, а не пука формална законитост, била темељ судског расуђивања. Тако ће нам пракса Државног савета послужити не само као историјски извор, већ и као огледало вредности које су некада чиниле суштину правне државе — вредности које, можда, вреди поново сагледати у светлу савремених изазова управног права.

Измени уговора има места, ако је скакање цена наступило у току уредног извршавања уговора – Министар грађевина предложио је Државном савету да одобри измени уговора за изградњу пруге Тител-Орловат, који је у једном делу већ био одобрен од стране Државног савета па је и ово повећање другог дела само допуна ранијег повећања која је потребна из истих разлога. Државни савет је нашао да би ову измену требало одобрити са разлога због којих је одобрен и први предлог тј. предузеће није могло спекулисати са повећањем цена с обзиром на време закључења уговора и извршења посла, пошто скакање цена није могло предвидети, а уговорне обавезе је извршило уредно. Стога је Одлуком од 23. јуна 1923. године бр. 6130 измену уговора одобрио³²⁸.

Један случај неумесног тражења измене уговора на штету државе – Министар Војни послао је Државном савету на одобрење предлог од 8. децембра 1922. године за измену уговора закљученог између државе и М. о испоруци 6.000м³ дрва, наводећи као разлог свакодневну промену цена као и његово стављање у немогућност да испоруку продужи због тога, што су и њему лиферанти отказали даљу испоруку. Државни савет је нашао да овај уговор не треба раскидати ни мењати на штету државе, а нарочито стога, што се из акат види, да је лиферанту М. дата испорука под повољнијим условима него што је то ранијим уговором предвиђено, те према томе, ни повишавање цена није оправдано. Стога је Одлуком од 13. марта 1923. године бр. 6279/22 предлог о измени одбацио³²⁹.

Примерима који су наведени јасно се показује како је Државни савет, поступајући у вези с уговорним односима у којима је једна страна била држава, доследно водио рачуна о балансу између заштите јавног интереса и поштовања

³²⁸Љубомир Радовановић, Одлуке Државног савета 1919.-1923. Београд, 1924., стр. 102.

³²⁹Ibidem, стр. 97.

принципа правне сигурности уговорне стране. Одлуке у оваквим случајевима нису биле механичко потврђивање поступања управе, већ су представљале резултат темељне правне анализе конкретних чињеница, околности закључења и извршења уговора, као и ширег контекста тржишних и друштвених кретања. Имајући у виду да је питање измене уговора у условима непредвидивих околности и данас актуелно у пракси јавних набавки и административних уговора, одлуке Државног савета могу бити подстрек за размишљање о потреби суптилније и правичније процене поступања управе, чак и у оквиру формалноправних ограничења која карактеришу савремени управни спор.

У даљем тексту, пажњу ћемо посветити и другим правним предметима и материјама из надлежности Државног савета, који такође сведоче о ширини његовог деловања.

Један случај одобрења експропријације – Министар грађевина писмом од 27. априла 1920. године доставио је Државном савету на одобрење предлог о експропријацији више имања у срезу Царско-Селском за потребе воћног расадника. Државни савет је нашао, да се према тачци 2 и 3 Закона о експропријацији предвиђа да се приватно земљиште може узети путем експропријације ради подизања среског расадника. Према члану 6 истог закона, експропријација може се извршити по одобрењу Државног савета. Па пошто до споразума између сопственика земљишта и комисије није могло да дође, и пошто је подизање среског расадника, као опште корисна потреба предвиђено у закону у експропријацији то је Савет одлуком од 29. маја 1920. године, бр. 1896 предлог министра одобрио³³⁰.

По предлогу министра просвете о оснивању задужбине Фонд М.Р. и С.Ј. за помагање по све сиромашних ученика основне школе код Саборне Цркве у Београду, Државни савет је нашао да би оснивање ове задужбине требало одобрити па је одлуком од 28. септембра 1923. године бр. 6434 одобрио³³¹.

При састављању кандидатске листе за избор у општинама састављеним из више села, кандидати морају бити из свију села сразмерно броју правних гласача – Ш.Т. и другови жалили се против избора председника и одборника општине Облешевске од 23. јануара 1921. године наводећи да избор није био заказан на време и да кандидатска листа која је добила већину није била састављена из одборника у броју, сразмерно броју гласача у појединим селима. Државни савет је нашао, да на кандидатској листи, која је добила већину, одборници нису узимани из свих села сразмерно броју гласача,

³³⁰Ibidem, стр. 105.

³³¹Ibidem, стр. 112.

како прописује члан 53 Закона о општинама већ се о броју гласача није водило рачуна. Стога је Одлуком од 22. фебруара 1921. године бр. 505 ожалбени избор поништио³³².

Само уредно састављен записник о кријумчарењу представља пун доказ кривице – По жалби П.Ј. и К.Х. противу решења Министра финансија од 21. фебруара 1922. године којим су осуђени за кријумчарење, Државни савет је нашао да решење није правилно из ових разлога: Не стоји у ожалбеном решењу, да је уредним записником утврђено дело. Записник нису потписали окривљени како то прописује члан 26 Царинског кривичног поступка, па стога исти није пуноважан доказ о кривици у смислу члана 523 истог поступка. Он је потпун доказ за кривце на делу ухваћене. Међутим, то овде није случај. Према изјавама хватача на њиховим саслушањима, окривљени су ушли у воз за Загреб а овај је долазио из граничне станице. Стога отпада и други навод да су окривљени признали дело. А кад постојање дела није утврђено, не може постојати ни кривична одговорност. Стога је Одлуком од 25. маја 1923. године бр. 5060 решење поништио³³³.

За давање одобрења за подизање воденице поточаре надлежан је општински одбор – По жалби противу решења начелника среског од 14. јануара 1923. године којим је одобрена одлука општинског одбора о забрани подизања воденице, Државни савет је нашао да је ожалбено решење правилно и на закону основано, јер по Закону о водама чл.30 одбор општински био је надлежан да цени, да ли ће од подизања воденице бити штете по нечије интересе или неће. Стога је Одлуком од 23. фебруара 1923. године бр. 1581 жалбу одбацио као неумесну³³⁴.

Веома важан аспект било је и увођење управног спора због ћутања администрације, што је представљало новину у односу на претходне периоде, а по узору на француски систем. Законом о Државном савету и управним судовима од 1922. године, у домаћем праву, први пут је као предмет управног спора уведено ћутање управе. „Ако у тужби тужилац наведе да није могао добити никакво решење од надлежне управне власти за три месеца, рачунајући од дана када га је поновно нарочитим актом тражио, суд је дужан извидети да ли је његов навод истинит, па ако се истинитост навода утврди, узеће тужбу у поступак као да су захтеви тужиоца били одбијени од надлежне управне власти“³³⁵. Имајући у виду да је административни спор допуштен само против аката другостепених, односно централних власти,

³³²Ibidem, стр. 117.

³³³Ibidem, стр. 186.

³³⁴Ibidem, стр. 457.

³³⁵Закон о државном савету и управним судовима, „Службене новине“, бр. 111/1922, члан 22.

заинтересовани се, у случају да не добије решење од првостепене власти, мора најпре жалбом обратити другостепеној власти, па тек ако она не донесе решење о жалби, он је овлашћен да изјави тужбу³³⁶.

Први облик облика пуне јурисдикције уведен је Законом о Државном савету и управним судовима из 1922. године. До тада је било могуће само поништити оспорени управни акт, али није било могућности да суд доноси пресуду којом ће сам заменити акт који је био предмет оспоравања. Овај закон је први пут омогућио да у ситуацијама када органи управе не испуне своје обавезе, Државни савет буде овлашћен да донесе нови акт који ће заменити оне које су органи пропустили да донесу. Члан 43. поменутог закона предвиђао је: „уколико пресуда Државног савета и управних судова захтева издавање новог управног акта, а надлежни органи не издају акт у року од три месеца од његовог достављања, лице у чију корист је пресуда донета има право да се жали Државном савету, који ће донети решење и заменити тај акт“³³⁷. О правној природи тог и таквог акта постојале су научне контроверзе³³⁸. 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 управносудску“³³⁹. Другачије је гледиште Љубомира Радовановића и Божицара Протића, који односни акт квалификују не само као акт извршења судске пресуде, него и као „акт вршења управне власти“³⁴⁰ 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“³⁴¹.

Септембарски устав из 1931. године задржава Државни савет и управне судове и одређује да се установљавају за спорове управне природе. Надлежност Државног савета и управних судова није се ограничавала само на решавање управних спорова,

³³⁶Према члану 32 Закона о пословном реду у Државном савету и Управним судовима ако је тужбаподигнута код Управног суда збогштања администрације, па она у међувремену до одлуке суда издасвоје решење, тужилац је дужан у року од 15 дана да изјави суду дали је тим решењем задовољан или пак остаје при тужби. У првом случају поступак се обуставља, а у другом пак има се наставити. Ако тужилац у остављеном року од 15 дана не учини никакву изјаву, сматра се да је задовољан и поступак по првој тужби има се обуставити. Збирка закона Геца Кона, св. 21. стр. 65.

³³⁷Боривоје Франтловић, Коментар Закона о Државном савету и управним судовима, Геца Кон, Београд 1935, стр. 80.

³³⁸Зоран Р. Томић, Управно право, управна контрола управе, теоријски модели и позитивно-правна анализа, Београд, 1989, 162–163.

³³⁹Ivo Krbek, *Upravno pravo*, Zagreb, 1929., p. 24.

³⁴⁰Љубомир Радовановић, Божицар Протић, Из управно-судског поступка, Београд, 1928, 111–112.

³⁴¹Лаза Костић, Административно право Краљевине Југославије, трећа књига, Београд, 1939., 63, 153.

будући да се под окриљем Државног савета налазио и смештао читав низ других послова. Конкретно, исти је био задужен за читав низ других задатака. Првенствено, Државни савет је решавао сукобе надлежности који су се јављали између органа државне управе, као и између самоуправних и државних органа. Такође, бавио се и питањима као што су измене уговора који су наносили штету држави, али и оснивање задужбина. Са друге стране, најзначајнији вансудски задаци које су обављали Државни савет и управни судови били су другостепени надзор над радом самоуправних тела и дисциплинско суђење. Ове функције су имале кључну улогу у обезбеђивању законитости и ефикасности рада самоуправних органа, али и у осигурању дисциплине унутар управне структуре. Они су били редовни дисциплински судови за све државне службенике, сем за оне за које су предвиђени посебни дисциплински судови³⁴². У оквиру управних функција, тежиште је било на превентивном обезбеђењу законитости у питањима од посебног значаја за законодавца, због чега није предвиђена искључива надлежност органа управе. Државни савет је био најпогоднији за решавање таквих питања, јер је представљао колегијално тело ван дневне политике, које располаже стручним знањем и дугогодишњим искуством у решавању управних спорова. Као такво тело, имао је најбоље услове да процени ствар не само са аспекта правне правилности, већ и са становишта целисходности³⁴³.

Анализом правних предмета управног спора у периоду пре Другог светског рата, можемо уочити значајан историјски развој управног судства у Србији, који је био уско повезан са променама у правном и политичком оквиру. Од увођења првих видова судске контроле управе са Државним саветом, па све до његовог јачања као управног и судског органа, видимо да је постојао континуитет у настојању да се обезбеди законитост у управносудским поступцима. Током овог периода, Србија је постепено усвајала француски модел управног судства, који је био основа за стварање институција као што је Државни савет, који ће имати важну улогу у пружању правне заштите грађанима против незаконитих аката управе. Развој управног спора у Србији није био одмах комплетан, али су овлашћења судова појачана и кроз увођење нових облика спора као што је спор због ћутања управе, који је значајно допринео ефикасности правне заштите.

³⁴²Богдан Мајсторовић, Коментар закона о управним споровима, Београд, 1952., стр. 35.

³⁴³Стеван Сагадин, Управно судство поводом стогодишњице рада Државног савета 1839-1939, Државна штампарија, Београд, 1940., стр. 180.

Посебну пажњу, у оквиру овог истраживања, заслужује питање у којој мери се предратни управни спор разликује од данашњег, не само по процесним оквирима и организационој структури судске заштите, већ пре свега по дубини и ширини правних предмета који су могли бити предмет контроле. Управни спор у јурисдикцији Државног савета, у време између пре другог светског рата, представљао је знатно еластичнији и концептуално отворенији механизам, у коме се није инсистирало искључиво на формалном аспекту управног акта, већ на његовој суштинској оправданости у односу на конкретан правни и друштвени контекст. У том смислу, како је и у овој дисертацији детаљно приказано, нарочито се издваја чињеница да је Државни савет био овлашћен да расправља и о уговорним стварима у којима је држава наступала као једна страна у таквом односу. Та надлежност, која се данас налази изван домета управног суда, сведочи о једном шире постављеном предмету управног спора, у коме је јавноправна димензија уговора посматрана не као препрека, већ као полазиште за судску контролу поступања државне управе.

Наравно, није свака одлука била усмерена ка искључивом балансирању права и интереса, већ је често Државни савет, у својој јудикатури, доносио одлуке које су дубље одражавале правни и морални дух времена, чиме је сваки судски поступак добијао своју тежину не само у правном, већ и у друштвеном контексту. Тако су се његови акти често усмеравали ка стварању правичнијег и бољег друштва, где закон није био само механизам за контролу, већ и средство за остваривање правде у правом смислу те речи. Уз то, још један важан елемент који додатно разликује предратни модел јесте постојање одређених доктрина које су обликовале начин одлучивања Државног савета, а које у савременом управном праву, бар у експлицитном смислу, више не налазе своје место. То су, пре свега, идеје правичности, службене части, општег интереса као живог принципа, и једног уравнотеженог, често моралног, а не искључиво правно-техничког вредновања поступања управе.

Државни савет, у свом предратном устројству и духу, није био тек арбитар законитости, већ пре свега чувар начела и вредности које су надвремене у праву – разборитости, правичности, сврсисходности. Његова улога далеко је превазилазила пуко проверавање усаглашености акта са законском нормом; он је у сваком предмету настојао да открије правни и морални смисао конкретног управносудског односа. Ту, у тој способности да се право сагледа као жива материја, прожета разумом, мером и правдом, налази се суштинска разлика између предратног и данашњег управног спора.

Док је савремени управни спор формално ограничен у предметном и процесном смислу, управни спор у пракси Државног савета био је истинска институционална потврда уставне идеје владавине права — у којој је и сама државна власт морала одговарати не само закону, већ и праву као вредносном и правичном поретку.

Са тим у виду, може се закључити да је управни спор пред Државним саветом представљао далеко више од једноставног механичког оцењивања законитости. Он је био дубоко укорењен у правном и друштвеном контексту своје епохе, те је као такав представљао комплексну синтезу закона, морала и правде. Док је данашњи управни спор такође од есенцијалног значаја за правни систем, чини се да не носи исту ширину и дубину какву је имао у периоду пре Другог светског рата оличеног у лику Државног савета. У модерном контексту, изгледа да су неки од принципа који су некада дефинисали овај правни институт — принципи правичности, моралне одговорности и друштвеног разума — изгубљени или барем избледели, што доводи до одређеног сужења самог разумевања управног спора и његове улоге у савременом правном поретку.

4.2 Анализа правних предмета управног спора у периоду после Другог светског рата

Након Другог светског рата, у Југославији, Државни савет и управни судови не само да нису преузети, они су изричито укинати. У том периоду није постојала судска контрола управе.

Устав Федеративне Народне Републике Југославије од 31. јануара 1946. године уводи основне принципе новог уређења, укључујући федерални систем и социјалистички карактер државе, а такође дефинише начело законитости: “сви акти органа државне управе и органа правосуђа морају бити основани на закону”. Његовим доношењем започео је период државног социјализма који је 1953. године замењен самоуправним социјализмом. Још у току октобра 1946. године донет је Закон о неважности правних прописа донетих пре 6. априла 1941. године и за време непријатељске окупације³⁴⁴, чиме је дерогиран целокупан правни систем претходне државе.

Први пут после Другог светског рата управни спор је уведен у правни систем нове државе 1952. године Законом о управним споровима³⁴⁵ чиме је Југославија постала прва од такозваних социјалистичких земаља која је увела судску контролу управе и управни спор као редован вид контроле законитости управних аката.

ЗУС прописује да се управни спор може водити само против коначних управних аката који је у смислу овог закона акт државног органа донет у управној ствари, којим се решава о извесном праву или обавези појединца или правног лица. Под управним стварима се сматрају конкретни случајеви из управних материја, за чије решавање су по правилу надлежни органи државне управе и о којима они решавају применом власти и једнострано, у вршењу редовних функција. ЗУС предвиђа и могућност покретања управног спора и у случају ћутања администрације, које се изједначава са негативним решењем, као и повраћај одузетих ствари и накнаде штете причињене извршењем управног акта, с тим да се овакав захтев не може поставити у посебној управној тужби, већ само у тужби којом се покреће спор против управног акта. Насупрот томе, управни спор није био допуштен у стварима судске и арбитражне управе, у дисциплинским стварима државних службеника и радника у стварима прекршаја, у стварима о којима је

³⁴⁴Закон о неважности правних прописа донетих пре 6. априла 1941. године и за време непријатељске окупације, Службени лист ФНРЈ, бр. 86/46.

³⁴⁵Закон о управним споровима, Службени лист ФНРЈ, бр. 23/52.

решавала Савезна народна скупштина, народна скупштина савезне републике или њихова извршна већа иу стварима за које је у закону изричито одређено да је против аката донетих у тим стварима искључен управни спор³⁴⁶. Закон је предвиђао да суд решава у границама тужбеног захтева, сем ако суд нађе да је оспорени акт ништав, а дискрециони акти управе се могу оспоравати само са формалне стране и прекорачења овлашћења за решавање по слободној оцени. Могућности одлучивања у пуној јурисдикцији проширене су поменутим Закона о управним споровима из 1952. године, односу на раније законодавство у погледу управних спорова. Тад је први пут предвиђено да суду управном спору може да одлучи у пуној јурисдикцији на основу тужбе поднете против управних аката донетих у стварима социјалног осигурања³⁴⁷.

Suma summarum, судска контрола управе, уведена 1952. године се не заснива више на француском систему, нема Државног савета, нема управних судова, већ управне спорове решавају судови опште надлежности, односно посебна судска већа за решавање управних спорова. Да ли се о организацији посебног управног судства, а имајући у виду претходно наведено, уопште и може говорити? Пре можемо рећи да је систем из 1952. године подсећао на онај који постоји у англоамеричким земљама. Судска контрола управе у овом периоду била својеврсна мешавина различитих система. Функционално, она се приближавала европско-континенталном моделу, који је заснован на јасној подели власти и надлежности између судова и извршних органа, док је организационо преузимала елементе англосаксонског система, који је познат по свом дистинктивном приступу управном праву и судској контроли, као и већем степену укључивања судова у управне процесе. Мешавина је била *де факто* резултат компромиса између идеологије, институционалне изведивости и потребе за правном контролом. Управо зато он представља јединствен хибридни модел у европском правном простору. Наиме, у условима одбацивања совјетског модела и трагања за самобитним путем социјалистичког уређења, новоосновани систем судске контроле

³⁴⁶Славољуб Поповић, Судска контрола законитост управних аката у ФНРЈ – управни спор у ФНРЈ, Београд, 1953., стр. 25. Примера ради, у периоду непосредно након доношења Закона о управним споровима, управни спор је био искључен Законом о пољопривредном земљишном фонду општенародне имовине и додељивању земље пољопривредним организацијама од 27.05.1953. године (члан 26); Законом о промету земљишта и зграда од 15.06.1954. године; Законом о експропријацији из 1957. године (члан 17, 22, 42 и 63).

³⁴⁷Лука Драгојловић, Спор пуне јурисдикције у праву СФРЈ, докторска дисертација, Сарајево, 1977., стр. 87.

тежио је да обезбеди функционалну заштиту грађана од незаконитих аката управе, али без увођења посебног управног судства по узору на француски модел.

Простом анализом правних ставова у периоду непосредно након 1952. године можемо уочити становиште врховних судова државе према којем се карактер управне ствари одриче извесним правним стварима и то оним у којима се доноси општи правни акт, правним стварима које се уговорно уређују као и у погледу захтева на накнаду штете³⁴⁸.

Када говоримо о управном спору после Другог светског рата, неопходно је указати на две године и то најпре на 1959. годину, када је је Законом о друштвеном књиговодству, уведен посебан управни спор – управно рачунарски спор. Наиме, служба друштвеног књиговодства има овлашћење да проверава законитост распореда друштвених средстава, тачност рачунских докумената и истинитост информација које су основ за књижење и расподелу. У случају утврђивања неправилности, служба доноси решење којим се утврђује законито, односно исправно стање. Обзиром да се против таквог решења не може покренути управни спор, странка има могућност да подношењем захтева за поновно испитивање решења, покрене управни спор. Још једна посебан облик управног спора везује се 1961. годину, када је Законом о узорцима и моделима и Законом о робним услужним жиговима предвиђено је да против првостепеног решења Управе за патенте није допуштена жалба, већ да се може непосредно покренути управни спор³⁴⁹.

Савезна народна скупштина као највише представничко тело радног народа и свих народа Југославије 1963. године усвојила је нови Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије. Ради усклађивања са одредбама³⁵⁰ новог Устава

³⁴⁸ „Акт општег карактера тј. онај који се односи на неограничен број особа, није управни акт“. – У. 885/52 од 28.10.1952. године, „Управни орган у својству уговорне странке везан је уговором по грађанским прописима, те не може у својству управног органа уговор поништити“ – из образложења пресуде Врховног суда НП Словеније Уж. бр. 1475/52 од 23.10.1952. године, „Захтев за накнаду штете која није нанета извршењем управног акта представља грађанскоправни акт, који се може оспоравати тужбом против одговорних особа пред редовним грађанским судом, али се због таквог захтева не може покренути управни спор“ – У. 416/53 од 23.05.1953. године. Милош Прица, Управна ствар и управносудска ствар. Прилог реформи српског законодавства и правосуђа, Зборник радова право у функцији развоја друштва, Том I, Косовска Митровица, 2019., стр. 621.

³⁴⁹ Добросав Миловановић, Предмет управног спора, Зборник радова, 150 година управног спора 1869-2019, Београд, 2019, стр. 117.

³⁵⁰ О законитости коначних појединачних аката којима државни органи или организације које врше јавна овлашћења решавају о правима или обавезама, одлучује суд у управном спору ако за одређену ствар није законом предвиђена друга судска заштита. (члан 159 став 1); Устав Социјалистичке Федеративне

донет је Закон о изменама и допунама Закона о управним споровима 1964. године. Странка има право да тражи заштиту права путем управног спора, у ситуацији када је у одређеној ствари решавао ненадлежан орган, ако није поступао по процесним правилима или је ствар решио противно одредбама материјалног закона, чиме је повређено право странке. Поред тога, код дискреционих аката ЗУП прописује да решење које се доноси послободној оцени „мора бити донето у границама овлашћења и у складу са циљем у ком је овлашћење дато”. Предмет управног спора према ЗУС-у може бити искључиво коначан управни акт, који кумулативно подразумева испуњење одређених услова и то: 1) да га је издао државни орган или организација која врши јавна овлашћења; 2) да је донет у управној ствари; 3) да се њиме решава о извесном праву или обавези; и 4) да се односи на одређеног појединца или организацију. Управни спор може се покренути и против коначног “ћутања управе”.

У односу на период пре Другог светског рата, након Другог светског рата, управни спор због ћутања управе регулисан је детаљније и прецизније. Наиме, „ако другостепени државни орган није у року од 60 дана или у посебним прописом одређеном краћем року донео решење по жалби странке против првостепеног решења, а не донесе га ни у даљем року од 7 дана по поновљеном тражењу, странка може покренути управни спор као да јој је жалба одбијена”³⁵¹. На исти начин могла је да поступи и странка и када о њеном захтеву није донео решење првостепене орган против чијег акта нема места жалби³⁵². Улога суда се састојала у томе да оцени да ли је тужба оправдана, те да, одреди у коме ће смислу надлежни државни органи донети решење³⁵³. Као и његов претходник из 1946. године, Устав из 1963. године предвиђа да се у управном спору може тражити повраћај одузетих ствари и накнада штете нанете тужиоцу извршењем оспореног акта, под условом подаци из поступка пружају поуздан основ за то. У супротном, суд ће тужиоца упутити да свој захтев остварује у парници. Управни спор се не може водити у стварима о којима одлучује Савезна или републичка скупштина, односно њихова већа или Председник Републике, непосредно на основу уставних овлашћења, а из разлога политичког карактера. Управни спор не може се

Републике Југославије, доступно на адреси: <https://www.pfsa.unsa.ba/pf/wp-content/uploads/2019/05/Ustav-SFRJ-iz-1963.pdf>

³⁵¹Закон о управним споровима ФНРЈ, ЗУС ФНРЈ, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 23/52, члан 26.

³⁵²ЗУС ФНРЈ, члан 26.

³⁵³ЗУС ФНРЈ, члан 42.

водити у стварима у којима је искључен по изричној одредби савезног закона, што онемогућава његово искључење републичким законом³⁵⁴.

Највећа измена уведена након 1952. године, која важи до данашњег дана, јесте проширење могућности одлучивања у спору пуне јурисдикције ван домена социјалног осигурања. Законом о управним споровима из 1965. године спор пуне јурисдикције одређен је генералном клаузулом, то јест у свим посебним управним областима, уз испуњење два услова: да то дозвољава природа ствари и да утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то³⁵⁵. Према ЗУС-у из 1965. управни спор може покренути сваки појединац или организација која сматра да му је управним актом повређено какво право или непосредан лични интерес заснован на закону, без обзира на материју из које је управна ствар. Изузетак су ствари у којима је судска заштита обезбеђена ван управног спора. Осим тога, управни спор се не може водити у стварима у којима је искључен по изричној одредби савезног закона, што онемогућава његово искључење републичким законом. Затим, управни спор се не може водити у стварима о којима одлучује Савезна или републичка скупштина, односно њихова већа или Председник Републике, непосредно на основу уставних овлашћења. Код ових ствари управни спор није допуштен искључиво због политичког карактера ствари чије је решавање уставом стављено у надлежност ових органа. Такође, искључене су дисциплинске ствари, независно од органа који је о њима решавао³⁵⁶.

Након Закон о изменама и допунама Закона о управним споровима 1964. године на историјску сцену развоја управног судства у нашој држави, ступа Закон о управним споровима из 1977. године³⁵⁷. Предмет управног спора према ЗУС-у из 1977. године чине коначни управни акти којим државни орган, организација удруженог рада или друга самоуправна организација или заједница, у вршењу јавних овлашћења, решава о извесном праву или обавези одређеног појединца или организације у каквој управној ствари. Управни спор се може покренути и против управног акта који је донесен у другом степену, као и против првостепеног управног акта против кога нема места

³⁵⁴Само савезним законом може се изузетно, у одређеним врстама управних ствари, искључити управни спор. (члан 159 став 2). Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, доступно на адреси: <https://www.pfsa.unsa.ba/pf/wp-content/uploads/2019/05/Ustav-SFRJ-iz-1963.pdf>

³⁵⁵Лука Драгојловић, Спор пуне јурисдикције у праву СФРЈ, докторска дисертација, Сарајево, 1977., стр. 87.

³⁵⁶Добросав Миловановић, Предмет управног спора, Зборник радова, 150 година управног спора – 1869-2019, Београд, 2019., стр. 114.

³⁵⁷Закон о управним споровима, Службени лист СФРЈ, бр. 4/77.

жалби у управном поступку³⁵⁸. Као и истоимени претходници из 1952. године и 1964. године у управном спору може се тражити и повраћај одузетих ствари, као и накнада штете која је тужиоцу нанесена извршењем акта који се оспорава. Такође, управни спор се може покренути и у случају ћутања управе, односно када надлежни орган о захтеву односно о жалби странке није донео одговарајући управни акт.

На наведено нам указују и одређени примери из судске праксе, чије ћемо сентенце изложити у наставку.

Одлука више лекарске комисије, којом се нека особа проглашава неспособном за привређивање, није управни акт, већ има карактер доказне исправе.

(ВС БиХ У. 191/53)³⁵⁹

Одлука финансијског инспектора, да привредна организација уклони неправилности у књижењу издатака је акт материјалног пословања, па према томе није управни акт против кога се може водити управни спор.

(ВС Словеније, У. 193/56)³⁶⁰

Против коначног решења финансијског органа о финансијском прекршају може се водити управни спор на основу члана 9 став 1 ЗУС-а зато што за ову врсту прекршаја није предвиђена судска заштита у члану 144 Основног закона о прекршајима.

(ВСЈ Уис број 506/71 од 28. маја 1971. године и Врховни суд Војводине Уп. број 85/7 од 16. децембра 1970. године – Зборник судске праксе бр. 7-8, број 893).

Негативна енумерација прописана је када је реч о актима донесених у стварима у којима је судска заштита обезбеђена ван управног спора, затим против аката донесених у стварима о којима се по изричитој одредби закона не може водити управни спор, као и у стварима у којима непосредно на основу уставних овлашћења одлучује Скупштина СФРЈ или Председник Републике, односно Председништво СФРЈ или одговарајући орган република и аутономних покрајина. При томе, у стварима о којима је по изричитој одредби закона искључен, управни спор се може водити када је орган при доношењу управног акта прекорачио границе надлежности.

³⁵⁸За просуђивање питања, да ли се против одређеног управног акта може покренути управни спор, није одлучно у којем је степену акт донет, већ да против тог акта нема места жалби у управном поступку. (СВС Уж. бр. 1945/53 – Збирка бр. 365), Лука Драгојловић, Милован Михајловић, Коментар Закона о управним споровима са судском праксом и регистром појмова, друго измењено и допуњено издање, Савремена администрација, Београд, 1979., стр. 32.

³⁵⁹Преузето са Велимир Иванчевић, Миливој Ивчић, Антун Лилић, Закон о управним споровима са коментаром и судском праксом, Загреб, 1958., стр. 29-30.

³⁶⁰*Ibidem*.

У односу на претходника, брисана је тачка 4 става 1 ранијег члана 9 која је искључивала управни спор у дисциплинским стварима. Брисањем ове тачке, омогућава се вођење управног спора у дисциплинским стварима војних лица. У тим стварима могу да се изричу казне са тежим последицама, па је и оправдана контрола законитости и у управном спору³⁶¹.

Како се управни акт издаје у одговарајућој форми, за оцену да ли се у конкретном случају ради о управном акту, односно да ли се против одређеног акта може покренути и водити управни спор, није битна форма тог акта. Битно је да ли је то појединачни случај из управне материје регулисан прописом у коме се расправља о неком субјективном праву или обавези правног или физичког лица, односно самоуправне организације или заједнице и да је доносилац тог акта субјекат са правом ауторитативног одлучивања, правом наметања своје воље туђој вољи, односно управни или други државни орган или организација удруженог рада или друга самоуправна организација или заједница са јавним овлашћењима³⁶².

Претходник важећег Закона о управним споровима јесте истоимени закон из 1996. године³⁶³ који је из ондашње Савезне Републике Југославије био примењиван најпре у државној заједници Србија и Црна Гора, а затим и у Републици Србији, као самосталној и независној држави. Поменути ЗУС из 1996. године не уноси велике промене. Управни спор и даље се може водити само против коначног³⁶⁴ управног акта³⁶⁵, као и у случају ћутања управе, а као и његови пандани, предвиђа и да се у управном спору може тражити повраћај одузетих ствари, као и накнада штете која је тужиоца ненадена извршењем акта који се оспорава.

ЗУС из 1996, према моделу генералне клаузуле са негативном енумерацијом, прописује да управни спор није допуштен против аката донетих у управним стварима у

³⁶¹Лука Драгојловић, Милован Михајловић, Коментар Закона о управним споровима са судском праксом и регистром појмова, друго допуњено и измењено издање, Савремена администрација, Београд, 1979., стр. 35.

³⁶²*Ibidem*, стр. 28-29.

³⁶³Закон о управним споровима, Службени лист СРЈ, бр. 46/96 од 04.10.1996. године.

³⁶⁴Решење ректора универзитета и декана факултета донесена у управном поступку представљају коначне управне акте те се против њих може водити управни спор (СВС, Уж. 5247/57), Зоран Томић, Вера Бачић, Коментар закона о управним споровима, Београд, 1997, стр. 91.

³⁶⁵Управни акт, у смислу овог закона, јесте акт којим државни орган и предузеће или друга организација у вршењу јавних овлашћења решава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица или друге странке у управној ствари. Члан 6 став 2 Закона о управним споровима, Службени лист СРЈ, бр. 46/96.

којима: 1.) је судска заштита обезбеђена ван управног спора³⁶⁶; 2.) је управни спор изричито искључен законом³⁶⁷; 3.) непосредно на основу уставних овлашћења одлучују Народна скупштина или председник Републике Србије³⁶⁸. Последњи нису управноправни, већ политички акти, изван сваке правне контроле, па је чини се, управносудску заштиту против њих, *de lege ferenda*, сувишно изричито искључивати³⁶⁹.

Нова ситуација настаје усвајањем Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора³⁷⁰. Србија је и даље примењивала ЗУС из 1996. године, док је Црна Гора донела свој нов Закон о управном спору³⁷¹ (ЗУСЦГ) којим је у целини престао да важи ранији савезни ЗУС. На основу тадашњег закона Црне Горе, можемо закључити да поред управног акта укључује и друге акте као предмет управног спора, чиме даје знатно шири предмет у односу на дотадашње³⁷². Поменута реформа у Црној Гори показала је тежњу ка већем усаглашавању са западним правним системима, који су познавали шире појмове управног спора, али је и даље било потребе за даљим усавршавањем правних механизма и обезбеђивањем ефективности у њиховој примени. Са друге стране, Србија је наставила са применом Закона о управном спору из 1996. године, који је био сличан ранијим решењима и није укључивао овакву широку контролу других правних аката као у Црној Гори, што је стварало одређене правне разлике између две државе у оквиру државне заједнице.

³⁶⁶Тако нпр. судска заштита ангажованих права у односу између послодавца и радника остварује се код грађанског парничног судау радном спору и против коначних решења инспектора рада оодлагању извршења решења послодавца о отказу уговора о радузаконски је изричито забрањено вођење управног спора (чл. 272, ст.4 Закона о раду). Преузето са: Зоран Томић, Коментар Закона о управним споровима са судском праксом, Службени гласник, Београд 2010, стр. 160 и 161.

„Против коначног акта – решења Републичког завода за здравствено осигурање којим је одлучено о праву из здравственог осигурања не може се водити управни спор, већ се може тражити заштита пред надлежним судом у смислу члана 68 став 2 и 2 Закона о здравственом осигурању, а то је општински суд“ (Решење окружног суда у Зрењанину У. 24/97 и Врховног суда Србије Ус. 4/98).

³⁶⁷Према одредби члана 73 Закона о радним односима у државним органима Србије, управни спор се не може водити против решења управне инспекције којим се одлаже извршење решења државног органа којим је очигледно повређено право запосленог, а поводом тога је покренут поступак пред надлежним судом.

³⁶⁸Код парламента у питању су углавном изборне управне ствари (бирање и разрешавање појединих функционера), а код шефадржаве – постављење и опозивање амбасадора указом. Преузето са: Зоран Томић, Коментар Закона о управним споровимасудском праксом, Службени гласник, Београд 2010, стр. 160 и 161.

³⁶⁹Зоран Р. Томић, Управни спор и управно суделовање у савременој Србији – неки реформски проблеми и правци новелирања - Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год. 47, 1/2010., стр. 21-35.

³⁷⁰Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора (Службени лист СЦГ, бр. 1/2003 од 04.02.2003. године).

³⁷¹Службени лист РЦГ, бр. 60/2003 од 28.10.2003. године.

³⁷²Стеван Лилић, Предраг Димитријевић, Милан Марковић, Управно право усклађено са уставном повељом СЦГ, Београд, 2004, стр. 412-429.

Анализом предмета управног спора кроз историју можемо установити да је пре рата, постојала тенденција усмеравања ка француском моделу управног судства, али је тај процес био делимично развијен и није довео до пуне институционализације управног спора. Након рата, Југославија је успоставила нови систем управног спора који је био значајно проширен у односу на претходни период, нарочито у погледу контроле административних аката државних органа. Нови правни оквир је омогућио ширу контролу административних аката државних органа, чиме се постигла већа заштита права појединаца у односу на поступке државних органа. Ова промена је такође обухватила и шири спектар управних аката који су могли бити предмет судске контроле, што је резултирало већом правном сигурношћу и ефективношћу у решавању спорова из области управе. Анализом еволуције управноправне материје након рата, јасно се уочава тежња ка балансу између очувања државне власти и афирмације појединачних права – што и јесте суштина модерног управног процеса.

4.3 Анализа правних предмета управног спора у периоду након конституисања Управног суда Републике Србије

Србија је (тачније тада као Државна заједница Србија и Црна Гора) чланица Савета Европе, почев од 3. априла 2003. године, те је и ратификовала бројне међународне инструменте, међу најзначајнијем Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода. Након дубоких и свеобухватних промена које се огледају у реформи целокупног правосуђа, а које подразумевају како новелирање Закона о управним споровима, тако и отклањања извесних празнина, мањкавости и анахроности у Закону о уређењу судова, као и њихово усклађивање са међународним стандардима садржаним у конвенцијама и Уставом Републике Србије изнедриће Управни суд који ће решавати све управне спорове у нашој држави.

Поменута Конвенција у нашем праву има статус потврђеног међународног уговора, а самим тим, већу правну снагу од домаћих закона, што потврђује и Устав Републике Србије. Сагласно наведеном, јасно је да Закон о управним споровима чије се доношење чекало не би смео да буде у несагласности са Конвенцијом. Доношење Закона о управним споровима из 2009. године и почетак рада Управног суда, показује сагласност наше државе са такозваним стразбуршким стандардима³⁷³. Темелј правног режима управног спора у нашој држави чине две уставне поставке и то прва „свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама“³⁷⁴ и друга „законитост појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита“³⁷⁵.

³⁷³Под стразбуршким стандардима подразумевамо акте Савета Европе, на првом месту Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, прецизније њен члан 6, који регулише право на правично суђење. Такође, стразбуршки стандарди обухватају и препоруке Комитета министара Савета Европе у области управног права, од којих је најважнија Препорука Комитета министара државама чланицама о судској контроли управних аката, усвојена 15. децембра 2004. године. Вук Цуцић, Стразбуршки стандарди у управном спору, Анали Правног факултета у Београду, 2/2009, стр. 247-272.

³⁷⁴Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/2006 и 115/2021), Право на правично суђење, члан 32.

³⁷⁵Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/2006 и 115/2021), члан 198, став 1.

У Републици Србији, сетом правосудних закона из 2008. године (Законом о уређењу судова, Законом о судијама, Законом о Високом савету судства, Законом о јавном тужилаштву, Законом о Државном већу тужилаца и Законом о седиштима и подручјима судова и јавним тужилаштвима, сви објављени у „Службеном гласнику РС“, бр. 116/08 од 22. 12. 2008. године), донетих на подлози Устава Републике Србије из 2006. године, установљен је Управни суд Републике Србије, као суд посебне надлежности који суди у управним споровима³⁷⁶. Важећи Закон о управним споровима усвојен је по хитном поступку, а објављен у Службеном гласнику Републике Србије бр. 111/09 од 29. децембра 2009. године, а сходно члану 79 „овај закон ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у Службеном гласнику Републике Србије“ ступио на снагу 30. децембра 2009. године, при чему се може сматрати да је разлог за овакво опредељење законодавца налази у омогућавању да се нови Закон о управним споровима примењује од самог почетка функционисања специјализованог Управног суда, где сам закон доживљава практичну проверу решења датих у закону³⁷⁷. Аргумент који се користио приликом доношења поменутог Закона јесте хитност усвајања закона обзиром да је Управни суд почео са радом 1. јануара 2010. године, те да уколико нема новог ЗУС-а тај суд неће моћи да ради и успешно обавља своју функцију. Да све има своју цену, па тако и хитност, показало се и у поменутом хитном Закону о управним споровима. Тако у усвојеном тексту и даље важећег ЗУС-а су остали озбиљни недостаци, како суштинског карактера, тако и недостаци у погледу правнотехничког квалитета појединих института и језичких формулација, чија је неминовна последица често лоше тумачење прописа и низ проблема у пракси. Хитним доношењем једног таквог закона заборавило се на чињеницу да правни систем не чини један пропис, јер је, како и Устав каже, правни поредак јединствен, ниједан пропис не постоји сам за себе, већ је део ширег система. Све ово где смо погрешили замерано нам је као држави више пута о чему говори и Одлука Европског суда за људска права IUz-920/2012 (Службени гласник РС, бр. 34/2014): „да би се један општи акт сматрао законом, не само формално, него и у садржинском смислу тај закон, односно његове норме морају бити у довољној мери прецизне, јасне и предвидиве, тако да субјекти на које се закон односи могу ускладити своје понашање са законом“, те је крајње време да наведено и применимо. Због наведеног су поједине области „пререгулисане“, неке су недовољно

³⁷⁶Приручник за израду судских одлука у Управном суду, израда судских одлука у управном спору, иборном спору и суђење у разумном року, Управни суд Републике Србије и Правосудна академија, ISBN 978-86-901466-2-8, стр. 9.

³⁷⁷Ibidem.

регулисане, а неке уређене неусклађеним нормама. Управо таквим прописима отворен је и простор за правну неизвесност која доводи до неостваривања или отежаног остваривања права и обавеза. Наш циљ није да, по форми и маниру подсећа на дело Данила Киша „Час анатомије“, већ да јасно и аргументовано укаже на реалне проблеме итекако присутне и у теорији и у пракси.

Оно што је претходило доношењу новог и тренутно важећег Закона о управним споровима јесте усклађивање текста новог Закона са међународним стандардима, пре свега Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године, коју је ратификовала 2003. године тадашња државна заједница Србија и Црна Гора, чији је сукцесор Република Србија. При састављању текста ЗУС-а посебно се узимала у обзир Препорука Комитета Савета Европе П (2004) 20 о судској ревизији/контроли управних аката од 15. децембра 2004. године³⁷⁸. Оно што је карактеристично за нови српски Закон о управним споровима, јесу многе промене у односу на раније стање, како у погледу предмета управног спора, тако и у погледу одвијања управног спора, правних средстава и извршења судске одлуке³⁷⁹.

Управни суд у Републици Србији, као суд посебне надлежности, како је наведено, почео је са радом 1. јануара 2010. године, са седиштем у Београду и три одељења изван седишта суда у Крагујевцу, Нишу и Новом Саду. Унутрашње уређење и рад Управног суда регулисани су Законом о судијама, Законом о уређењу судова и Судским пословником. У Управном суду образована су одељења и то: припремно одељење и одељење судске праксе. У Припремном одељењу обављају се послови предвиђени одредбама чл. 25. - 32. Закона о управним споровима (“Службени гласник РС” бр. 111/09) и члана 16. Судског пословника (“Службени гласник РС” бр. 110/09)³⁸⁰. Одељење судске праксе прати и проучава праксу судова и међународних судских органа и обавештава судије и судијске помоћнике о правним схватањима судова. У суду се води општи регистар правних схватања (правна схватања изражена у појединачним одлукама суда или примљена од вишег суда) и посебан регистар правних схватања (правна схватања усвојена на седници свих судија, седницама одељења, саветовањима

³⁷⁸Зоран Р.Томић, Коментар Закона о управним споровима са судском праксом, друго допуњено издање, ЛП Службени гласник, 2012, Београд, стр.94.

³⁷⁹Драган Милков, О управном спору у Србији, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду бр.3/2011, Нови Сад, стр. 125.

³⁸⁰Информатор о раду суда, Управни суд, Београд, 2010, стр. 10.

и радним састанцима судија) који се достављају Врховном касационом суду (сада Врховном суду) за потребе Правосудног информационог система Републике Србије³⁸¹. Оснивањем Управног суда спроведена је важна реформа судске контроле управе, која представља историјску тековину правног система Републике Србије и повратак традицији постојања посебног управног судства. Од ефикасности и квалитета заштите пред Управним судом зависи не само реализација уставних начела владавине права и поделе власти, већ и комплетно функционисање државе почев од заштите изборног права до контроле законитости рада управе у свим сегментима, грађевина, саобраћај, конкуренција, јавне набавке, пензије, порези и друго. Управни суд суди у више од 150 правних материја и примењује преко 300 материјалних закона, као и све подзаконске опште акте донете у спровођењу тих закона³⁸². Анализирајући правне материје у раду управног суда можемо закључити да пре свега у управном спору постоје предмети који се сматрају нарочито хитним а из разлога јер су законом прописани рокови за поступање или је природа управне ствари таква да захтева нарочито хитно поступање, док су хитни предмети они који су посебним законом одређени као хитни. У зависности од наведеног, Управни суд на предмете ставља ознаку "нарочито хитно", "радни спор" (врста хитног спора) или "хитно". Нарочито хитни и хитни предмети су: заштита изборног права; измена у бирачком списку; захтев за одлагање извршења управног акта; престанак и потврђивање мандата; заштита конкуренције; заштита узбуњивача; заштита права на суђење у разумном року; остваривање права ради отклањања последица поплава, односно активирања клизишта на подручју погођеном поплавама у Републици Србији, које су наступиле у мају 2014. године; смештај странаца у прихватилиште; затворски предмети; у поступцима уклањања објекта или озакоњења објекта, који поступци су у вези са реализацијом пројеката изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију; радни спор; информације од јавног значаја; враћање одузете имовине и обештећење; пензије/инвалиднине; социјалне новчане накнаде и старатељство/хранитељство, вредновање рада судије и председника суда, дисциплинска санкција судији, дисциплинска санкција јавном тужиоцу/заменику³⁸³. Управни суд поступа и у предметима заштите изборног права који се воде у уписницима "Уж" и

³⁸¹Информатор о раду суда, Управни суд, Београд, 2010, стр. 10.

³⁸²Управни суд, Билтен судске праксе, бр. 10, Intermex Software and Communication, Београд, 2024., стр. 33.

³⁸³Годишњи извештај о раду Управног суда по материјама за период од 1. јануара до 31. децембра 2023. године, Република Србија, Управни суд, Су III-20 2/24-4 од 9. јануара 2024. године, стр. 43.

"Уип". У 2023. години одржани су: парламентарни избори, покрајински избори као и избори за чланове 9 савета месних заједница на територији града Зрењанина, избори за чланове 5 савета месних заједница на територији општине Топола и електорски избори за чланове савета албанске националне мањине, у којим свим случајевима је решавао Управни суд. Ради савладавања повећаног обима посла и поступања у кратким роковима по „нарочито хитним“ предметима заштите изборног права и потребе обављања послова свог радног места ван радног времена, одређена је приправност за неопходан број судија и судског особља, имајући у виду прилив предмета заштите изборног права, потребу савладавања повећаног обима посла, извршавања послова свог радног места ван радног времена, као и ради предузимања радњи које не трпе одлагање, као и одредбе чланова 156. и 157. Закона о избору народних посланика и чланова 156. и 157. Покрајинске скупштинске одлуке о избору посланика у Скупштину аутономне покрајине Војводине. Ово је подразумевало да се због рока од 72 часа, у ком року суд одлучује, радило 24 часа, не само радним данима већ и викендом, као и на дан државног празника, са могућношћу предаје жалбе Суду у било које доба дана и ноћи³⁸⁴.

„Нови“ ЗУС из 2009. године поставља предмет управног спора знатно шире, јер је у претходном ЗУС-у то био искључиво управни акт. Сам Закон о управним споровима утврђује основне оквире везане за предмет управног спора. На овај начин, члан 3. Закона о управним споровима јасно дефинише обим надлежности Управног суда, дајући му одговорност да надгледа и одлучује о законитости различитих управних и појединачних аката, у складу са прописима који су утврђени за ту сврху. Предмет управног спора су коначни управни акти, у погледу којих није предвиђена другачије судска заштита, затим коначни појединачни акти којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих није предвиђена другачија судска заштита, као и други појединачни акти када је то законом предвиђено чиме се указује на отвореност према посебним законима који предвиђају (или ће предвиђати) правну заштиту у управном спору против одређених категорија појединачних правних аката. Анализом члана 3 који регулише предмет управног спора закључујемо да управни акт против којег је неуспешно искоришћена жалба у управном поступку, или је пак, жалба у конкретном случају била искључена – коначан је у управном поступку и као такав нападљив тужбом у управном спору.

³⁸⁴Ibidem, стр. 51.

Такође, у управном спору може се тражити повраћај одузетих ствари и накнада штете која је тужиоцу нанета извршењем акта који се оспорава³⁸⁵.

Имајући у виду законски дефинисан предмет управног спора, важно је указати на одређене примере који омогућавају јасну идентификацију случајева који подлежу заштити путем управног спора. Ови примери нам помажу да утврдимо да ли се ради о материји која захтева правну заштиту у оквиру овог спора, чиме се осигурава адекватно решавање спорова који се односе на управне акте и друге појединачне акте у складу са прописаним правилима.

Такође, Закон о избору народних посланика прописује да се судска заштита остварује пред Управним судом који решава о жалби против решења Републичке изборне комисије донетог по приговору, а у том изборном спору сходно се примењују одредбе закона којим се уређује управни спор³⁸⁶. Законом о локалним изборима³⁸⁷ прописано је да се судска заштита остварује пред вишим судом, с тим да се одредбе закона којим се уређује управни спор сходно примењују на одлучивање о жалби на решење изборне комисије којим је одлучено о приговору и о жалби на одлуку скупштине јединице локалне самоуправе. Претходно важећи Закон о локалним изборима је за суђење у овим изборним споровима прописивао надлежност Управног суда, а ова надлежност Управног суда остала је и за локалне изборе расписане у року од једне године од дана када је овај закон ступио на снагу, како је то прописано у прелазним и завршним одредбама Закона о локалним изборима³⁸⁸. Законом о заштити права на суђење у разумном року прописано је да председник суда проучава извештај и списе предмета и примењује мерила за оцену трајања суђења у разумном року, а после тога решењем приговор одбија или усваја и утврђује повреду права на суђење у разумном року, те је сагласно наведеном одлучивање по приговору због заштите права на суђење у разумном року у управном спору у надлежности председника Управног суда³⁸⁹.

Примера ради, у ситуацији када је Скупштина општине донела одлуку о покретању поступка ликвидације јавног предузећа чији је оснивач, те је последично,

³⁸⁵Закон о управним споровима (Службени гласник Републике Србије, бр. 111/2009), члан 3, 14, 15 и 16.

³⁸⁶Закон о избору народних посланика („Службени гласник РС“, бр. 14/22), Чланови 156 - 159.

³⁸⁷Закон о локалним изборима („Службени гласник РС“, бр. 14/2022 и 35/2024).

³⁸⁸Чланови 8. и 97. Закона о локалним изборима („Службени гласник РС“, бр. 14/2022 и 35/2024).

³⁸⁹Члан 10. Закона о заштити права на суђење у разумном року („Службени гласник РС“, бр. 40/15), све на Приручник за израду судских одлука у Управном суду, израда судских одлука у управном спору, изборном спору и суђење у разумном року, Управни суд Републике Србије и Правосудна академија, ISBN 978-86-901466-2-8, стр. 13-15.

свим радницима престао радни однос, поставља се логично питање да ли се радник јавног предузећа може обратити Управном суду ради поништаја предметне одлуке као незаконите. С тим у вези, кренимо најпре од јасно дефинисаног члана 3 Закона о управним споровима, из чега произилази да је предмет управног спора увек појединачни акт којим се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу странке у поступку, независно од тога да ли је реч о управном акту или другом појединачном акту у погледу којег није предвиђена другачија судска заштита. Самим тим, ако кренемо од члана 3 члана 4 и 5 Закона о управним споровима, јасно произилази да је одлука Скупштине општине о покретању поступка ликвидације Јавног предузећа чији је оснивач, општи акт и да не представља ни управни ни други појединачни акт против кога се може водити управни спор.

Даље, анализом предмета управног спора из члана 3 Закона о управним споровима можемо закључити да је предмет превасходно коначни управни акт — односно управни акт против којег је неуспешно искоришћена жалба у управном поступку или је пак по изузетку жалба била искључена у конкретном случају, под условом да није обезбеђена другачија судска заштита. Пример налазимо у материји здравственог осигурања. Тако, против коначног правног акта Републичког завода за здравствено осигурање о остваривању одређених права на здравствену заштиту не може се водити управни спор, при чему Закон о здравственом осигурању упућује на парницу у погледу заштите тог свежња права, чему у прилог говори и пракса. Наиме, за оцену законитости коначних управних аката којима је одлучено о праву на здравствено осигурање надлежан је Врховни суд Србије, осим аката завода који се доносе на основу члана 34-46 Закона о здравственом осигурању за које се судска заштита обезбеђује у парничном поступку, пред надлежним судом³⁹⁰. ЗУС предмет управног спора не исцрпљује само у члану 3 став 1, већ у ставу 2 истог члана утврђује да је предмет управног спора и законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита. Такође, управни спор се може водити и против коначних појединачних аката када је то законом предвиђено. Занимљив је став суда у вези са чланом 3 Закона о управним споровима. Из судске праксе произилази да Решење Министарства рада и социјалне политике — Инспектората за рад, којим је одбијена жалба послодавца на решење о одлагању извршења решења о отказу уговора

³⁹⁰Пресуда ВСС, бр. 6577/06 од 30.05.2007. године.

о раду запосленом представља акт из члана 3. Закона о управним споровима, па је против тог решења дозвољено вођење управног спора по тужби послодавца³⁹¹. Наведено из разлога што одредбом члана 198. став 2. Устава Републике Србије прописано је да законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу, подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита. Одредбом члана 3. Закона о управним споровима прописано је да у управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита (став 1.), о законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита (став 2.), о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено (став 3.), а да се одредбе овог закона које се односе на управни акт примењују и на друге акте против којих се може водити управни спор (став 4.). Полазећи од наведених одредби Устава и Закона о управним споровима, Управни суд је нашао да оспорено решење Министарства рада и социјалне политике Републике Србије - Инспектората за рад од 24.07.2012. године, представља акт из члана 3. Закона о управним споровима, за чију оцену законитости је надлежан Управни суд, па је тужилац имао право да против оспореног решења поднесе тужбу Управном суду, без обзира на дату поуку о правном средству да се против коначног решења не може покренути управни спор. У прилог томе је и одлука Уставног суда Уж 7098/2012 од 31.01.2013. године, коју је пуномоћник тужиоца предао у списе предмета на усменој расправи, а којом је одбачена уставна жалба овде тужиоца, јер подносилац уставне жалбе није искористио право на подношење тужбе Управном суду.

Одредба члана 272. став 4. Закона о раду, којом се искључује вођење управног спора, не може се применити с обзиром да Устав Републике Србије, као највиши правни акт, цитираном одредбом члана 198. став 2. Устава гарантује право на вођење управног спора свим лицима против коначних појединачних аката којима је одлучено о њиховом праву, обавези или на закону заснованом интересу, а законом није дозвољена другачија судска заштита.

³⁹¹Правни став утврђен на четрдесетчетвртој седници свих судија дана 31.03.2014. године.

Акт другостепеног већа Суда части при привредној комори не представља коначан појединачан акт, у смислу одредбе члана 3. став 2. Закона о управним споровима, којим се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу и о чијој законитости одлучује суд у управном спору³⁹².

Одлука испитног одбора о приговору на правилност општег успеха оствареног на правосудном испиту је акт који ужива судску заштиту у управном спору³⁹³. Наиме, у конкретном случају суд је нашао да је Одлука Испитног одбора о приговору на правилност општег успеха оствареног на правосудном испиту, акт који ужива судску заштиту у управном спору. Како кандидат нема могућност да у другом судском поступку оствари заштиту, односно да му се оцени законитост донетог акта донетог од стране Испитног одбора (председника Испитног одбора), односно преиспита правилност спроведеног поступка пред истим, а да кандидат може полагати поново испит тек по истеку две године од завршетка претходног испита, то по оцени суда, тужилац има право и на закону заснован интерес за вођење управног спора против акта којим је одбијен приговор на правилност општег успеха оствареног на правосудном испиту.

Анализа развоја предмета управног спора у Србији у протеклих век и по пружа јасан увид у политички, друштвени и економски контекст који је обликовао правно уређење овог важног правног института. Кроз овај дуги период уложени су значајни напори да се управне активности поставе под контролу законитости, уз осигурање независности судског органа који ће се бавити њиховом проценом, чиме се тежило да се у потпуности пружи заштита законских права и интереса грађана. Како би се то постигло, било је потребно пажљиво балансирати између потребе за ефективном заштитом права и интереса појединаца и настојања да се осигура делотворно и економично функционисање јавне управе.

Током овог дугог процеса, развој предмета управног спора прати континуитет, са изузетком кратког периода непостојања управног спора после Другог светског рата. Међутим, укупни тренд у овом периоду био је усмерен на проширење круга активности

³⁹²Правни став утврђен на четрдесетшестој седници свих судија одржаној дана 27.06.2014. године.

³⁹³Пресуда Управног суда У. 16277/17 од 08.12.2021. године, сентенцу сачинила судија: Зорица Китановић

управе чија законитост подлеже судској контроли. Ова континуирана еволуција указује на свест о значају правне сигурности и нужности да се све више одлука које доносе јавни органи стављају под судску контролу, чиме се осигурава транспарентност и одговорност јавне власти. Ако кренемо од Монтескјеовог принципа да свака власт, да би била истински праведна, мора бити подложна контроли, јер без такве контроле власт постаје произвољна и на крају не служи интересу грађана, можемо увидети како овај концепт дубоко одражава потребу за правном заштитом у односима између грађана и државе. Ова идеја, која се базира на принципу владавине права и поделе власти, представља основни темељ развоја управног спора у Србији. Јасно се показује да претпоставке за делотворну управносудску заштиту подразумевају исправно и јасно дефинисан предмет управног спора, који обезбеђује потпуну заштиту права и правних интереса грађана и њихових организација, као и јавног интереса, од незаконитих (не)активности управе. Али, није све тако сјајно, како се можда на први поглед чини.

Анализом система обрађених у раду и предмета управног спора можемо закључити да је наша држава вршила корените промене и променила чак три различита организациона система, уместо да се прихвати и усавршава један. Наиме, у време настанка, наше управно судство образовано је по француском систему, од чега се уз увођења извесних специфичности одустало након Другог светског рата, уз покушај да се судска контрола управе врши у оквиру судова опште надлежности, чиме нас приближила англоамеричком систему судске контроле управе. Коначно, данашње управно судство заснива се на германском принципу.

Такође, анализом актуелног и важећег предмета управног спора, не можемо, а да не приметимо: један једини Управни суд који решава све управне спорове и проширење предмета управног спора. Разумно би и логично било да се и о једном и о другом питању истовремено водило рачуна, јер ова неусклађеност може да доведе, мада је по нашем мишљењу већ и довела до тога, да Управни суд није у стању да реши бројне предмете који се пред њега износе.

Када је почео са радом, Управни суд је имао само 36 судија, док данас, према Одлуци Високог савета судства Управни суд има председника и 63 судија. Ни готово двоструко већи број судија није довео до потпуне реализације идеје законодавца. Систем успостављен тако да један суд са одељењима у још три града, на усменој расправи, решава о ширем предмету управног спора логично је водио ка последици

чији смо сведоци данас — један суд, мали број судија, велики број нерешених предмета и усмена расправа као изузетак, а не правило како то ЗУС налаже, на шта нам указују и најновији статистички подаци о укупним резултатима рада суда: укупан број предмета у раду суда је 176.580; укупан број нерешених предмета на почетку извештајног периода је 153.534; укупан број примљених предмета је 23.046; укупан број решених предмета је 15.597; укупан број решених старих предмета према датуму иницијалног акта је 2.538, што чини 16,27 % од укупног броја решених предмета; мериторно је решено 14.101 предмет, што чини 90,41 % од укупног броја решених предмета; укупан број нерешених предмета на крају извештајног периода је 160.983; број нерешених старих предмета према датуму иницијалног акта је 10.793; савладавање прилива је 67,68%; проценат решених предмета у односу на укупан број предмета је 8,83%; укупан квалитет у односу на укупан број решених предмета је 99,97%; просечан месечни прилив предмета по судији је 81,72; просечан месечни број решених предмета по судији је 55,31; просечан број предмета у раду по судији на крају извештајног периода је 3.425,17; просечан број старих предмета према датуму пријема у суд по судији је 222,30³⁹⁴. Такође, према подацима из Годишњег извештаја о раду суда за 2023. годину на почетку извештајног периода суд је имао у раду 103.203 нерешених предмета, од чега 6.336 старих предмета према датуму иницијалног акта. У току 2023. године примљено је 78.017 предмета, тако да је Управни суд имао у раду 181.220 предмета. Укупно је решено 27.683 предмета, тако да је на крају године остало нерешено чак 153.537 предмета, од чега највећи број чак 61.772 због ћутања управе³⁹⁵.

Важност истицања бројева је велика за анализу, будући да су управо бројке егзактни показатељи које врсте спорова у значајној мери оптерећују рад суда, а самим тим и угрожавају право грађана на приступ суду, као и право грађана на суђење у разумном року. Околност да је Управни суд најоптерећенији суд у држави резултирало је тиме да је у Националној стратегији развоја правосуђа за период 2020-2025. године учињен посебан осврт на овај проблем: „Посебну пажњу требало би посветити унапређењу рада Управног суда. Статистички извештаји указују да је Управни суд најоптерећенији суд у Републици Србији, при чему је број предмета пред овим судом у константном порасту услед континуираног проширења надлежности. У циљу ефикаснијег остваривања права грађана пред управним органима потребно је

³⁹⁴Шестомесечни извештај о раду Управног суда по материјама за период од 1. јануара до 30. јуна 2024. године, Република Србија, Управни суд, Су III-20 6/24-5 од 8. јула 2024. године.

³⁹⁵Подаци у овом делу преузети су из Годишњих извештаја о раду суда за 2023. године.

спровести мере на плану статуса, надлежности, организације и капацитета управног судства и начина уређења управног спора³⁹⁶. Чињеница да ситуација од самог почетка није била повољна биће јасно истакнута у следећој анализи. Управни суд је, одмах по свом оснивању, преузео 18.091 предмет од Управног одељења Врховног суда Србије и 30 окружних судова, у којима до 31. децембра 2009. године нису донете одлуке. У 2010. години примљено је 16.048 нових предмета, па је укупно у току те године било 34.139 предмета у раду. У периоду од 1. јануара 2010. до 30. јуна 2019. године, Управни суд је примио укупно 210.955 иницијалних аката, од којих је решено 173.079 предмета. На крају јуна 2019. године остао је укупан број незавршених предмета од 37.876. Просечан месечни прилив предмета по судији износио је 59.09, а током овог периода у раду је било од 27 до 43 судија, који су успели да реше 82,05% од пристиглих предмета. Просечан број решених предмета по судији био је 48.48. На дан 31. децембра 2018. године, сваки судија имао је у просеку 1.042,06 предмета у раду, али је овај број значајно смањен у првој половини 2019. године, када је просечан број предмета по судији износио 880,84, јер је у том периоду функцију обављало 43 судије и председник суда. Из наведеног се види да је Управни суд од оснивања суочен са огромним и све већим приливом предмета. Један од главних разлога оваквог прилива предмета у рад Управног суда је недовољно квалитетан рад органа управе, као и чињеница да се од 2010. године сваке године доноси велики број нових закона који регулишу нове управне области. Посебно значајан је период од 2014. до краја 2018. године, када је надлежност Управног суда проширена за чак 87 нових закона, што је додатно оптеретило рад суда.

Србија је једна од ретких земаља у Европи са једним једностепеним судом који покрива целокупну надлежност у управном спору и пружа заштиту изборног права на свим нивоима. Већина земаља Европе има развијене системе који подразумевају не само вишестепеност, већ и постојање специјализованих управних судова (радни, социјални, фискални, судови за интелектуалну својину), при томе уз број судија који у зависности од броја становника иде од неколико стотина до преко 1000 судија у свим нивоима. У Француској поред првостепених управних судова постоје апелациони управни судови и Државни савет као највиши. У Аустрији поред првостепених управних судова на нивоу покрајина постоје Савезни управни суд и Савезни финансијски суд (оба првостепена у примени савезних прописа) и највиши - Врховни управни суд.

³⁹⁶Стратегија развоја правосуђа за период 2020-2025. године, Службени гласник РС, бр. 101/2020.

Оснивањем једног Управног суда, наша држава није добила целовиту организацију управног судства. Као држава која је потписница Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, морала би да води рачуна и о стандардима који су у поменутој конвенцији постављени. Први се тиче права на правично суђење и подразумева да „свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама или о кривичној оптужби против њега, има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона“³⁹⁷, а други се односи на делотворан правни лек и подразумева да „свако коме су повређена права и слободе предвиђени у овој конвенцији има право на делотворан правни лек пред националним властима, без обзира јесу ли повреду извршила лица која су поступала у службеном својству“³⁹⁸. Иако се поменути стандарди садржани у једном од најзначајних међународних докумената превасходно односе на грађанске и кривичне поступке, пракса Европског суда за људска права, наведене стандарде проширује и на управне спорове. Да у погледу управног спора и обавеза које је себи наметнула потписивањем Конвенције наша држава није слепа, показује чињеница да је Управни суд, као суд посебне надлежности, део судске власти, независан, непристрасан и образован законом, те у том смислу у потпуности одговара захтевима постављених у Конвенцији у оквиру права на правично суђење. У погледу осталих елемената, ситуација није баш толико сјајна. Иако је решавање на јавној расправи постављено као правило, показује се у пракси да је ипак само један редак изузетак. У досадашњој пракси усмене расправе у управном спору било је веома мало, но ипак не може се рећи да смо у погледу усмене јавне расправе само преписали европске принципе, те да нисмо ни о чему другом размишљали. Наиме, занимљива је чињеница да су приликом усвајања Закона о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, односно депоновања рафитикационог инструмента, Србија и Црна Гора ставиле резерву: „право на јавну расправу предвиђено чланом 6 став 1 Конвенције неће утицати на примену начела да у управним споровима судови у Србији, по правилу, не одржавају јавне расправе“, те у том смислу, мали број одржаних јавних расправа у управном спору, не треба ни да нас чуди. Чак и да занемаримо резерву, концентрацијом

³⁹⁷Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, члан 6, став 1, доступно на: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_srp

³⁹⁸Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, члан 13, доступно на: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_srp

решавања свих управних спорова у рукама само једног суда, тешко да можемо чак и замислити усмене и јавне расправе. Још једна последица концентрације свих управних спорова у рукама само једног суда јесте и одсуство редовног правног средства против одлуке Управног суда, који је без изузетка, једноступен, чиме наша држава одступа од правног стандарда право на делотворни правни лек садржан у Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода.

Када свему реченом, додамо проширен предмет управног спора, долазимо до нових проблема. Са једне стране смањили смо број управних судова, гледајући историјски, док са друге стране, повећали смо обим посла суда, проширењем предмета управног спора. Сразмера није успостављена, штавише, обрнуто је сразмерна, јер је приликом измена и допуна Закона о уређењу судова и доношења Закона о управним споровима, логика остављена по страни, уместо да се законодавац водио мишљењем — што је предмет спора шири, то би број управних судова који треба да о истима одлучују, требало да буде већи. Несумњиво је да се недостатак изворно не налази у овом процесном закону, већ да проблем вуче корене из Закона о уређењу судова, којим није разрађен систем управног судства, већ је предвиђен један Управни суд за читаву материју управног спора и надлежност Врховног суда по ванредним правним средствима³⁹⁹ на одлуке Управног суда. Тежња законодавца да се наша држава покаже као европска држава са европским принципима и вредностима, обзиром да је иста потписница Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, веома брзо се претворила у своју супротност, тако да је у основи једна добра идеја о оснивању специјализованог суда за решавање управних спорова остварена на један чини се веома лош начин⁴⁰⁰. Да напред наведено представља велики проблем примећује и држава, а најбољи показатељ за то јесу стратешки акти о управној и судској власти. Управо у Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији, Службени гласник Републике Србије, бр. 9/2014, 42/2014-испр. и 54/2018, III.Е говори се о недовољном броју судија, непостојању специјализованих већа за одређене области и непостојању двоступеног управног судства, као проблема који погађају овај облик контроле управе. Радним текстом Стратегије правосуђа за период од 2019. до 2024. године најављиване су промене које је требало спровести до 2024. године, међутим сведоци смо да до промена није дошло. Наиме, у поменутој Стратегији развоја правосуђа говори се о

³⁹⁹ Ванредна правна средства у управном спору јесу захтев за преиспитивање судске одлуке и понављање поступка. Закон о управним споровима (Службени гласник РС, бр. 111/2009), чл. 49-65.

⁴⁰⁰ Ана Катић, Актуелни правни режим предмета управног спора у праву Републике Србије – проблеми и изазови, Правни хоризонти, број 10, 2025.

променама и то „изменама нормативног оквира у циљу успостављања оптималне организације управног судства (увођење вишестепености управног судства, обезбеђење специјализације по областима); успостављање нове мреже управних судова и јачање капацитета управног судства избором потребног/довољног броја судија; доношење новог Закона о управним споровима у складу са новом организацијом управног судства и новим решењима Закона о општем управном поступку“⁴⁰¹. Обзиром да су неке од идеја од стране државе најављиване још 2013. године, па опет постале актуелне 2019. године, да би се на крају промене најављивале као и њихово спровођење до 2024. године, ствара се утисак да држава промене жели и планира, нуди решења, али не предузима конкретне кораке ка реализацији истих нити даје одговор на питање када ће права реформа заиста и бити спроведена. Оваква неускађеност доводи до опасности да управно судство буде суочено са огромним бројем предмета које не може да реши ефикасно, чиме улазимо у нови проблем — проблем суђења у разумном року⁴⁰², обзиром да гарантовање одређеног права може бити обесмишљено уколико се његово уживање одгађа у недоглед. Све наведено, са аспекта заштите права и правних интереса грађана, никако није корак напред, будући да је управо правилна организација управног судства претпоставка за остваривање владавине права, правне државе и заштите права грађана.

Када већ трагамо за адекватним решењем, ваљало би указати да се приликом говора о реформи управног правосуђа занемарује чињеница да у нашој држави постоји право жалбе у управном поступку⁴⁰³. Увођењем двостепеног управног судства, фактички бисмо додали четврти степен одлучивања у управним стварима, што када се погледа из тог угла, не делује као разумно⁴⁰⁴. С тим у вези, треба указати да у оним

⁴⁰¹Стратегија развоја правосуђа за период од 2019 до 2024. године, Министарство правде Републике Србије, 2019., стр. 29-30.

⁴⁰²Суђење у разумном року јесте правни стандард при чему се правилна примена правног стандарда суђења у разумном року подразумева утврђење скупа чињеница као што су сложеност предмета, понашања подносица захтева и других државних органа, значај предмета спора, међу којима чињеница колико дуго траје судски поступак, је показатељ да треба испитати све околности случаја. Сентенца из решења Врховног касационог суда Рж г 141/2014 од 05.11.2014. године утврђена на седници Одељења за заштиту права на суђење у разумном року 19.03.2015. године.

⁴⁰³Против решења првостепеног органа странка има право на жалбу, ако жалба није законом искључена. Против решења Владе не може се поднети жалба. Странка има право на жалбу ако решење није издато у законом одређеном року. Странка има право на жалбу и у другим случајевима који су законом прописани. Странка нема право на жалбу ако је посебним законом предвиђено да се неиздавање решења у законом одређеном року сматра усвајањем захтева странке. Закон о општем управном поступку "Сл. гласник РС", бр. 18/2016, 95/2018 - аутентично тумачење и 2/2023 - одлука УС, члан 151.

⁴⁰⁴Посматрано из угла управног спора и то спора пуне јурисдикције и управног поступка, функционисање на такав начин само би даље одуговлачило и онако већ дуге поступке. Пракса

земљама у којима је управно судство двостепено, управни поступак се скраћује на решавање у једном степену, без права жалбе. Онда се дилема састоји у томе, којој од ових опција дати предност. Српски Закон о општем управном поступку⁴⁰⁵ у члану 5 прописује начело законитости⁴⁰⁶, те сходно томе, треба допустити управним органима да то начело и остваре у потпуности, па да тек онда када управа не искористи своју прилику и не исправи незаконитост при вршењу управне делатности, у поступку по жалби, прећи на управни спор. И више је него јасно да искључењем жалбе из управног поступка, решавање о правима, обавезама и правним интересима, пребацујемо са органа управе на управне судове, а самим тим и до питања, ко би требало да врши управну делатност? Код таквог питања, дилеме нема и јасно је да су то органи управе. Управну делатност треба да обавља искључиво управа, која је овлашћена да доноси управне акте, да својим управним актима утиче на права и обавезе грађана и правних лица. Наведено је кључно за јасну поделу власти и одржавање правне сигурности. Без обзира на то што је двостепено управно судство европски стандард, не треба га одмах посматрати као једини исправни. Приликом размишљања о реформи, требало би да учимо из грешака других, те да, водећи се њиховим искуствима и проблемима, обликујемо систем који ће у највећој мери задовољити потребе и остваривање права грађана наше државе. Пример Аустрије нам показује да је реч о држави која је дуго имала само један управни суд, а да је након реформе, добила целовиту организацију управних судова. Да ли би Србија требало да следи пример Аустрије коју генерално наше законодавство „копира“, ако су мотиви донекле слични? Наш одговор је

Европског суда за људска права нам показује да разлог због којег је поступак неоправдано дуго трајао јесте враћање предмета нижој инстанци. То становиште потврђује одлука у поступку Светлана Орлова против Русије. О праву подносиољке представке одлучивано је у шест наврата пред две различите инстанце у унутрашњем поретку. Европски суд је нашао да је одуговлачење превасходно узроковано налозима да се предмет поново испитује пред првостепеним судом. Истакнуто је да се право појединца да о његовом захтеву буде одлучено благовремено потпуно обесмишљава уколико домаћи судови у више наврата испитују предмет и пребацују га с једне инстанце на другу, чак и ако дужина поступка не делује прекомерно (*Svetlana Orlova v. Russia*, пар. 47.). Такође, у предмету Цветковић против Србије потврђено је становиште да поновљено разматрање једног предмета после враћања на нижу инстанцу може само по себи открити озбиљан недостатак у правном систему тужене државе. У том поступку донето је укупно 14 одлука, а вишекратно разматрање предмета допринело је томе да је поступак у тренутку доношења одлуке Европског суда трајао 17 година. Утврђена је и повреда члана 13 у вези са чланом 6 став 1 Конвенције, због тога што у релевантном тренутку, према домаћем праву, подносилац представке није имао на располагању делотворан правни лек у погледу дужине поступка (*Cvetković v. Serbia*, представка број: 17271/04, пресуда од 10. јуна 2008. године).

⁴⁰⁵ „Службени гласник Републике Србије“, бр. 18/2016, 95/2018 - аутентично тумачење и 2/2023 - одлука УС.

⁴⁰⁶ Орган поступа на основу закона, других прописа и општих аката. Када је законом овлашћен да одлучује по слободној оцени, орган одлучује у границама законом датог овлашћења и сагласно циљу због кога је овлашћење дато. Закон о општем управном поступку "Сл. гласник РС", бр. 18/2016, 95/2018 - аутентично тумачење и 2/2023 - одлука УС, члан 5.

позитиван, осим када је реч о жалби у управном поступку, чије искључење, барем по нашем схватању, не би било паметно.

Такође, треба указати, да изричита законска одредба „против пресуде донете у управном спору не може се изјавити жалба (правноснажна пресуда)“⁴⁰⁷ је предмет критике бројних аутора. Наиме, Лончар указује да „право на правно средство у управном спору данас има већи значај у односу на друге врсте судских поступака, најпре због проширеног предмета управног спора на сваки појединачни правни акт где не постоји друга врста судске заштите, а затим и због могућности вођења управног спора због ћутања управе и чињенице да судска пресуда у том случају понекад може да представља једини правни акт државног органа којим се одлучује о неком праву или обавези грађана. Изостављањем права жалбе грађани се остављају без могућности провере законитости такве судске одлуке. С обзиром да је право на делотворни правни лек садржано и у уставној одредби о праву на правно средство (Устав Србије, чл. 36, ст. 2.), овакво законско решење у управном спору истовремено отвара и питање његове уставности“⁴⁰⁸. Самим тим, може се закључити да српски управни спор није у потпуности усклађен са чланом 13. Европске конвенције (право на ефективан правни лек), те да постоји одређена дистинкција између теоретског нормативног оквира и стварне праксе у погледу неких кључних елемената права на правично суђење из члана 6. Европске конвенције, посебно у контексту права на правичну и јавну расправу.

На крају, када разматрамо организацију управног судства, било би изузетно корисно и прогресивно размотрити могућност увођења већег броја управних судова. Овај корак могао би значајно допринети ефикасности и праведности судског процеса, јер би се одлуке о правима, обавезама и правним интересима грађана доносиле у три управна степена, чиме би се омогућила дубља и објективнија анализа сваког случаја. Повећањем броја управних судова, судска заштита грађана не само да би постала бржа и доступнија, већ би се и у потпуности усагласила са највишим европским принципима правде, људских права и заштите слобода. Овакав систем не би само побољшао квалитет правне сигурности, већ би пружио и већи простор за специјализацију судова, што би омогућило дубље разумевање комплексности управних предмета и темељније

⁴⁰⁷ЗУС, чл. 7 ст. 2.

⁴⁰⁸Зоран Лончар, „Примена европских стандарда у управном спору у Србији“, Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније, тематски зборник књига I, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2013, стр. 556.

разматрање свих њихових аспеката. Увођењем ових промена, наша правосудна арена могла би постати пример ефикасног и праведног система који истински служи интересима грађана и одражава највише европске стандарде правде и правне сигурности.

На основу напред наведеног јасно је да један посебан суд није довољан и да организација нашег управног судства није одговарајућа, будући да се све више ствара утисак да смо спроведеним реформама и после чак 14 година од истих, ближи њеном почетку него крају, при чему се јасно показује да је реформа спроведена само на папиру, али не и у стварности. Чини се на крају да је свима јасно да оснивање једног суда републичког ранга уз штур Закон са тобоже европским принципима и проширење предмета управног спора никако не значи рађање система управног судства у Републици Србији, већ једног недовршеног хибридног обрасца са којим наша држава и наше управно судство остаје на пола пута од оног чему се тежи.

На основу опсежне анализе, може се закључити да је новелирање садашњег и важећег Закона о управним споровима апсолутно императив. Важећи закон, који је у управно судство уведен брзоплето и на „мала врата“, није довољно прецизно дефинисао све аспекте управног спора. Због тога је кључно нагласити да управни спор не може бити маргинализован у односу на друге судске спорове, јер његова улога у осигуравању правде и правних гаранција за грађане мора бити подједнако важна као и у другим областима. Такође, не можемо дозволити да јавна управа остане изван завршне судске контроле својих аката, јер је контролисана власт основа правног поретка. Уз то, поступци који се воде у овим стварима морају бити завршени у разумном року, како би се осигурала ефикасност правосудног система и заштита права грађана.

Обзиром на изазове који се намећу у процесу реорганизације управног правосуђа, остаје отворено низ важних питања која ће обликовати будућност овог правног система. Да ли ће другостепени управни суд поступати само по жалби на одлуке првостепених управних судова, или ће, по узору на Државни савет у Француској, имати и надлежност у првом и другом степену? Даље, да ли ће се улога другостепеног управног суда огледати у разматрању жалби на одлуке првостепених управних судова, или ће бити орган у чијој надлежности ће акценат бити стављен на уједначавању судске праксе и решавању само оних случајева који имају велики значај

за целокупан управносудски систем? Да ли ће реформом управног судства и даље постојати могућност подношења ванредног правног средства Врховном суду Републике Србије? Да ли ће реформа управног судства довести до искључења жалбе у управном поступку?

У одговору на питања која се постављају у контексту реорганизације управног правосуђа, може се констатовати да би модел који укључује другу инстанцу, као орган који не само да разматра жалбе, већ и активно учествује у уједначавању судске праксе, био изузетно користан. С друге стране, улога другостепеног суда не треба да се своди само на проверу законитости одлука, већ и на уједначавање судске праксе и обезбеђивање доследности у применама закона. Ово је посебно важно у контексту стварања правне сигурности, јер уједначавање праксе омогућава не само већу правичност, већ и ствара јасне и предвидљиве стандарде који се примењују у свим управним споровима. Зато би требао бити задржан механизам судске контроле који ће се у случају потребе ослањати на другостепену проверу судских одлука, али са нагласком на усклађивање праксе, а не на претерано растезивање судских процедура. Такође, мора се осигурати да процес жалбе у управном поступку остане јасан и доступан свим странкама. Подношење жалби против одлука управних органа, које су понекад од пресудног значаја за грађане, не може бити искључено без озбиљних правних и институционалних разматрања. Управни судови треба да буду на располагању као заштитници права и интереса грађана, а жалбена процедура мора остати доступна као важан механизам за корекцију евентуалних неправилности у одлукама управе.

Када смо доносили тренутно важећи Закон о управним споровима, чини се да смо ишли брзоплето, „главом кроз зид“, без довољне анализе и разматрања свих могућих последица. Тај приступ није омогућио довољно простора за дубљу и свеобухватну процену. Та брзоплетост, иако можда мотивисана жељом за бржим решавањем проблема, није омогућила потребну пажњу и детаљну анализу, што је довело до извесних недостатака. Иако је циљ био да се одмах реше проблеми и унапреди управно правосуђе, брзина у доношењу одлука оставила је много нерешених питања, која су се временом показала као значајни недостаци у самом систему. Доносити закон брзо, без дубље процене и анализе последица, често води ка правним импасима који остављају систем у стању које се може описати као привремено решење. Овај принцип у правној теорији давно је описан као опасност од „импулсивних

одлука“, где се, како каже правни филозоф Ханс Келзен, „правни поредак не може градити на бази привремених и брзоплетих решења, већ на темељима који ће осигурати дугорочну стабилност и правду“⁴⁰⁹. Овакав закључак на неки начин одражава дубоку критику правног оквира који није испунио своје основне циљеве. Закон који је усмерен на управну контролу и надзор, али који не успева да постигне праведну и ефикасну равнотежу између власти и индивидуалних права, може се сматрати као пример неуспелог, али намерног правног решења. Као што се у праву често дешава, понекад је потребно направити компромис између идеала и стварних практичних ограничења, а овакав закон може се тумачити као настојање да се обезбеди дубља правна стабилност, чак и ако то значи „промашити све остало“. Ова брзоплетост није омогућила да се довољно пажње посвети детаљном анализирању свих аспеката закона и његових последица, те су се нека решења показала као краткорочна и недовољно ефективна. Сада, када се приступа изменама и реформи, морамо бити много опрезнији и мудрији у свом приступу. Ми више не можемо себи да дозволимо импулсивне и брзе одлуке које не узимају у обзир све аспекте правне и институционалне стабилности. Треба да разматрамо сваку промену са дубоком свешћу о њеној дугорочној одрживости и утицају на правни поредак, уз стално стремљење ка усклађивању са највишим европским и правним стандардима. Ова реформа не сме бити само формална процедура, већ дубока и промишљена трансформација која ће обезбедити ефикасност, правну сигурност и доступност правде свим грађанима.

Говорећи иронично, чини се да смо промашили циљ доношењем Закона о управним споровима 2009. године, али аутор ће, у ствари, демантовати самог себе и нагласити да то није промашај, већ стратегија. Стратегија која се ослања на вековну мудрост која каже: ако погодиш циљ, онда си промашио све остало. Наравно, ову иронију треба схватити као позив да се на указано неуспешно решење које није само практично неадекватно, већ и концептуално слабо, одговори адекватно јер све то доводи до правних пропуста који захтевају хитно преиспитивање и исправке. Надамо се да ће законодавац, са свом озбиљношћу, ову иронију схватити као добар повод за разматрање и ревизију закона, јер је јасно да постоји простор за значајна побољшања која би унапредила ефикасност и правну сигурност у управном праву, односно управносудском поступку. На крају, у циљу обезбеђивања истинске правде у управном

⁴⁰⁹Hans Kelsen, *The Pure Theory of Law*, 1934.

праву, важно је да сви актери у правосудном систему препознају слабости актуелног закона и настоје да нађемо пут до његовог унапређења. „шта нас не убије, то нас ојача“, каже стара пословица, и у овом случају, из претходних грешака треба извући поуке како бисмо створили правни оквир који ће бити чврст, јасан и одржив.

Наравно, овај процес реформи захтева дубоко разматрање свих аспеката и не може се базирати само на критици садашњег закона, већ и на претходним искуствима која нам указују на реалне проблеме који су се појавили током његове примене. У овом контексту, један од важних корака који морамо предузети јесте интензивирање дијалога са стручњацима из области управног права, судијама, адвокатима и другим актерима који су директно укључени у процес. Ово не само да ће осигурати да правни систем буде ефикасан, већ ће омогућити да се устале конкретни примери из праксе који могу послужити као основа за развој новог правног решења. Конкретни проблеми као што су неодређеност појма „управне ствари“ као предмета управног спора, недостатак ефективне контроле у неким областима јавне управе, као и нејасноће у процедури и правима странака, не могу се решавати импулсивним изменама. Потребан нам је дубоки, промишљени приступ који ће разматрати све аспекте примене закона, од теоријских основа до практичне имплементације. Поред тога, потребно је инкорпорирати европске стандарде и најбоље праксе које су показале своју успешност у другим земљама, али при томе не заборавити специфичности нашег правног система и друштвеног контекста. На овај начин, можемо обезбедити правни систем који није само усклађен са међународним стандардима, већ и прилагођен потребама наших грађана. Сваки корак који предузмемо у реформи мора бити корак који ће унапредити транспарентност, ефикасност и доступност правде. Реформа Закона о управним споровима не сме бити само формална, већ дубока и стратешка трансформација која ће осигурати правду у свим њеним аспектима.

УПРАВНОСУДСКА СТВАР

*„Чудно, никада нисмо имали више информација него сада,
али хајде да наставимо не знајући шта се догађа.“*

Папа Франциско

Управносудска ствар. Појам још увек непрепознат у правној теорији и законодавству, појам о којем пише свега неколицина правних теоретичара, а који домаћи законски прописи још увек не препознају.

Говор о управном спору, његовом предмету и дефинисање управносудске ствари као предмета овога рада, захтева осврт на оно што му претходи – управни поступак. Закон о општем управном поступку донет 2016. године, а почео да се примењује од 1. јуна 2017. године, донео је значајне новине и битно изменио концепт истоименог претходника који баштини традицију дужу од осам деценија. У односу на претходни Закон о општем управном поступку⁴¹⁰ нови истоимени закон одређује појам управне ствари. Најшире гледано, управна ствар би се могла изједначити са целом управном материјом као таквом, те у том смислу сви акти органа и организација јавне управе односили би се на управне ствари. Но, управна ствар се уз ослонац на прописе који данас важе одређује знатно уже.

Предмет важећег Закона о општем управном поступку разгранат је у активностима доношења управних аката, доношења гарантних аката, закључивању управних уговора, предузимању управне радње и пружању јавних услуга. У складу са претходним, управна ствар је дефинисана 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, али и свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар.

⁴¹⁰Службени лист СРЈ, бр. 33/97 и 31/2001 и Службени гласник Републике Србије, бр. 30/2010.

Управне ствари свеprisутне су у друштвеном животу сваке државе, где год се у једном конкретном друштвеном односу без спорног правног питања ангажује и јавни интерес – то је сигнал да је посреди управна ствар.

Супротно томе, још од свог доношења, важећи Закон о управним споровима, садржао је дефиницију такође управне ствари коју одређује као појединачну неспорну ситуацију од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди. На први поглед се може закључити да је управна ствар у смислу „новог“ ЗУП-а знатно шире постављена, у складу са класификацијом управних активности, чиме је и поље примене овог закона постало обухватније. Проширен појам управне ствари јавио се као одговор на неке нове делатности управе, али је оправдано присутна бојазан да ће овако проширен појам управне ствари отворити нова питања и стварати нове недоумице, поготово када је реч о новим институтима, које наше право раније није познавало. Међутим, у наставку, аутор ће настојати да искристалише једну веома важну ствар и то да ли је заиста ЗУП-ом управна ствар постављена шире у односу на истоимени појам у ЗУС-у, или је пак дошло до проширења простора за настанак управних ствари. Иако се самим читањем одредби о управној ствари у ЗУП-у и ЗУС-у уочава да је проширен предмет, чини се да се не приступа дубљој анализи овог питања у смислу да је у ствари простор за настанак управних ствари проширен. Овај аспект, који подразумева проширење области у којој може доћи до настанка управних ствари, остаје често недовољно разматран и у правној пракси и теорији. Тиме се поставља питање не само о томе да ли је појам управне ствари постао шире дефинисан, већ и о томе како ова промена у структури правне дефиниције може утицати на њену примењивост и интерпретацију у будућим управним поступцима и споровима. Појам управне ствари у важећем Закону о општем управном поступку дефинисан је искључиво кроз технику правног уређивања, што представља теоријски и практично недовољно оправдан приступ, имајући у виду да правну ствар као правни појам чине, пре свега, правни предмети који су регулисани правним прописима. Техника правног уређивања одређује се према бићу правног уређивања, а не обрнуто⁴¹¹. Откривање и разумевање управне ствари подразумева анализу правних предмета у материјалном смислу, који су усклађени са правном техником, односно управно-правним режимом. Управно-правни

⁴¹¹Милош Прица, Супсидијарна и сходна примена Закона о општем управном поступку, Зборник радова Правног факултета у Нишу, Број 91/2021., стр. 107.

режим произилази из ове сагласности правних предмета и правне технике у области управног права. Наше становиште је да само они правни предмети који се регулишу управно-регулативном делатношћу, као делатношћу која је састављена од управних аката и управних уговора, могу бити сматрани управним стварима. Супротно томе, активности које се односе на управно-контролну делатност, као што су управне радње и пружање јавних услуга, представљају физичку делатност у правном поретку и не могу се квалификовати као управне ствари. Ове физичке активности припадају управној материји и управноправном режиму, али не стварају правне ствари у смислу правног поретка, јер не производе правне последице на начин као што то чине управни акти и уговарања у управној материји, с обзиром на то да се физичком делатношћу не уређују правни предмети, а правне ствари настају поводом предузимања одређених облика физичке делатности: (1) прекршајне ствари (изрицање санкције од стране органа државне управе), (2) грађанске ствари (нпр. захтев за накнаду штете проузроковане незаконитом управном радњом) и (3) управне ствари (поводом вршења или пропуштања управне радње и вршења јавних услуга)⁴¹². Неузимање у обзир разлике између управне материје, управне ствари и управне делатности постаје посебно очигледно када се разматра институција приговора, који је прописан као правно средство у управном поступку. Међутим, приговор у стварности не може бити сматран правним средствима у истинском смислу те речи. Наиме, приговор представља иницијални акт којим странкаистиче захтев за правну заштиту, а самим тим и управни поступак. У овом контексту, приговор има природу иницијалног правног акта, а не правног средства које би се користило за заштиту права након завршетка поступка. Права средства у управном поступку, било редовна или ванредна, доступна су странкама тек када, на основу поднетог приговора, поступак буде спроведен, а управни акт донет.

Због неспорне разлике у природи и садржини појма управне ствари као предмета управног поступка и управне ствари као предмета управног спора, мишљења смо да је нужно извршити јасно диференцирање тако што ће се за означавање предмета управног поступка користити појам управна ствар, док ће се означавање предмета управног спора, у законодавство увести појам „управносудска ствар“. Ова разлика има важне импликације на начин на који се поступа и одлучује о правима странака, као и на организацију правосудних органа који су надлежни да разматрају ова питања.

⁴¹²Ibidem, стр. 107.

Међутим, изазов је утврдити у ком тачно тренутку управна ствар прелази у управносудску, односно када је потребно да суд изврши контролу управних аката и поступака. Ово питање остаје неразјашњено и у теорији и у законодавству, што ствара додатне тешкоће у правној пракси и примени закона.

Иако постоји много критика на рачун закона и појма управне ствари садржаног у Закону о управним споровима, као и много информација о стању у правосудном систему државе које оправдавају исте критике, чини се да се и даље не налазимо на правом путу. Није тешко уочити слабости оног дела правног система успостављеног наведеним законом, међутим поставља се питање: да ли је довољно само уочити слабости, има ли снаге и воље за конкретним променама или ћемо и даље остати на истом месту? Многи од нас свесни су постојања проблема и тога где су проблеми, али правни систем остаје чврсто везан за старе навике, не пружајући решења која су нам заиста потребна. Уместо прихватања реалности да је реформа неопходна и улагања напора ка проналажењу прихватљивијих и ефикаснијих решења, и даље смо робови старих решења и пракси које нас не воде напред, већ напротив спутавају и ограничавају даљи развој државе и друштва. Чини се као да се сви актери правосудног система воде реченим с почетка – чудно, никада нисмо имали више информација него сада, али хајде да наставимо не знајући шта се догађа.

5.1 Спор ограничене јурисдикције и спор пуне јурисдикције у управном спору

Основ управног спора у Републици Србији пре свега чине уставне одредбе из којих произилази да *„свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама“*⁴¹³, да *„свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу“*⁴¹⁴, да *„појединачни акти и радње државних органа...морају да буду засновани на закону“*, а *„законитост појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита“*⁴¹⁵.

Полазећи од различитих мерила, могуће је класификовати и направити разлику између појединих врста управних спорова, те разликовати: субјективни и објективни управни спор; спор пуне јурисдикције и спор за поништај управног акта; првобитни и накнадни управни спор.

Стандардна и далеко најзначајнија подела управног спора јесте подела на управни спор ограничене и управни спор пуне јурисдикције. Основ ове поделе лежи у природи и ширини судских овлашћења, а не у правној природи тужиоачевог захтева. Ова подела произилази из позитивног права, што јој даје посебан значај у оквиру целокупног правног система. Сматра се да је ова подела кључна, јер условљава даље разматрање и приступ суду у конкретним случајевима, те јој се међу свим другим поделама управног спора придаје највећа важност.

Када се као критеријум узму овлашћења суда, али и саме одредбе Закона о управним споровима, управни спор се дели на спор пуне јурисдикције и спор ограничене јурисдикције. Ова подела представља једну од најважнијих и најзначајнијих класификација у оквиру управних спорова, јер одређује границе и обим овлашћења суда у сваком конкретном случају.

Управни спор ограничене јурисдикције, односно спор за поништај акта или како се још у теорији права назива, спор о законитости, има за циљ поништај акта у

⁴¹³Устав Републике Србије, чл. 32, ст. 1. – Право на правично суђење.

⁴¹⁴Устав Републике Србије, чл. 36, ст. 2.

⁴¹⁵Устав Републике Србије, чл. 198. – Законитост управе.

случају његове незаконитости. У овом случају, суд се фокусира на контролу законитости конкретног управног акта, разматрајући саму законитост донетог акта, што представља суштину такозване „судске ствари“. Када је то неопходно, суд може наложити доносиоцу акта да поново донесе одлуку, односно да донесе нови акт у складу са правним захтевима. Спор који се води у оваквим ситуацијама има пре свега касациони карактер, што значи да суд не разматра саму ствар у целости, већ само правну исправност претходне одлуке. Сходно томе, суд поступа искључиво на начин који је својствен касационом поступку, без улажења у суштину саме ствари. У поступку са ограниченом јурисдикцијом, суд доноси одлуку на основу чињеница и доказа који су већ били утврђени у претходно спроведеним управним поступцима, било да су они разматрани пред првостепеним или другостепеним органом. Уколико суд прихвати захтев странке и утврди да је оспорена одлука неправилна, може донети пресуду у којој ће уважити захтев странке, а предмет ће бити враћен органу који је донео спорну одлуку, осим ако у тој правној ствари нови акт није потребан. Тиме се том органу налаже да поново размотри случај, поштовањем правних смерница садржаних у судској пресуди. На наведено упућују и одредбе Закона о управним споровима, односно, ако према природи ствари у којој је настао управни спор треба уместо поништеног управног акта донети други, надлежни орган је дужан да тај акт донесе без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од дана достављања пресуде, при чему је надлежни орган везан правним схватањем суда, као и примедбама суда у погледу поступка⁴¹⁶. С тим у вези, потребно је размотрити појам везаности органа правним схватањем и примедбама суда. Законска одредба о везаности органа свакако претпоставља да се у међувремену, од доношења поништеног акта до доношења новог решења, ништа битно није променило у материјалном праву који регулише конкретну управну материју, као и да се о управној ствари одлучује на подлози истог чињеничног стања. Ако је реч о идентичном правном и чињеничном стању, што је и најчешћи случај у пракси, ново решења, као последица напред поменутог, мора бити у складу са правним схватањем датим у судској пресуди, обзиром да на наведено упућује и сам Закон о управним споровима, те ће непоштовање примедби и правних схватања суда од стране органа, логично водити ка истој последици – незаконитости управног акта⁴¹⁷. Међутим,

⁴¹⁶Закон о управним споровима (Службени гласник Републике Србије, бр. 111/2009), члан 69 став 2.

⁴¹⁷Сама чињеница да је оспорено решење донето противно схватању изнетом у наведеној правноснажној пресуди овог суда представља по закону разлог да се оно поништи, јер је пресуда суда донета у управном спору обавезна за све органе. (СВС. У. 1263/56 од 18.05.1957.године – Зборник судске праксе, Зборник судских одлука, Републички завод за јавну управу, Београд, II/2 бр. 323), преузето од Лука

поставља се важно питање: шта уколико, у међувремену, дође до измене важећих правних прописа или се, у поновљеном поступку, утврди другачије чињенично стање? Да ли у таквим околностима орган може, односно мора, да одступи од правног схватања суда које је изнето у пресуди донетој у претходном поступку? Најчешће, измене прописа по правилу не би смеле утицати да се одступи од правног схватања заузетог у судској пресуди, те се ново решење има донети сагласно схватању суда које је засновано на прописима који су се примењивали у време доношења ранијег управног акта. Само у случају када је у измењеном материјалном пропису изричито наведено да се и раније настали, а не расправљени односи имају решавати применом измењеног прописа, ново решење се мора донети сагласно том пропису, чак и када би се у том случају одступило од правног схватања садржаног у судској пресуди. Ситуација је скоро па идентична ако се у новом поступку утврди другачије стање од оног које је било утврђено поништеним управним актом. Ново и другачије утврђено чињенично стање може изазвати и другачије правно третирање спорног случаја, јер суд у својој пресуди којом је поништио управни акт није могао са становишта тих околности ценити правилност примене материјалног права, пошто у време доношења поништеног акта, те околности нису ни биле утврђене, те се отуда, и због новог чињеничног стања, може одступити од правног схватања суда израженог у пресуди⁴¹⁸.

Ако суд нађе да је оспорени акт ништав, донеће пресуду којом тај акт оглашава ништавим. Насупрот томе, ако суд утврди да одлука органа није противна закону, он ће донети одбијајућу пресуду, што значи да ће потврдити одлуку туженог органа, остављајући је на снази као правно ваљану. У случају ћутања управе, када је тужилац покренуо управни спор јер орган управе није донео управни акт, у спору ограничене јурисдикције Управни суд ће пресудом, уколико нађе да је недоношењем управног акта орган повредио закон, наложити да надлежни орган доноси управни акт. У нашој управносудској пракси, готово без изузетака сусрећемо се са управним спором

Драгојловић, Милован Михаиловић, Коментар закона о управним споровима, са судском праксом и регистром појмова, друго допуњено и измењено издање, Савремена администрација, Београд, 1979., стр. 177.

⁴¹⁸Становиште суда у ранијој пресуди, којом је поништен оспорени управни акт, везује тужени орган у новом управном поступку, а такође и суд у новом управном спору, под условом да је и ново решење засновано на истим доказима на којима је било засновано и раније решење. Уколико у новом поступку, који је уследио после поништаја оспореног решења, буду поднети нови докази, тада је управни орган дужан да цени и те нове доказе и да на основу целокупног доказног материјала донесе решење које у битном може изменити ранији став суда у истом питању. (СВС. У. 845/58 од 28.02.1958. године), преузето од Лука Драгојловић, Милован Михаиловић, Коментар закона о управним споровима, са судском праксом и регистром појмова, друго допуњено и измењено издање, Савремена администрација, Београд, 1979., стр. 176.

ограничене јурисдикције, будући да се суд ретко опредељује за одлучивање у пуној јурисдикцији. Самим тим, јасно је из одредби Закона о управним споровима закључује да морамо разликовати пресуду о утврђењу незаконитости акта без правног дејства, пресуду о утврђењу да је тужени поновио свој ранији акт који је већ једном поништен као незаконит и декларативну пресуду о оглашавању решења ништавим.

У прилог спору о законитости, могу се изложити следећи аргументи. Суд у управном спору не само да цени формалну и материјалну страну законитости оспореног акта, већ дубински испитује да ли је решење донесено од стране надлежног органа, да ли је правилно примењен одговарајући законски пропис, да ли је поступак пред управним органима био вођен у складу са законом, као и да ли је чињенично стање утврђено на адекватан и потпун начин. Таквим приступом суд разматра и оцењује специфичности сваког појединачног случаја, при чему је тужени орган обавезан да поштује сваку одлуку суда, како у погледу правилне примене прописа, тако и у погледу утврђивања чињеничног стања. Међутим, као недостаци спора о законитости најчешће се истичу одређени аргументи: суд у овом поступку ограничава искључиво на испитивање законитости, не улазећи у суштину саме ствари, те не доноси одлуке које се односе на стварна права странака, која су често и предмет спора. Због тога, пресуде у овим случајевима не решавају конкретне животне проблеме странака, већ се фокусирају на апстрактна правна питања законитости, што може довести до формалистичког карактера одлука⁴¹⁹.

Управни спор пуне јурисдикције представља најпотпунији вид заштите појединачних права и интереса у управном спору, у коме суд, поред остваривања судске контроле законитости рада управе преузима и функцију органа управе, решавајући управну ствар, под условима прописаним законом. Због тога он представља најкомплексније поступање суда у управном спору и увек је актуелан како са аспекта управно-правне науке, тако и управно-судске праксе. За разлику од спора ограничене јурисдикције, у спору пуне јурисдикције суд осим о питању законитости одлучује и о самој садржини управног акта, тј. и о конкретној управној ствари. У овом спору, овлашћења суда нису искључиво касаторна, као што је то случај у споровима који се односе на поништење управног акта, већ су и мериторна, што значи да суд има овлашћење да разматра и одлучује о садржини саме управне ствари око које постоји

⁴¹⁹Босилка Бритвић Ветма, Борис Љубановић, Врсте управних спорова, НКЈУ – ССРА, 2011., број. 3., стр. 758-759.

спор. То подразумева да суд може да улази у саму суштину случаја и да разматра и процењује аргументе страна, како би донете одлуке биле у складу са законом. Међутим, постоје одређени оквири у којима се судско одлучивање мора кретати. То значи да суд не може да разматра питања која се односе на целисходност одлуке, јер природа оваквог поступка не дозвољава да се суд бави тим аспектима. У поступку пуне јурисдикције, суд доноси одлуку на основу чињеница и доказа који су презентовани на усменој јавној расправи, али такође узима у обзир и доказе који су већ били утврђени у претходном управном поступку, спроведеном пред органима управе. Одлука коју суд доноси у овом случају има значајну тежину, јер у потпуности замењује оспорену одлуку туженог органа, односно пресуда суда замењује оригинални управни акт који је био предмет спора. На тај начин, суд директно одлучује о суштини управне ствари која је у фокусу спора.

Међутим, треба нагласити да овакви случајеви нису чести у судској пракси, јер суд обично настоји да својом пресудом пружи конкретне смернице и указивања органу управе, како би му помогао да самостално донесе исправну одлуку у управној ствари. У оквиру система поделе власти, важно је да се органима управе, у већини случајева, препусти мериторно решавање управних питања, док улога суда треба да буде ограничена на контролу законитости аката које органи управе доносе. То подразумева да органи управе морају бити стручни, компетентни и професионално оријентисани у својој одлуци.

Да би суд могао да се упусти у решавање конкретне управне ствари (*in merito*), потребно је да природа самог спора омогућава такво поступање, као и да утврђено чињенично стање буде довољно јасно и поуздано како би се донела правична и основана пресуда. Самим тим, поставља се питање, каква је природа управне ствари која дозвољава суду да одлучи уместо органа и какво је то чињенично стање које се може сматрати поузданим основом за одлучивање? Природа управне ствари мора бити таква да суду заиста омогућава да одлучује уместо управног органа. Међутим, овлашћење суда да сам донесе одлуку уместо органа није неограничено. Таква могућност не постоји, на пример, у ситуацијама када странка захтева издавање уверења о подацима који се налазе у службеној евиденцији недоступној суду, или када се тражи издавање копије плана из катастра непокретности. У оваквим случајевима одлучивање суда није правно могуће, јер је реч о радњама које по својој природи искључиво припадају органима управе. У домену чињеничног стања, значајна новина представља

увођење начела према коме је суд обавезан да утврђује релевантне чињенице на расправи. Посебно у предметима у којима суд одлучује у спору пуне јурисдикције, расправа представља обавезан елемент поступка и не може бити искључена. Овакво уређење не само да отвара могућност већ уводи и обавезу суда да примени институт пуне јурисдикције када су за то испуњени законски услови. За разлику од претходног Закона о управним споровима, који је примену пуне јурисдикције дозвољавао искључиво у случајевима када је чињенично стање било неспорно, несумњиво утврђено у управном поступку или допуњено на расправи пред судом, важећи закон пружа суду ширу надлежност. Наиме, сада је суд овлашћен да, уколико утврди да оспорени управни акт треба поништити и да природа ствари дозвољава мериторно одлучивање, закаже расправу, отклони недостатке у утврђивању чињеничног стања, исправи повреде правила поступка које је учинио управни орган, примени одговарајуће материјално право и сам реши управну ствар. У таквим случајевима, судска пресуда има ефекат да у потпуности замењује поништени управни акт, чиме се остварује пуна заштита права странке у управном спору.

Пример оваквог поступања суда је пресуда Управног суда⁴²⁰ којом је одлучено у спојеном поступку по тужбама два тужиоца изјављеним против решења Министарства финансија РС, Сектор за имовинско правне послове бр. 463-02-00593/2005-07 од 11. октобра 2011. године којим су одбијене жалбе оба тужиоца на решење Одељења за имовинско – правне и стамбене послове Управе градске Општине Н.Б. број И – 462-16/10 од 25. октобра 2010. године којим је поништено правноснажно решење НОО Н. Б. број 01-10919/1-61 од 9. новембра 1961. године у делу којим је преузета из поседа ранијег власника М.Р. земљишно-књижна парцела број 469/13 КО Б. у корист ТИ “С” из Н.Б. ради изградње објекта и одлучено да ће поступак за одређивање накнаде коју је РС обавезна да врати уколико је исплаћена бити спроведен након правноснажности тог решења. Налазећи да је чињенично стање неспорно међу странкама, Управни суд је нашао да је материјално право погрешно примењено (члан 86 став 7 Закона о планирању и изградњи) те да су испуњени услови за доношење пресуде у спору пуне јурисдикције и донео пресуду чија изрека гласи:

„Тужбе се уважавају, поништава решење Министарства финансија РС, Сектор за имовинско правне послове бр. 463-02-00593/2005-07 од 11. 10. 2011 и решење Одељења за имовинско - правне и стамбене послове Управе градске Општине Н.Б. број

⁴²⁰Пресуда Управног суда 15 У. 12704/11 од 20. 09. 2012. године.

И – 462-16/10 од 25. 10. 2010. године и решава: Одбија се захтев пок. Р.С. чији је правни следбеник Б.С. за поништај правноснажног решења НОО Н. Б. број 01-10919/1-61 од 09. 11. 1961. године, у делу којим је преузета из поседа ранијег власника М.Р. земљишно-књижна парцела број 469/13 КО Б. у корист ТИ “С”. из Н.Б. ради изградње објекта“.

Други вид спора пуне јурисдикције по ЗУС-у је у спору због ћутања управе. Он није био прописан претходним ЗУС-ом, а подразумева да Управни суд може и сам да реши управну ствар уколико располаже потребним чињеницама, ако природа ствари то дозвољава и ако су процесне претпоставке за подношење тужбе због ћутања управе испуњене. У оваквом случају суд мора као у сваком спору због ћутања управе да оцени постојање процесних претпоставки и ако су оне испуњене, да тужбу уважи.

Трећи вид спора пуне јурисдикције је могућ у случају активног непоступања по пресуди, ако надлежни орган после поништења управног акта донесе управни акт противно правном схватању суда или противно примедбама суда у погледу поступка. Када тужилац поднесе нову тужбу, суд ће поништити оспорени акт и сам решити управну ствар пресудом, осим ако то није могуће због природе те ствари или је иначе пуна јурисдикција законом искључена. Тада пресуда у свему замењује акт надлежног органа.

Пример за ову врсту спора пуне јурисдикције је пресуда Управног суда⁴²¹ којом је одлучено: *„Тужба се уважава и поништава решење Жалбене комисије Владе Републике Србије број 116- 01-22/2013-01 од 14. 03. 2013. године. Жалба се уважава и поништава решење Министарства финансија, Пореске управе, Централа ДИ/И број 116-42/2012-11/5 од 31. јануара 2013. године и решава: Поступак се обуставља“.*

Четврти облик поступања у спору пуне јурисдикције представља доношење решења које у свему замењује акт надлежног органа у случају пасивног непоступања по пресуди суда. То је могуће уколико природа те ствари то дозвољава, ако надлежни орган после поништења управног акта не донесе одмах, а најкасније у року од 30 дана нови управни акт или акт у извршењу пресуде донете на основу члана 43 тог закона па странка поднесе посебан поднесак којим тражи доношење таквог акта. Ако надлежни орган не донесе тај акт ни у року од 7 дана од тражења странке, она може посебним поднеском да захтева од суда који је донео пресуду доношење таквог акта. Суд ће након

⁴²¹Пресуда Управног суда 8 У.5000/13 од 22. 05. 2013. године.

што од надлежног органа затражи обавештење о разлозима због којих управни акт није донет, а уколико орган не достави обавештење или ако ово обавештење не оправда неизвршење судске пресуде, суд ће донети решење које у свему замењује акт надлежног органа уколико природа ствари то дозвољава. То решење ће доставити органу надлежном за извршење и обавестити орган који врши надзор.

Пример за ову врсту спора представља предмет Врховног суда Србије у Београду⁴²² у коме је донето решење са следећим диспозитивом: *„Захтев се УВАЖАВА и РЕШАВА тако што се УВАЖАВА жалба Ч.Б. и ПОНИШТАВА одлука Комисије за стамбена питања Владе РС 34 број 360-15356/02 од 03. 06. 2003. године. О одлуци из става један диспозитива овог решења обавестити Народну скупштину РС“* .

Једна од значајнијих дилема у управно-правној теорији и судској пракси тиче се овлашћења суда у управном спору пуне јурисдикције – конкретно, да ли суд у том поступку има искључиво надлежност да мериторно реши управну ствар, или му је дозвољено и да поступак оконча доношењем немериторних, процесних одлука. Према ранијем схватању судске праксе, спор пуне јурисдикције био је могућ и у случајевима када је предмет спора обухватао искључиво примену формалног права, под условом да се спорна ствар процесно до краја и коначно реши⁴²³. Такво тумачење потврђено је и у пресуди Врховног суда Србије, донетој по захтеву за ванредно преиспитивање пресуде Окружног суда у Београду. У наведеној одлуци суд је пресудио:

„I Уважава се захтев, пресуда Окружног суда у Београду У. број 1669/87 од 17. 11. 1987. године се преиначује тако што се уважава тужба и поништава решење Градског комитета за привреду града Београда ВИ-04 број 31-145 од 19. 08. 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. 05. 1987. године и одлучује: ПРЕКИДА СЕ поступак по захтеву тужиоца С.В. из Београда за одобрење оснивања самосталне занатске обућарске радње са седиштем у Београду, до окончања поступка расправе заоставштине иза смрти Ј.В“*⁴²⁴.

⁴²²Решење Врховног суда Србије Уи. 20/07 од 25. 06. 2008. године.

⁴²³Закључак са саветовања Одељења за управне спорове ВСЈ-а и представника Врховних судова Републике и ВВС-а, одржаног 26. 11. 1969. године.

⁴²⁴Пресуда Врховног суда Србије Увп. I 642/87 од 24. 02. 1988. године.

Оваквим приступом потврђује се да суд, у оквиру спора пуне јурисдикције, може донети и процесну одлуку уколико је тиме спорна правна ствар процесно коначно решена. То значи да надлежност суда у спору пуне јурисдикције не мора бити ограничена искључиво на мериторно одлучивање, већ да може обухватити и процесне аспекте управне ствари.

У савременој управно-правној теорији, као и у актуелној судској пракси, све више преовлађује став да суд у спору пуне јурисдикције није овлашћен да поступа на начин који би подразумевао само формалну интервенцију у виду поништавања оспореног управног акта и прекида управног поступка. Такво поступање, мада на први поглед може деловати рационално и процесно економично — јер би, привидно, могло допринети убрзању поступка пред органом и судом — у суштини представља поступање које је супротно самој правној природи института пуне јурисдикције. Пуна јурисдикција, као што сам термин сугерише, носи у себи обавезу суда да управну ствар не само формално оцени, већ да је и материјално разреши, односно да уместо управног органа донесе мериторну одлуку. Прекидањем управног поступка суд не разрешава управну ствар — он не окончава спор. У том смислу, мишљења смо да је реч о својеврсној „неправној пуној јурисдикцији“ — парадоксалној ситуацији у којој суд наступа као да поступа у пуној јурисдикцији, али без њене суштинске мисије: да сам, коначно и мериторно, разреши управну ствар.

У погледу обуставе управног поступка од стране суда мишљења стручне јавности и судске праксе у погледу овог питања остају подељена. Једна струја заступа становиште да суд не може обуставити управни поступак, управо у циљу избегавања такозваног „пинг-понг ефекта“ — континуираног враћања предмета између суда и органа, што компромитује делотворност судске заштите⁴²⁵. Овакво гледиште полази од идеје да судска пуна јурисдикција треба да буде последња инстанца у управном спору, не само по редоследу већ и по суштини — као орган који управну ствар решава, а не само процесно обрађује. Са друге стране, постоји и мишљење према коме суд може, у оквиру пуне јурисдикције, донети одлуку о обустави управног поступка — сматрајући ту радњу једним од начина на који се поступак окончава. Међутим, и овде се отвара значајна методолошка и концептуална дилема: да ли је обустава уистину „окончана“ управна ствар, ако она не подразумева одлучивање о суштини права или обавезе

⁴²⁵Зоран Р. Томић, Коментар Закона о управним споровима са судском праксом, Београд, 2010., стр. 514-515.

странке? Посебно је проблематично ако је управни поступак покренут по захтеву странке — у том случају, пре било какве одлуке о обустави, нужно је мериторно одлучити о самом захтеву, што додатно потврђује неодрживост становишта да је суд овлашћен да поступак прекида без коначног решења управне ствари⁴²⁶.

Иако у нормативном оквиру дефинисаном важећим законодавством спор пуне јурисдикције, представља правило у систему судске заштите права у управном спору законодавац је ипак предвидео поједине изузетке у којима је овај вид одлучивања суда искључен. Тиме је, чини се, потврђена идеја да пуна јурисдикција треба да буде доминантна парадигма управносудског деловања, али не и апсолутна. ЗУС прописује да је спор пуне јурисдикције искључен када је предмет управног спора управни акт донет по дискреционој оцени, а да у појединим материјама може да буде изричито искључен и посебним законом. Разлог оваквог законског искључења је у давању таквог овлашћења законодавцу да у појединим областима, за које сматра да су крајње специјализоване, да захтевају посебна специјалистичка знања или за чије доношење је надлежан орган са одређеним специфичним статусом у правном систему, као што је случај са Народном банком Србије⁴²⁷. Примера ради, Закон о банкама⁴²⁸ прописује да искључује спор пуне јурисдикције у делу надлежности Народне банке. Међутим, у стручној јавности постоје и другачија мишљења, која се заснивају на томе да искључење спора пуне јурисдикције у појединим областима доноси могућност избегавања потпуне судске интервенције у вршењу контроле управе⁴²⁹.

Увођење појма управносудске ствари представља пресудну прекретницу у структури управног права – својеобразни нормативни ослонац без кога више није могуће замислити озбиљну судску заштиту. Тај концепт означава не само формални искорак, већ и суштинску трансформацију: крај епохе судске уздржаности и почетак

⁴²⁶Љубодраг Пљакић, Практикум за управни спор са коментаром, судском праксом и обрасцима за примену у пракси, Intermex, Београд, 2011., стр. 328.

⁴²⁷Јелена Ивановић, Спор пуне јурисдикције у управно-судској пракси Републике Србије, Фондација Центар за јавно право, 10/2010, стр. 10.

⁴²⁸Закон о банкама (Службени гласник Републике Србије, бр. 107/2005, 14/2015 и 19/2025), члан 9 став 6.

⁴²⁹„Искључење спора пуне јурисдикције посебним законом може да буде предмет расправе, пре свега из угла уставности такве одредбе. Чини се да је таква одредба у супротности са суштином судске власти. Нема таквог проблема пред судом који не може бити пресуђен и о коме суд не може да да своје мишљење. Уколико су за одређену материју потребна посебна стручна знања суд ће их обезбедити преко неког од доказних средстава. Уколико се дозволи искључење спора пуне јурисдикције онда ће свако хтети да се у свом закону заштити таквом одредбом, налазећи да се ради о посебним знањима којима суд не располаже. Због тога у будућим изменама ЗУС-а треба још једном размислити о оваквом законском решењу“. Љубодраг Пљакић, Практикум за управни спор са коментаром, судском праксом и обрасцима за примену у пракси, Intermex, Београд, 2011., стр. 329.

новог управносудног модела у којем суд не стоји више у сенци управе, већ наступа као њен равнотежни коректив и активни саговорник у обликовању правног исхода. Управносудска ствар, као индивидуализовани предмет судске анализе, омогућава суду да проникне у само срце управне одлуке — не само мерећи њену законитост, већ преиспитујући њену оправданост, делотворност и правну суштину. Управо тиме се отвара простор за пуну јурисдикцију — као најснажнији инструмент судске интервенције у заштити субјективних права. Пуна јурисдикција више неће бити изузетак — она ће постати правило, главни механизам правне заштите и носећи стуб новог управносудског поступања, у којој суд више није само чувар, већ и творац управносудске правде.

5.2 Управносудска ствар у спору ограничене јурисдикције

Управносудска ствар у спору ограничене јурисдикције односи се на поступке који се воде пред управним судом, али у ситуацијама када су прописани услови који ограничавају обим судске надлежности. Спор ограничене јурисдикције назива се још спор о законитости управног акта.

У том смислу, искључиви циљ управног спора за поништај управног акта (односно спор о законитости управног акта) јесте поништај управног акта у случају његове незаконитости и, по правилу, враћање предмета органу управе који је донео управни акт на поновно решавање.

Према нашим прописима, предмет управног спора за поништај управног акта може бити само законитост конкретног и појединачног управног акта. Ово подразумева да, у складу с тим прописима, у оквиру овог спора не може бити оцењивана целисходност управног акта. Такође, предмет овог спора не могу бити општи акти управе (управни прописи), као ни материјални акти управе (управне радње). Према важећим прописима, у спору за поништај управног акта суд се искључиво бави испитивањем законитости тог акта. Уколико утврди да је акт незаконит, суд га својом пресудом поништава. Овај спор има касациони карактер, јер се у њему одлучује искључиво о законитости управног акта. У случају поништења, предмет се враћа на поновно разматрање. Након поништења управног акта, зависно од конкретних околности, могу се јавити две могућности:

1. суд својом пресудом може наложити да се предмет врати органу који је донео поништени акт, са обавезом да донесе нови акт који ће бити у складу са пресудом и то у року од 30 дана од достављања пресуде, при чему је везан схватањима и примедбама суда (на пример, ако је првобитни акт одредио већи износ пореза, нови акт ће утврдити мањи износ).
2. у неким случајевима, суд може наложити органу да се уздржи од доношења новог акта, као што је ситуација када није било основане потребе за доношењем акта (нпр. када пореска обавеза не постоји).

При том, водећи се одредбама закона, 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. Овде је нужно образложити

законску формулацију која се везује за делимично поништење управног акта. Наиме, до делимичног поништавања оспореног управног акта може доћи онда када је могуће издвајање тог дела управног акта, односно када се управна ствар састоји од више захтева странке, или из више права или обавеза о којима се решава, односно ако диспозитив тог решења се састоји од више делова па је само неки или више њих незаконит. Битно је да је управносудска ствар о којој је оспореним управним актом решавано по својој природи и садржају дељива.

Чест случај оваквог начина решавања имамо у стварима из области пензијског и инвалидског осигурања где се као спорно може јавити истовремено, питање висине пензије и питање категорије инвалидности, па је на пример у погледу висине пензије правилно решено, те би се у том погледу тужба морала одбити, а у погледу утврђивања категорије инвалидности повређен је закон на тужиочеву штету и у том делу би се тужба имала уважити и решење поништити⁴³⁰.

Сличан приступ може се применити и у случајевима експропријације, када истовремено долази до разматрања захтева власника да му се експроприше и преостали део непокретности. У овим случајевима, могуће је да ће експропријација једног дела непокретности бити прихваћена, док ће одлука о експропријацији преосталог дела бити поништена ако је донета супротно прописима. Поново, суд ће вратити предмет надлежном органу на поновно разматрање у складу са правним оквиром, како би се исправила незаконитост у том делу управног акта.

С тим у вези, указаћемо на Пресуду Управног суда Одељење у Новом Саду III-5 У. 1997/20 од 09.03.2023. године у којој се у ставу првом пресуде ОДБИЈА тужба тужиоца у делу за поништај става 1. диспозитива решења Покрајинског секретаријата за образовање, прописе, управу и националне мањине - националне заједнице, Нови Сад број 128-465-37/2019-02 од 27.12.2019. године, у ставу другом Тужба СЕ УВАЖАВА, ПONIШТАВА решење Покрајинског секретаријата за образовање, прописе, управу и националне мањине - националне заједнице, Нови Сад број 128-465-37/2019-02 од 27.12.2019. године у ставу 2. и 3. диспозитива и предмет у том делу ВРАЋА надлежном органу на поновно одлучивање, док се у ставу трећем ОБАВЕЗУЈЕ тужени Покрајински секретаријат за образовање, прописе, управу и националне мањине - националне заједнице, Нови Сад, да тужиоцу АА на име накнаде трошкова

⁴³⁰Зоран Р. Томић, Коментар Закона о управним споровима са судском праксом, друго допуњено издање, Службени гласник, Београд, 2012., стр.624.

управног спора исплати износ од 17.870,00 динара, са законском затезном каматом од дана истека рока за добровољно извршење до исплате, у року од 15 дана од дана пријема пресуде. Из образложења: Оспореним решењем ставом 1. одбијена је као неоснована, жалба тужиоца изјављена против решења Градске управе за имовину и имовинско-правне послове Града Новог Сада бр. XXV-463-278/2019 од 05.11.2019. године; ставом 2. диспозитива оспореног решења усвојен је захтев тужиоца за накнаду трошкова састављања жалбе у износу од 33.000,00 динара и ставом 3. обавезано ЈП "Србијагас" Нови Сад да исплати тужиоцу 33.000,00 динара на име трошкова поступка у року од 15 дана од дана пријема решења. Решењем Градске управе за имовину и имовинско-правне послове Града Новог Сада бр. XXV-463-278/2019 од 05.11.2019. године ставом 1. диспозитива усвојен је предлог ЈП "Србијагас" Нови Сад, Народног фронта 12 за непотпуну експропријацију непокретности установљавањем права службености пролаза у циљу изградње транспортног гасовода ГРЧ Футог до ГМРС Беочин на парцели број ..., њива 2. класе површине 01ха 20а 87м², у делу од 1268/12087 дела (12а и 68м²) парцеле, као послужног добра, уписаној у Лист непокретности број ... КО ..., власништво тужиоца, у целисти; ставом 2. диспозитива решења за корисника непотпуне експропријације непокретности установљавањем права службености пролаза одређена је Република Србија, а за потребе ЈП "Србијагас" Нови Сад; ставом 3. одређено је да је јавни интерес за непотпуну експропријацију установљавањем права службености пролаза из става 1. диспозитива утврђен решењем Владе Републике Србије 05 број 465-7248/2019 од 18.07.2019. године ("Службени гласник РС" број 51/19); ставом 4. диспозитива право службености се установљава као трајно право на делу од 1268/12087 дела (12а и 68м²) парцеле број ... укупне површине од 01ха 20а 87м² КО ... као послужног добра и као такво се по захтеву ЈП "Србијагас" Нови Сад уписује у теретни лист Листа непокретности за предметно земљиште, на основу правноснажног решења о непотпуној експропријацији непокретности установљавањем права службености пролаза. Ставом 5. диспозитива забрањује се коришћење земљишта на коме је установљено право трајне службености за засаде и биљне културе са дубоким кореном (воће, дрвеће и сл.) и изградњу објеката, осим на прописаној удаљености у складу са чланом 14. Правилника о условима за несметан и безбедан транспорт природног гаса гасоводима притиска већег од 16 бара ("Службени гласник РС" бр. 37/13 и 87/15) и ставом 6. диспозитива обавезан је корисник непотпуне експропријације да у року од 15 дана од дана правноснажности решења о

установљавању службености пролаза поднесе писмену понуду о облику и висини накнаде за установљено право службености пролаза.

У тужби, поднетој Управном суду дана 29.01.2020. године, тужилац оспорава законитост решења туженог из свих законом прописаних разлога. Истиче да је изрека решења супротна образложењу и утврђеним чињеницама које су погрешно и непотпуно утврђене, због чега се оспорено решење не може испитати. Наводи је да је нејасно како је могуће да у се поступку непотпуне експропријације установљава трајно право, јер је оно могло евентуално бити установљено само у поступку потпуне експропријације у складу са Законом о експропријацији. У тужби даље хронолошки излаже поступак пред првостепеним органом и наводи да у конкретном случају није постојао законски основ за установљавање права трајне службености на основу непотпуне експропријације, указујући на одредбу члана 5. Закона о експропријацији којом је прописано да се експропријацијом може установити и службеност на непокретности или закуп на земљишту на одређено време (непотпуна експропријација). Тужилац истиче да је тужени пропустио да реши о трошковима првостепеног поступка које је тужилац односно његов пуномоћник определио трошковником, те да је тужени био дужан да донесе решење којим ће одлучити о целокупним трошковима поступка или да у истом наведе да ће о трошковима одлучити посебним закључком. Такође указује да предлагач експропријације тужиоцу није доставио оверен извод из одговарајућег планског акта донетог у складу са Законом, како је то прописано одредбом члан 27. став 1. тачка 2. Закона о експропријацији. Истиче да оспорено решење нема образложење нити правну оцену доказа у складу са одредбом члана 141. Закона о општем управном поступку. Предлаже да суд поништи оспорено решење и усвоји жалбу тужиоца као и захтев за накнаду целокупних трошкова првостепеног и другостепеног поступка или укине решење туженог органа и предмет врати на поновно одлучивање, а туженог обавезе да му надокнади трошкове управног поступка и управног спора са законском затезном каматом од пресуђења до исплате.

Тужени је у одговору на тужбу навео да тужилац претежно понавља наводе из жалбе који су цењени оспореним решењем. Истиче да у односу на навод који се односи на одлучивање о трошковима поступка којим се указује да је трошак другостепеног управног поступка издатак за састав жалбе усвојен оспореним решењем из разлога садржаних у образложењу истог, а да трошкови првостепеног поступка нису део поступка по жалби већ о истима одлучује поступајући првостепени орган. Сматра да се

не може применити члан 87. став 3. Закона о општем управном поступку јер другостепени орган није сам решио управну ствар већ је мериторно одлучио о жалби тако што је исту одбио. Предложио је да суд тужбу одбије као неосновану.

Заинтересовано лице је у одговору на тужбу оспорило у целости наводе из тужбе истичући да је целокупан поступак спроведен у складу са Законом. Објашњава да су Законом дефинисане две врсте непотпуне експропријације, службеност на непокретности или закуп на непокретности на одређено време, који је могућ само у случају кад ће се земљиште користити ограничено време до 3 године највише, а да се стварне службености могу стећи Уговором, одлуком суда или другог надлежног органа што је конкретном случају корисник експропријације тражио од поступајућег органа, да донесе решење којим се установљава право трајне службености пролаза. Супротно наводима тужбе сматра да је решење донето након законито спроведеног поступка, да садржи комплетно чињенично стање и доказе на основу којих је утврђено, те да је диспозитив оспореног решења у складу са образложењем истог. Сматра и да су неосновани наводи да није одлучено о трошковима целокупног поступка јер је тужени оспореним решењем усвојио захтев за накнаду трошкова састава жалбе, а првостепени орган решењем од 10.02.2020. године уважио захтев за накнаду трошкова на име правног заступања у износу од 42.250,00 динара. Указао је да је уз предлог за непотпуну експропријацију поднео све потребне исправе које су су тужиоцу достављене уз списе предмета. Појашњава да Плански документ доноси скупштина јединице локалне самоуправе и да се исти излаже на јавни увид и оглашава у дневном и локалном листу, те да су и у том смислу наводи везани за достављање тужиоцу плана неосновани. Предложио је да суд донесе пресуду којом ће одбити тужбу тужиоца као и захтев за накнаду трошкова првостепеног и другостепеног управног поступка и захтев за накнаду трошкова управног спора.

Пошто се у овој управној ствари ради о двостраначком предмету у ком је јавна расправа обавезна, у смислу члана 34. став 2. Закона о управним споровима („Службени гласник РС”, број 111/09), суд је 09.03.2023. године, одржао усмену јавну расправу на коју су приступили тужилац и његов пуномоћник, пуномоћник заинтересованог лица, а тужени није приступио, изостанак није оправдао, нити је тражио одлагање расправе.

Пуномоћник тужиоца је на усменој јавној расправи изјавио да остаје у свему код поднете тужбе, и истакао да је потпуно нејасно како је могуће да се у поступку непотпуне експропријације установи трајно право, јер је то у супротности са одредбом члана 5. Закона о експропријацији, као и да заинтересовано лице није доставило сву потребну документацију, у конкретном случају оверени извод из одговарајућег планског акта. Трошкове је тражио по приложеном трошковнику.

Пуномоћник заинтересованог лица је у свему остао код навода из одговора на тужбу и предлога да суд тужбу одбије као неосновану и да свака странка сноси своје трошкове.

Оцењујући законитост оспореног решења у границама захтева из тужбе, у смислу одредбе члана 41. став 1. Закона о управним споровима („Службени гласник РС”, број 111/09), ценећи наводе тужбе и одговора на тужбу туженог и заинтересованог лица и целокупне списе ове управне ствари, Управни суд је нашао да је тужба делимично основана.

Из списка предмета и образложења оспореног решења произилази да је решењем Градске управе за имовину и имовинско правне послове Града Новог Сада од 05.11.2019. године, усвојен предлог ЈП “Србијагас” Нови Сад за непотпуну експропријацију непокретности установљавањем права службености пролаза у циљу изградње транспортног гасовода ГРЧ Футог до ГМРС Беочин на парцели број ..., њива 2. класе површине 01ха 20а 87м², у делу од 1268/12087 дела (12а и 68м²) парцеле, као послужног добра, уписаној у Лист непокретности број ... КО ..., у својини тужиоца, да је јавни интерес за непотпуну експропријацију утврђен решењем Владе Републике Србије од 18.07.2019. године. Право службености је установљено као трајно право, на делу предметне парцеле као послужног добра и као такво ће се по захтеву ЈП “Србијагас” уписати у теретни лист листа непокретности за предметно земљиште на основу правноснажног решења о непотпуној експропријацији непокретности установљавањем права службености пролаза. Ожалбеним решењем забрањује се коришћење земљишта на коме је установљено право трајне службености за засаде и биљне културе са дубоким кореном и изградњу објеката осим на прописаној удаљености у складу са чланом 14. Правилника о условима за несметан и безбедан транспорт природног гаса гасоводима притиска већег од 16 бара. Уз предлог је поднет Препис листа непокретности број ... КО ..., Решење Владе Републике Србије 05 број

465-7248/2019 од 18.07.2019. годин о утврђеном јавном интересу за непотпуну експропријацију непокретности установљавањем права службености пролаза гасовода, Информација о локацији број 143-353-32/2019-04 од 25.03.2019. године и Гаранција ... а.д. Београд. Према Информацији о локацији Просторним планом подручја посебне намене инфраструктурног коридора транспортног гасовода Футог-Беоцин, са елементима детаљан регулације (“Службени лист АПВ” бр. 60/18 и 2/19”) предметно земљиште је предвиђено за непотпуну експропријацију непокретности установљавањем права службености пролаза у циљу изградње транспортног гасовода ГРЧ Футог до ГМРС Беоцин. На усменој расправи одржаној 25.09.2019. године тужилац се противио поднетом предлогу из разлога што је у питању најквалитетније земљиште на подручју ... и што од прихода за коришћење тог земљишта тужилац издржава себе и своју породицу. У поступку је истакао и да није јасно на који период предлагач предлаже установљавање службености пролаза, као и да није приложен одговарајући плански акт. Разматрајући поднети предлог и приложене исправе првостепени орган је донео решење позивајући се на одредбе члана 5, 65. став 1. и 67. Закона о експропријацији и навео да ће се по правноснажности решења регулисати питање накнаде за установљавање службености пролаза, те да ће о поднетом захтеву за накнаду трошкова поступка, одлучити посебним решењем. Ценећи наводе жалбе о томе да није јасно одређено трајање установљене службености и да није предлагач доставио оверен извод из одговарајућег планског акта чиме је повређен члан 27. став 1. тачка 2. Закона о експропријацији, тужени је указао да је ожалбено решење донето применом члана 5. Закона о експропријацији којим је прописано да се може установити службеност на непокретности или закуп на одређено време, из чега произилази да се службеност експропријацијом установљава на свим непокретностима и да има трајни карактер, а да је у поступку утврђено да је предметна непокретност обухваћена планским основом јавног интереса за предметну непотпуну експропријацију и то Просторним планом подручја посебне намене инфраструктурног коридора транспортног гасовода Футог-Беоцин са елементима детаљне регулације објављене у “Службеном листу АПВ” бр. 60/18 и 2/19. Одлучујући о трошковима поступка на име састава жалбе тужени орган је навео да је поступак експропријације формализован и да подразумева низ процесних радњи и тумачења различитих правних аката, због чега сматра да је правно заступање било оправдано и нужно без обзира на резултат поступка, позивајући се на одредбу члана 36. Устава Републике Србије (“Службени гласник РС” бр. 98/2006), због чега закључује да се у наведеном поступку не може

прихватити као логично тумачење одредбе члана 85. став 3. и 4. Закона о општем управном поступку, које би довело да у поступку експропријације који је окончан усвајањем предлога, власник коме се одузима или ограничава право својине сноси трошкове поступка, а да је интенција законодавца била да одредебу члана 33. Закона о експропријацији формулише безусловно, јер би у супротном у одредбу био унет услов да се супсидијарно примењују одредбе Закона о општем управном поступку. На основу наведеног жалба тужиоца је одбијена и решење донето као у диспозитиву.

Одредбом члана 5. став 1. Закона о експропријацији ("Службени гласник РС" "Сл. гласник РС", бр. 53/95, "Сл. лист СРЈ", бр. 16/2001 - одлука СУС и "Сл. гласник РС", бр. 20/2009, 55/2013 - одлука УС и 106/2016 - аутентично тумачење) прописано је да се експропријацијом може да установити и службеност на непокретности или закуп на земљишту на одређено време (непотпуна експропријација). Ставом 2. истог члана прописано је да се закуп може да установити само у случају када ће се земљиште, с обзиром на сврху за коју се закуп предлаже, користити ограничено време, а највише до три године (за истраживање рудног и другог блага, коришћење каменолома, вађење глине, песка и шљунка, закуп природних добара за стављање под заштиту и сл.)

Одредбом члана 27. Закона о експропријацији прописано је да се уз предлог за експропријацију подноси: 1) извод из катастра непокретности или других јавних књига у којима се уписују права на непокретностима, који садржи податке о непокретности за коју се предлаже експропријација; 2) оверен извод из одговарајућег планског акта донетог у складу са прописима, а ако такав плански акт не постоји у случају експропријације ради прибављања непокретности неопходних за обезбеђење неновчаног улога Републике Србије у привредно друштво у смислу члана 20. став 3. овог закона - извод из уговора о заједничком улагању, односно заједничком оснивању привредног друштва; 3) доказ да је, у складу са овим законом, утврђен јавни интерес за експропријацију.

Имајући у виду цитиране законске одредбе и утврђене чињенице, правилно је, по оцени суда, тужени орган ставом 1. диспозитива оспореног решења одбио жалбу тужиоца поднету против првостепеног решења од 05.11.2019. године, дајући за своју одлуку довољне и на закону засноване разлоге које, као правилне, прихвата и овај суд. Ово стога што је правилна оцена туженог органа да је првостепени орган ожалбеним решењем без повреде правила поступка прописаних Законом о експропријацији

усвојио предлог ЈП “Србијагас” Нови Сад за непотпуну експропријацију непокретности установљавањем права службености пролаза у циљу изградње транспортног гасовода ГРЧ Футог до ГМРС Беочин, на парцели у својини тужиоца. Увидом у Информацију о локацији, која се у смислу одредбе члана 53. Закона о планирању и изградњи, доноси на основу планског акта, утврђено је да је предметна непокретност обухваћена планским основом јавног интереса за предметну непотпуну експропријацију и то Просторним планом подручја посебне намене инфраструктурног коридора транспортног гасовода Футог-Беочин са елементима детаљне регулације, који је објављен у “Службеном листу АПВ” бр. 60/18 и 2/19, због чега су неосновани наводи тужиоца да је решење првостепеног органа донето на основу непотпуне документације. Надаље одредбом члана 5. став 1. у вези одредбе члана 65. став 1. Закона о експропријацији, дефинисана је непотпуна експропријација у облику два правна института и то службености на непокретности у сврху пролаза, превоза, црпљења воде, постављања објеката за пренос електричне енергије и друге службености, или закупа на земљишту на одређено време, док је ставом 2. истог члана, прописано да се трајање закупа може установити највише до три године. Из наведених разлога, нису основани наводи тужбе да право службености на непокретности мора бити утврђено на одређено време. Са свих изнетих разлога, суд је, у складу са чл. 40. ст.2. Закона о управним споровима, донео одлуку као у ставу 1. диспозитива пресуде.

Међутим, по оцени Управног суда, полазећи од одредбе члана 85. став 6. Закона о општем управном поступку (“Службени гласник РС” бр. 18/16 и 95/18) којом је прописано да ако жалба буде одбачена или одбијена или жалилац одустане од жалбе, трошкове другостепеног поступка сноси жалилац, и да ако жалба буде усвојена, трошкове другостепеног поступка сноси орган који је одлучивао у првом степену, није јасан закључак туженог органа да тужиоцу припадају трошкови жалбеног поступка са позивом на одредбе члана 36. Устава Републике Србије и члана 33. Закона о експропријацији. Ово стога, јер је списима предмета приложено решење број XXV-463/278/19 од 10.02.2020. године којим је тужиоцу утврђено право на накнаду трошкова правног заступања у првостепеном поступку у складу са одредбом члана 84. Закона о општем управном поступку, да је оспореним решењем жалба одбијена, а досуђени трошкови жалбеног поступка супротно наведеној одредби члана 85. став 6. Закона о општем управном поступку. Наиме, чињеница да је одбијена жалба не указује на повреду права из члана 36. став 2. Устава Републике Србије, будући да се наведеном

одредбом првенствено јемчи право на двостепеност у одлучивању, односно да се пред органом више инстанце испита законитост првостепене одлуке, тако да се супротно ставу туженог наведеном одредбом не регулише питање права на правну помоћ из члана 67. Устава Републике Србије, нити је наведена одредба Устава Републике Србије у вези са трошковима управног поступка, који су регулисани одредбама члана 84. до 88. Закона о општем управном поступку.

Са изнетих разлога, Управни суд је применом одредбе члана 40. став 2. у вези са чланом 42. став 1. Закона о управним споровима, одлучио као у ставу 2. диспозитива пресуде, с тим што су примедбе суда изнете у овој пресуди, обавезне за тужени орган у смислу одредбе члана 69. став 2. истог Закона.

Одлучујући о предлогу тужиоца да суд реши управну ствар у спору пуне јурисдикције, суд налази да природа ове управне ствари не пружа поуздан основ за то у смислу одредбе члана 43. Закона о управним споровима, и да је економичније и целисходније да учињене повреде правила управног поступка због којих су поништени став 2. и 3. оспореног решења, тужени орган отклони у поновном поступку одлучивања.

Разматрајући захтев тужиоца за накнаду трошкова управног спора, Управни суд је, на основу одредби члана 66. и 67. Закона о управним споровима и члана 153. став 1. и 154. Закона о парничном поступку ("Службени гласник РС" бр. 72/11...18/20), које се сходно примењују у смислу одредбе члана 74. Закона о управним споровима, ставом 2. диспозитива обавезао тужени орган да тужиоцу накнади трошкове управног спора на име састава тужбе у износу од 16.500,00 динара, сагласно Тарифним броју 43. Тарифе о наградама и накнадама трошкова за рад адвоката ("Службени гласник РС", 121/2012 и 37/21) и судске таксе на тужбу у износу од 390,00 динара и на пресуду у износу од 980,00 динара у складу са бројем 28. и 29. таксене тарифе Закона о судским таксама ("Службени гласник РС" бр. 28/94...95/18), укупно 17.870,00 динара, са законском законском затезном каматом од дана истека рока за добровољно извршење до коначне исплате, у складу са чл. 277. став 1. Закона о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78...57/89, „Службени лист СРЈ“, бр. 31/93...44/99 и “Службени гласник РС” број 18/20). Преко досуђеног износа на име састава тужбе суд тужиоцу није досудио тражене трошкове јер нису опредељени у складу са наведеном Тарифом, као ни трошкове у износу од 18.000,00 динара тражене на име увида и разматрања списа

налазећи да тај трошак није био потребан ради вођења овог управног спора, у смислу члана 154. став 1. Закона о парничном поступку. На основу наведеног, одлучено је као у ставу 3. диспозитива пресуде.

У случају ћутања управе, односно онда када је тужилац покренуо управни спор јер орган управе није у законском року донео управни акт, у спору ограничене јурисдикције, Управни суд ће пресудом — уколико оцени да је недоношењем управног акта орган управе повредио закон — наложити да надлежни орган доносе тражени управни акт⁴³¹.

Такође, о ограниченој јурисдикцији је реч и онда када тужилац у тужби тражи да се утврди да је незаконит акт без правног дејства, тада ће се суд ограничити само на такво тражење. Иста ситуација произилази из одредбе ЗУС-а која се односи на тражење тужиоца да суд утврди да је тужени поновио свој ранији акт који је суд већ поништио, када ће се, као и у претходном случају, суд ограничити на тражено утврђење⁴³².

Такође, важећи Закон о управним споровима предвиђа пресуду о оглашавању акта ништавим, као врсту пресуде донете у ограниченој јурисдикцији (став 3 члана 42 ЗУС-а)⁴³³. У поређењу са претходником, решење садржано у важећем закону је логично, обзиром да се ништава решења оглашавају ништавим, а не поништавају се, а ово из разлога јер је у ранијој управној пракси, суд пресудом поништавао ништаве акте. Овако донета декларативна судска пресуда правно значи да се тај акт уклања од почетка, ретроактивно, са свим последицама које је произвео, па се узима као и да није постојао у правном поретку.

Водећи се једним разумским ставом, мишљења смо да уколико би неки правни систем дозвољавао тужиоцу да самостално одлучује хоће ли суд поступати у пуној или ограниченој јурисдикцији, без могућности да суд на то утиче и без било каквих

⁴³¹Petar Teofilović, Tamas Korčec, Upravno postupanje i sudska kontrola zakonitosti upravnih akata, Novi Sad, 2018. str. 285.

⁴³²Пример би био када државни службеник, после решења о престанку радног односа нађе други посао који му одговара и не тражи да се врати на радно место, већ само утврђење да је после поништаја акта од стране суда управни орган поновио свој ранији акт. Више на Љубодраг Пљакић, Практикум за управни спор са коментаром, судском праксом и обрасцима за примену у пракси, Београд, 2011., стр. 323.

⁴³³У ставу 2 члана 39 ранијег ЗУС-а није било речено какву одлуку ће суд донети када утврди да је оспорени управни акт ништав. Практика судова је била таква да се такав акт поништава пресудом на основу тадашњег члана 41 став 2 ЗУС-а; из образложења пресуде се видело да се акт поништава због утврђеног разлога ништавости из члана 257 тачке 1-5 ЗУП-а. Таква пракса је пре новог ЗУС-а једино и била могућа, јер тај ЗУС није садржао овлашћење да се управни акт огласи ништавим. Зоран Р. Томић, Коментар Закона о управним споровима са судском праксом, друго допуњено издање, Службени гласник, Београд, 2012., стр.620.

законских ограничења у погледу управне материје, постојао би реалан ризик да спор ограничене јурисдикције временом у потпуности ишчезне. Тешко је замислити ситуацију у којој би тужилац, који већ сматра да је одлука управе незаконита и да је њоме оштећен, и даље желео да свој правни статус уместо суда регулише наново орган управе. Само својство поступка пред судом, које тужиоцу нуди могућност да заврши правни спор на суду, а не чекајући накнадне одлуке органа управе, било би довољно да спор у ограниченој јурисдикцији потпуно изгуби своје значење и престане да буде општеприхваћен као правни инструмент. Према пракси Управног суда, и поред постојања широке законске могућности, судови се ретко опредељују за одлучивање у пуној јурисдикцији, те с правом можемо рећи, да је спор ограничене јурисдикције правило у пракси српског управног суда.

5.2.1 Управносудска ствар наспрам материјалноправне и процесне законитости појединачног правног акта

Оцена законитости појединачног управног акта у управном спору подразумева специфичан приступ који се разликује у зависности од тога да ли је предмет оцене материјалноправна или процесна законитост појединачног управног акта. Оцена ове две врсте законитости — материјалне и процесне — свака на свој начин обликује правну контролу која се врши над актима које доносе органи управе, при чему свака има своју функцију и домен примене.

Питање материјалноправне законитости односи се на проверу да ли сам акт одговара материјалним правним нормама којима је регулисана одређена област. У овом случају, испитује се да ли је акт донет у складу с правним правилима која се примењују на конкретан случај, као што су, на пример, правила пореског, радног или имовинског права. У овом контексту, осврнућемо се на неке конкретне примере из праксе у којима су несумњиво дошло до повреде материјалне законитости.

Незаконита је одлука суда донета у управном спору у коме је решење Комисије за заштиту конкуренције које се односи на повреду концентрације цењено са становишта злоупотребе доминантног положаја на тржишту⁴³⁴.

Из образложења: побијаном пресудом уважена је тужба тужиоца Д.А. ДОО и поништено је решење Комисије за заштиту конкуренције бр. 6/0-02-4/08-6 од 27.03.2008. године. Захтев је основан. Према образложењу побијане пресуде Управни суд је донео одлуку као у диспозитиву исте јер је, позивајући се на одредбе члана 1, члана 2 став 1 тачка 2, члана 18 и члана 16 Закона о заштити конкуренције, нашао да је у поступку утврђивања да ли постоји злоупотреба доминантног положаја неког учесника на релевантном тржишту роба или услуга као одлучну чињеницу у смислу члана 125 став 1 и члана 149 Закона о општем управном поступку било неопходно утврдити шта представља релевантно тржиште па након тога да ли постоји доминантан положај на њему и постојање евентуалне злоупотребе.

Одредбом члана 2 став 1 Закона о заштити конкуренције прописано је да се повредом конкуренције у смислу овог закона сматрају акти и радње привредних субјеката и

⁴³⁴Пресуда Врховног касационог суда, Узп 85/10 од 11.03.2011. године.

других правних и физичких лица и осталих учесника на тржишту и то: споразуми којима се битно спречава, ограничава или нарушава конкуренција, злоупотреба доминантног положаја, концентрација којом се битно спречава, ограничава или нарушава конкуренција, пре свега стварањем односно јачањем доминантног положаја на тржишту. Одредбом члана 2 став 2 истог закона прописано је да се битно спречавање, ограничавање или нарушавање конкуренције из става 1 тачка 1 и 3 овог члана процењује у зависности од конкретног случаја, према степену и динамици промена у структури релевантног тржишта, ограничењима и могућностима равноправног приступа нових конкурената, разлозима за напуштање тржишта од стране постојећих конкурената, променама којима се ограничава могућност снабдевања тржишта, степену погодности насталим за потрошаче и другим околностима од утицаја на повреду конкуренције. Ставом 3 истог члана закона прописано је да Влада Републике Србије ближе прописује критеријуме из става 2 овог члана. Поступање и услови за доношење одлуке по наведеним правним институтима повреде конкуренције, очигледно полази од различитости сврхе и циља постављене законске обавезе појединачног понашања усмереног на срепавање нарушавање конкуренције, у односу на акте којима се спречава, нарушава или ограничава конкуренција из члана 2 тачка 1 истог закона.

Полазећи од наведеног и цитираних законских одредаба, Врховни касациони суд налази да се основано захтевом за преиспитивање побијане пресуде указује да је Управни суд побијаном пресудом, повредио Закон о заштити конкуренције када је законитост оспореног решења, којим је одлучивао о концентрацији учесника на тржишту, ценио применом законских одредаба којима се регулише злоупотреба доминантног положаја. Ово из разлога што се из достављених списа види да је предмет управног спора оцена законитости оспореног решења, које је Комисија за заштиту конкуренције донела у поступку по захтеву Д.А. ДОО Б. Од 17.07.2007. године за издавање одобрења за спровођење концентрације која настаје стицањем непосредне контроле над друштвом за производњу, унутрашњу и спољну трговину и услуге Ф.Б. ДОО Б. тако што његови оснивачи Ф.Р. из Б. и Р.П. из Б. иступају и преносе 46% удела на друштво Д.А. ДОО Б, а не у поступку утврђивања злоупотребе доминантног положаја. Ценећи законитост оспореног решења применом законских одредаба које се односе на злоупотребу доминантног положаја, а не на концентрацију о којој је одлучено оспореним решењем, Управни суд је погрешно своје закључивање определио

на поступак утврђивања злоупотребе доминантног положаја неког учесника на тржишту роба или услуга, сматрајући да је у поступку било неопходно утврдити шта представља релевантно тржиште, па након тога да ли постоји доминантан положај на њему и постојање евентуалне злоупотребе. Законитост решења суд мора првенствено да оцени на основу члана 3 став 1 тачка 3 и става 2 истог члана и одредаба члана 21 до 30 Закона за заштиту конкуренције, због чега се позивање суда на погрешне одредбе закона имају сматрати ирелевантним како се то наводи у одговору на захтев.

Такође, по оцени Врховног касационог суда, основано се наводима захтева указује на неразумљивост дела образложења побијане пресуде који се односи на битне повреде поступка при доношењу оспореног решења. Осим позивања на члан 199 став 2 Закона о општем управном поступку, Управни суд не наводи на основу чега је закључио да тужиоцу није омогућено учешће у поступку, и да се тужени при спровођењу поступка није придржавао правила поступка, а да је одлуку донео по слободној оцени. Суд је морао, полазежи од стања у списима предмета и садржине оспореног решења, да јасно изнесе разлоге за сваки од ових чињеничних закључака због чега сматра да су наводи тужбе о повредама правила поступка основани уз означавање прописа и одредаба Закона о општем управном поступку које је тужени био дужан да примени, а то није учинио. Имајући у виду да је побијана пресуда донета погрешном применом материјалног права и да садржи неправилност од битног утицаја на законитост пресуде, Врховни касациони суд је на основу члана 55 став 3 Закона о управним споровима одлучио као у диспозитиву и предмет вратио Управном суду који је дужан да у поновном поступку расправи питања на која му је указано овом пресудом.

Материјална незаконитост у овом случају представља повреду правних норми које регулишу конкретну област, што доводи до неправилног одлучивања у управном поступку. Наиме, у предметном спору, Управни суд је приликом разматрања законитости решења Комисије за заштиту конкуренције погрешно применио одредбе Закона о заштити конкуренције које се односе на злоупотребу доминантног положаја, док је ствар у питању била одлука која се тичала концентрације на тржишту. Закон о заштити конкуренције јасно прописује различите правне стандарде за процену концентрације и злоупотребе доминантног положаја, а Управни суд је, на основу погрешне примене материјалног права, извршио поремећај у примени законских одредби. Ова врста материјалне незаконитости подразумева да није само поступак био погрешно спроведен, већ је и сама основа правне оцене акта била нетачна, што утиче

на правну сигурност и исправност одлуке у овом управном спору. Указујући на ову материјалну незаконитост, Врховни касациони суд је упозорио на потребу да се законитост решења о концентрацији процењује у складу са одредбама које се односе на ову врсту акта, а не на злоупотребу доминантног положаја, чиме је наглашена важност примене правилних правних норми у управним поступцима.

Процесна законитост, пак, усмерена је на сам поступак који је претходио доношењу акта. Она се односи на проверу да ли су органи управе поштовали прописане процедуре, дали све релевантне информације странкама и осигурали транспарентност и правичност у одлучивању. Конкретно испитује се да ли је свака странка имала право на изјашњење, да ли је акт донет у прописаним роковима и да ли су испоштовани сви формални захтеви, као што је одговарајућа форма акта.

Указаћемо на одређене примере из праксе у којима је несумњиво дошло до повреде правила поступка, односно процесне (не)законитости.

Тужба се уважава и поништава се Решење Министарства финансија, Пореске управе, Регионалног центра К. бр. 01-413-1-00375/2007-03 од 06.10.2007. године⁴³⁵.

Из образложења: оспореним решењем одбијена је као неоснована жалба тужиоца изјављена на решење Министарства финансија, Пореске управе, Филијале Ужице бр. 413-13-1-0549/2007 од 11.07.2007. године којим је тужиоцу као пореском обвезнику по основу уговора о купопродаји, овереног код Општинског суда у Ужицу Ов. 2379/2007 од 18.04.2007. године, утврђен порез на пренос апсолутних права, према основици од 10.206.000,00+1.224.720,00 динара по пореској стопи од 5%, у износу од 571.536,00 динара. Ожалбеним решењем замењено је решење истог органа бр. 413-13/549/07 од 26.04.2007. године. Тужбом поднетом Врховном суду Србије дана 21.11.2007. године, која је заведена под бројем У 9665/07, тужилац оспорава законитост предметног решења због погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања и повреде правила поступка. Наводи да му није било омогућено учешће у поступку утврђивања основице пореза на пренос апсолутних права, због чега је основица неправилно утврђена. Сматра да је приликом утврђивања висине пореске обавезе требало приметити стопу од 2,5% јер је првостепено решење донето после ступања на снагу измена Закона о порезима на имовину, па предлаже да суд тужбу уважи и оспорено решење поништи. Тужени орган

⁴³⁵Пресуда Управног суда, 9 У. 1864/10/2007 од 08.04.2010. године.

у одговору на тужбу, наводи да у свему остаје при разлозима изнетим у образложењу оспореног решења и предлаже да суд тужбу одбије као неосновану.

Испитујући законитост оспореног решења у границама захтева из тужбе, Управни суд је, који је 1.1.2010. године, сагласно одредбама члана 29 став 1 и члана 90 став 1 Закона о уређењу судова преузео нерешене предмете управних спорова покренутих пред Врховним судом Србије до 31.12.2009. године, нашао да је тужба основана.

Основано се, по оцени Управног суда, тужбом указује да су приликом доношења оспореног решења повређена правила управног поступка, јер је тужени орган одбио жалбу тужиоца против Решења Министарства финансија, Пореске управе, Филијала Ужице бр. 413-13-1-0549/2007 од 11.07.2007. године, а у списима предмета нема доказа да је тужилац против тог решења првостепеног органа изјавио жалбу. Наиме, тужилац је 11.06.2007. године, изјавио жалбу против решења првостепеног органа бр. 413-13/549/07 од 26.04.2007. године. Поступајући по жалби, првостепени орган је 11.07.2007. године, донео решење бр. 413-13-1-0549/2007 којим је замењено решење истог органа бр. 413-13/549/07 од 26.04.2007. године, пре достављања другостепеном органу. Наведено решење је уручено странкама 29.07.2007. године, а 01.08.2007. године је пред првостепеним органом настављен поступак по жалби од стране инспектора канцеларијске контроле првостепеног органа и сачињен записник бр. 03-432-1-298/07 од 01.08.2007. године. Из позива упућеног странци 28.07.2007. године, дакле после одлучивања првостепеног органа по жалби изјављеној против тог решења, које је у међувремену замењено новим. Из дописа првостепеног органа бр. 13-413-2-000000000298/2007-0 од 01.08.2007. године, упућеног другостепеном органу, се види да му првостепени орган доставља жалбу тужиоца изјављену против решења бр. 413-131/549/07 од 26.04.2007. године, о којој је првостепени орган већ одлучио 11.07.2007. године, доношењем решења којим је замењено ожалбено решење од 26.04.2007. године. Тужени орган, оспореним решењем од 06.10.2007. године, одлучује по жалби тужиоца, тако што у диспозитиву решења одбија жалбу изјављену против решења првостепеног органа бр. 413-13-1-0549/2007 од 11.07.2007. године, иако у списима предмета нема доказа да је тужилац изјавио жалбу против тог решења, нити да му је жалба, изјављена против тог решења, достављена.

Како тужени орган није могао да одлучује по жалби против решења од 11.07.2007. године, будући да нема доказа да је изјављена, као ни по жалби против решења од

26.04.2007. године, о којој је одлучио првостепени суд, Управни суд налази да су доношењем оспореног решења повређена правила поступка, а тиме и закон на штету тужиоца, па је тужбу уважио и оспоредно решење поништио, те одлучио као у диспозитиву пресуде.

У контексту управног спора који је анализиран у овом примеру, повреда процесне законитости имала је одлучујући утицај на исход поступка. Управни суд је основано уочио да су органи управе, у овом случају Министарство финансија и Пореска управа, неправилно поступали при одлучивању о жалби тужиоца, јер нису следили прописану процедуру која је предуслов за законитост њихових одлука. Повреда процесне законитости у овом случају није се огледала само у формалном недостатку, већ и у суштинском кршењу права странке на правично суђење, које подразумева да странке морају бити укључене у поступак на начин који им омогућава да се адекватно бране. У овом случају, тужиоцу није било омогућено да учествује у поступку утврђивања основице пореза, јер је утврђена основица пореза на основу решења које је касније измењено, а да тужилац није био обавештен о томе. У овом случају, повреда процесних правила је резултирала тиме да су органи одлучивали без да су се придржавали основних принципа поступка, као што су право на жалбу и обавештавање о свим корацима у поступку. Због тога је одлука суда, који је поништио оспорено решење, потпуно оправдана, јер је осигурао да се правична процедура примени и да поштовање права странке на правду буде на првом месту.

Свака од ових врста законитости игра важну улогу у одржавању правне сигурности и у правном надзору над активностима органа управе. Управносудска законитост служи као чувар правног реда, контролишући да ли су поступци и одлуке органа у складу са прописаним законским нормама и процедурама. Материјалноправна законитост дубље улази у суштину самог акта, осигуравајући да се закон не крши у примени. Процесна законитост, с друге стране, штити права странака тако што осигурава да је сам поступак доношења акта био праведан и транспарентан.

Постоји битна повреда одредаба Закона о управним споровима када се тужба у управном спору са прилозима не достави туженом и заинтересованом лицу ради давања одговора и то је разлог за укидање пресуде⁴³⁶.

⁴³⁶Пресуда Врховног суда Србије, Ивп. 129/07 од 27.05.2008. године.

Из образложења: Из списка предмета Окружног суда се види да је тужени орган у управном спору окончаном побијаном пресудом Школски одбор „Б“ јер је тужилац тужбом тражио поништај оспорене одлуке коју је приложио уз тужбу, а коју је донео Школски одбор „Б“. Захтев за ванредно преиспитивање пресуде поднела је „Б“, а из списка предмета Окружног суда се види да је одговор на тужбу, такође, поднела „Б“ која није тужени орган а којој је достављена побијана пресуда.

Одредбом члана 14 (сада 12) Закона о управним споровима је прописано да је тужени у управном спору орган чији се акт оспорава, а према члану 31 (28) став 1 истог закона, ако суд не одбацу тужбу решењем из члана 27 (25) став 2 или члана 28 (26) ЗУС, нити поништи акт по члану 29 (28) ЗУС-а, по један препис тужбе са прилозима доставља туженом органу и заинтересованом лицу, ако их има. Код оваквог стања ствари, суд налази да је побијана пресуда донета уз битне повреде наведених одредби ЗУС-а. Наиме, побијана пресуда је достављена на одговор „Б“, као туженом органу, а одлучивано је о законитости акта одлуке Школског одбора „Б“ који је тужени орган и коме тужба није достављена на одговор. Због наведеног побијана пресуда захваћена је битном повредом цитираних одредби Закона о управним споровима, који је у поновном поступку потребно отклонити.

Једна од најважнијих гаранција у овим поступцима јесте поштовање процесне законитости, која укључује и обавезу достављања тужбе са прилозима свим релевантним учесницима у поступку. Повреда ових правила има озбиљне последице на законитост донетих одлука, као што је то случај у анализираном примеру. Иако је пресуда донета и достављена другом учеснику у поступку, није било поштовања процесних права туженог органа, што је представљало повреду одредби Закона о управним споровима. Ова повреда процесне законитости није само формални пропуст, већ је утицала на правилност поступка, јер је туженом органу, као странци која је највише заинтересована за исход спора, онемогућено да изнесе своје аргументе. Последично, ова повреда правила доставе тужбе и прилога, као и непоштовање права туженог на правично учешће у поступку, имала је за резултат доношење пресуде која није заснована на потпуним и правилима поступка подржаним чињеницама. Због ових повреда Закона о управним споровима, суд је био дужан да поништи побијану пресуду и наложи поновно разматрање конкретног предмета. Ова ситуација истиче важност прецизног и савесног спровођења процесних правила у управним споровима, како би се осигурала правичност и законитост у свим фазама поступка.

Ове две врсте законитости заједно чине сложен механизам који осигурава да управни акт буде не само законит, већ и правично донет и у складу са свим релевантним правним нормама.

У теорији су се већ усталила разликовања четири врсте незаконитости: 1) ненадлежност (*l'incompetence*); 2) формална и процесна грешка (*le vice des formes*); 3) формална повреда закона (*la violation de la loi*) и 4) незаконитост у циљу или сврси акта (*le détournement de pouvoir*)⁴³⁷. Незаконитост у циљу или сврси подразумева случајеве када повреда начела законитости значи одступање од циља или сврхе закона. Те повреде закона могу бити двојаке — оне које се односе на правила о дискреционој оцени и оне код којих се ради о повреди принципа сразмерности. Када је реч о првим повредама које се односе на дискрециону оцену, ту се може радити о прекорачењу граница овлашћења, односно кад орган управе није одлучио у границама овлашћења која су одређена законом, већ је изабрао могућност које у закону нема. Код дискреционе оцене може се радити о злоупотреби овлашћења, односно таквој ситуацији код које орган управе изигра сврху, па одлука није донета у складу са циљем у ком је овлашћење дато, него у неком другом приватном или јавном интересу. Примењивач закона (правног правила) мора, према томе, ићи ка циљу који произилази из закона, односно постићи сврху која је садржана у интенцијама његова доносиоца. „Примењивач правног правила поступа незаконито кад појединачни акт којим се правно правило оживотворује примјеном на конкретни друштвени однос, доноси супротно циљу, односно сврси самог правног правила“⁴³⁸.

Када говоримо о незаконитости у контексту повреде принципа сразмерности, она се јавља у ситуацијама када орган управе није одабрао меру која би постигла циљ закона уз најмању могућу штету за појединца и заједницу. Такође, незаконитост је присутна када је штета која настаје као последица примене те мере већа од стварне користи која је остварена.

⁴³⁷Иво Крбек, Право јавне управе ФНРЈ, Прва књига, Биротехнички издавачки завод, Загреб, 1960., стр. 177.

⁴³⁸Иво Борковић, Управно право, Народне новине, Загреб, 2002., стр. 76.

5.2.2 Управносудска ствар наспрам разликовања целисходности и законитости

Управносудска ствар у контексту испитивања законитости појединачног правног акта представља важан аспект правног система, који се фокусира на проверу да ли су одлуке органа управе донете у складу са прописима. Међутим, овде није само у питању формална провера поштовања закона, већ и значај разлике између два кључна појма: целисходност и законитост. Ове две категорије се често мешају, али имају различите функције и значај у контексту управних спорова. Кључна за разликовање целисходности и незаконитости јесте незаконитост у циљу, као један од облика незаконитости. Наиме, како смо већ указали, у теорији су се већ усталила разликовања четири врсте незаконитости: 1) ненадлежност (*l'incompétence*); 2) формална и процесна грешка (*le vice des formes*); 3) формална повреда закона (*la violation de la loi*) и 4) незаконитост у циљу или сврси акта (*le détournement de pouvoir*)⁴³⁹.

Незаконитост у циљу или сврси акта је кључна за разликовање законитости и целисходности јер указује на то да чак и када одлука буде формално законита, она може бити нецелисходна ако не постиже основни циљ који је законодалац намеравао. Законитост није довољна ако одлука није у складу са основним циљем који је закон поставио, јер у супротном, поступање органа управе не служи јавном интересу, већ приватним или другим неадекватним интересима. Сходно реченом, и када решава по слободној оцени, орган је дужан да решење донесе у границама овлашћења и у складу са циљем у коме је овлашћење дато⁴⁴⁰ и у образложењу управног акта наведе пропис који га овлашћује да ствар реши по слободној оцени и разлоге којима се руководио приликом доношења управног акта. Самим тим, када решава по слободној оцени, орган је увек оном делу тог решавања које се односи на примену формалног права везан, јер мора поступати на начин одређеном Законом о општем управном поступку и меродавног посебног закона⁴⁴¹. Управо ти, правно везани делови, подлежу оцени од стране другостепеног органа по жалби, али и оцени законитости од стране Управног суда, у управном спору, који је овлашћен да испита и цени да ли је орган материјалним

⁴³⁹Иво Крбек, Право јавне управе ФНРЈ, Прва књига, Биротехнички издавачки завод, Загреб, 1960., стр. 177.

⁴⁴⁰Када је законом овлашћен да одлучује по слободној оцени, орган одлучује у границама законом датог овлашћења и сагласно циљу због кога је овлашћење дато. Закон о општем управном поступку (Службени гласник Републике Србије, бр. 18/2016, 95/2018-аутентично тумачење и 2/2023-одлука УС), члан 5 став 2 – начело законитости.

⁴⁴¹Зоран Р. Томић, Коментар закона о општем управном поступку са судском праксом и регистром појмова, друго преправљено и знатно допуњено издање, СЛужбени гласник, Београд, 2019., стр. 631.

прописом био овлашћен на решавање по слободној оцени⁴⁴² и да ли је решење донето у границама тог овлашћења и у складу са циљем у коме је овлашћење дато, да цени правилност спроведеног поступка и утврђеног чињеничног стања. За случај да Управни суд у тим везаним деловима утврди да стоји повреда закона, такав акт ће поништити / огласити ништавим, не улазећи у питање самог коришћења слободне оцене.

Целисходност управног акта представља концепт који се односи на процену да ли је одређени управни акт најпогоднији и најефикаснији начин за постизање жељеног циља или решавање конкретног проблема. Док се код оцене законитости управног акта испитује да ли је акт у складу са правним прописима и нормама, целисходност се односи на оцену да ли је одлука органа најбољи могући избор у датој ситуацији, узимајући у обзир све релевантне факторе као што су ефикасност, економичност, као и друштвени или политички контекст. Реч "целисходност" потиче од латинске речи "*caelum*", која означава "циљ" или "крајњу намеру", те појам подразумева сврху, циљ или жељени исход који неки акт треба да оствари.

Спор о законитости управног акта не представља и спор о целисходности тог акта. Ово је важна разлика која одређује оквире судског испитивања у управном спору. Наиме, у оквиру оваквог спора, суд не може разматрати да ли је одлука органа управе била оптимална или најпогоднија у конкретном случају, већ се ограничава на процену да ли је акт донет у складу са правним нормама и прописима. Разлика између законитости и целисходности у управном праву је фундаментална. Законитост подразумева оцену усаглашености акта са прописима, док је целисходност, напротив, процена да ли је одлука коју орган доноси заиста најбоља у контексту њеног циља. У правном систему, судови су овлашћени да испитују само законитост управног акта, али не и његову целисходност. Нити тужилац може да побија, нити је суд овлашћен да проверава правилност управног дискреционог оцењивања, тј. целисходности акта⁴⁴³. Ово је важно јер би разматрање целисходности значило да судови уместо да се фокусирају на правну исправност акта, треба да процењују и да ли је та одлука „паметна“, „делотворна“ или „потребна“ у датој ситуацији. Тиме, концепт целисходности укључује многе аспекте који нису само правни, већ и економски, социјални и политички. Код тужбом оспорених дискреционих аката, суд се задржава

⁴⁴²Славољуб Поповић, Теорија о злоупотреби овлашћења у управном праву, Злоупотреба права, Ниш, 1996., стр. 205-214.

⁴⁴³Иво Крбек, Дискрециона оцена, Загреб, 1937., стр. 77-186.

само на оцени њихове законитости — односно суд не може поништити такве акте због нецелисходности, нити у таквој управној ствари сме посегнути за пуном јурисдикцијом, због саме њене суптилне природе. Такође, требало би имати у виду да се оцена целисходности јавља и у другим материјама које долазе под окриље управног спора. Најпре, реч је о појединачним правним актима које највиши државни органи доносе путем политичке целисходности, при чему је судска контрола законитости битно ограничена, као што су примера ради избор, именовање и постављање јавних функционера⁴⁴⁴. У овим случајевима, суд не располаже пуном компетенцијом да преиспитује одлуке које су, по својој природи, везане за политичке процесе и јавну управу, чиме је судска контрола ограничена на минимум, али њено постојање оправдано је због чињенице да правно биће аката у питању једним делом може бити регулисано императивним законским нормама. Затим, постоје појединачни правни акти који се доносе на основу оцене целисходности у сфери рационалног и предвидивог, као што је решење Владе Републике Србије о утврђивању јавног интереса за експропријацију⁴⁴⁵, појединачни правни акт о избору наставника факултета⁴⁴⁶.

На пример, може се поставити питање да ли је донети управни акт у најбољем интересу друштва или да ли он адекватно одговара на потребе грађана, али то су питања која се не испитују у управним споровима. Уместо тога, судови се концентришу искључиво на то да ли су приликом доношења акта поштована сва прописана правило и процедура, остављајући органима управе

Иако управни акти који се донесу на основу дискреционих овлашћења подразумевају већу слободу у одлучивању органа, то не значи да су ти акти потпуно изузети од контроле. На пример, и када орган управе користи дискрециона овлашћења, они нису апсолутно слободни, јер морају бити у складу са одређеним законским и

⁴⁴⁴Решења Владе о именовању председника и чланова привременог органа општине Власотинце број: 119-10622/2023 од 30.10.2023. године.

⁴⁴⁵Приликом утврђивања јавног интереса за експропријацију, Влада као надлежни одлучилац би требало да оцени предложени начин остваривања сврхе експропријације (општи интерес) наспрам правних добара у правном поретку (нпр. животне средине, културних добара и др.), имајући у виду својство јавног интереса као регулативне детерминанте правног поретка. Оцена законитости у управном спору у овом случају подразумевала би испитивање односа између правног основа експропријације као правног института, циља меродавног закона о експропријацији и оцене целисходности у сфери рационалног и предвидљивог у правном поретку. Милош Прица, Управна ствар и управнојудска ствар. Прилог реформи српског законодавства и правосуђа, Зборник радова „Право у функцији развоја друштва“, Том I, Косовска Митровица, 2019., стр. 632.

⁴⁴⁶Примера ради, Одлука о избору др Александра Ђорђевића у звање редовни професор бр. 8/16--01-004/24-018 од 15.04.2024. године. доступно на http://www.prafak.ni.ac.rs/files/izbor_nast/odluka-o-izboru-Aleksandar-Djordjevic-redovni-profesor.pdf

процедурним захтевима који су прописани. У том контексту, суд може испитивати само законитост тзв. „везаних делова“ дискреционих аката. Ови делови укључују обавезне елементе као што су надлежност органа који доноси акт, правила поступка која су примењена при његовом доношењу, исправност формалног оквира акта, као и намену или циљ који је орган имао на уму при доношењу акта.

Међутим, сама дискрециона оцена коју орган управе доноси, која се односи на процену која је најбоља у конкретном случају, никада не може бити предмет испитивања законитости у управном спору. Примера ради Решење о именовању судије Општинског органа за прекршаје је управни акт донет по слободној оцени чија се целисходност не може испитивати у спору о законитости управног акта⁴⁴⁷. Наведено из разлога што решење о именовању судије Општинског органа за прекршаје је управни акт донет по слободној оцени чија се целисходност не може испитивати у спору о законитости управног акта. Према изричитој одреди става 2. члана 10. Закона о управним споровима нема неправилне примене прописа кад је надлежни орган решавао по слободној оцени на основу и у границама овлашћења које му је дато правним прописима, у складу са циљем у коме је овлашћење дато. Суд је у управном спору овлашћен да испита и оцени да ли је орган материјалним прописом био овлашћен за решавање по слободној оцени, да ли је решење донето у границама тог овлашћења и у складу са циљем у коме је овлашћење дато, да цени правилност спроведеног поступка и утврђеног чињеничног стања, али не и да проверава избор најпогодније алтернативе за задовољење јавног интереса, у конкретном случају избор једног од више кандидата који испуњавају законом прописане услове за именовање судије за прекршаје који ће ту дужност обављати на најбољи начин.

Другим речима, предмет управног спора о законитости управног акта не може бити целисходност акта, јер суд не испитује да ли је одлука органа била најбоља, већ само да ли је та одлука донета у складу са прописима. Међутим, у одређеним ситуацијама, суд може испитивати „везане делове“ дискреционог акта који се односе на законитост, јер се у тим деловима може утврдити да ли је поступак био правилан и да ли су поштовани законски стандарди, као што су надлежност органа, исправност процедуре или форма акта. Односно, другим речима предмет управног спора о законитости управног акта не може бити целисходност управног акта, с тим што у

⁴⁴⁷Пресуда Врховног суда Србије, У. 3930/06 од 28. фебруара 2007. године) Аутор сентенце: Катарина Манојловић-Андрић, судија Врховног суда Србије.

одређеним случајевима предмет овог спора могу бити везани делови дискреционог управног акта, пошто се ту не ради о целисходности, већ о законитости⁴⁴⁸.

Ова дистинкција између целисходности и законитости управног акта је кључна за разумевање граница судске контроле у управним споровима и њеног утицаја на правну сигурност и делотворност управне власти.

Жалба СЕ УВАЖАВА и ПОНИШТАВА решење Републичке изборне комисије 02 број 013-45/08 од 11.01.2008. године⁴⁴⁹.

Из образложења: Решењем Републичке изборне комисије 02 број 013-45/08 од 11.01.2008. године одбијен је, као неоснован, приговор жалиоца изјављен, према образложењу овог решења, због неправилности у поступку избора председника Републике.

Против наведеног решења подносилац приговора је благовремено изјавио жалбу преко Републичке изборне комисије дана 14.01.2008. године у 12,55 часова, заведену под 02 бр. 013-45/08, коју је Републичка изборна комисија доставила Врховном суду Србије дана 15.01.2008. године, у 11,30 часова, без изјашњења о жалби.

У жалби се наводи да је погрешан став РИК-е да издавање службеног овлашћења страним посматрачима за праћење рада у органима за спровођење избора не представља део изборног поступка, због чега је и био стављен предлог да се приговор одбаци, али није добио потребну већину приликом гласања и није усвојен. Жалилац сматра да је Упутством за спровођење избора за председника Републике, као подзаконским актом, утврђено ко, на који начин и под којим условима може да пријави стране посматраче за праћење рада органа који спроводе изборе, чиме је РИК-а својим правним актом пријављивање и издавање службених овлашћења страним посматрачима учинила делом изборног поступка. У жалби се понављају и наводи приговора, према којима, када су испуњени услови из члана 49. Упутства, РИК-а издаје службена овлашћења страним посматрачима, без давања или ускраћивања "одобрења" појединим подносицима пријава за праћење избора, из чега произлази да је РИК-а само овлашћена да провери да ли постоје или не постоје услови из Упутства да се страним посматрачима издају службена овлашћења, а не и да оцењује целисходност издавања

⁴⁴⁸Стеван Лилић, Предраг Димитријевић, Милан Марковић, Управно право усклађено са Уставном повељом СЦГ, Савремена администрација, Београд, 2004., стр. 422.

⁴⁴⁹Пресуда Врховног суда Србије, У ж 8/08 од 15.01.2008. година.

овлашћења представницима појединих држава и то само на основу политичког расположења чланова РИК-а. У приговору је истакнуто и да је прибављање мишљења Владе Републике Србије неопходан услов за издавање овлашћења за стране посматраче, што РИК-а погрешно тумачи у образложењу ожалбеног решења. Предлаже да Врховни суд Србије укине ожалбено решење и наложи РИК-и да изда службена овлашћења посматрачима за праћење рада органа за спровођења избора, које су у својим пријавама означиле Амбасаде Велике Британије и Сједињених Америчких Држава у Београду.

По разматрању навода жалбе, ожалбеног решења и списка предмета, Врховни суд Србије је оценио:

Жалба је основана.

Према образложењу ожалбеног решења Амбасаде Велике Британије и Сједињених Америчких Држава су поднеле 09.01.2008. године пријаву РИК-и за праћење рада органа за спровођење избора за председника Републике, а РИК-а је затражила мишљење Владе Републике Србије у складу са чланом 49. ставом 3. Упутства за спровођење Закона о избору председника републике (у даљем тексту: Упутство) о поднетим пријавама, која се у одговору достављеној РИК-и 10.01.2008. године, сагласила да се посматрачима ових држава омогући праћење рада органа за спровођење избора на предстојећим изборима за председника Републике, али је разматрајући наведене чињенице нашла да приговор треба одбити, као неоснован. Ово стога, што сматра да поступак избора председника Републике утврђен Законом о избору председника републике и Законом о избору народних посланика, не подразумева издавање службеног овлашћења страним посматрачима за праћење рада органа за спровођење избора, односно није део поступка избора председника Републике утврђен Законом, јер није обухваћен ни једном од радњи које наводи у образложењу решења, па не може ни представљати основ за утврђивање неправилности у поступку избора. При томе даје и разлоге због којих закључује да доношењем одлуке да се пријављеним посматрачима не омогући праћење рада органа за спровођење избора за председника Републике, није угрожена транспарентност и јавност изборног поступка, нити су дискриминисани посматрачи одређених држава, а због тога што посланичке групе имају своје представнике у РИК-и, као и у радним телима, и што сваки предлагач кандидата има представнике у проширеном саставу РИК-е, као и из разлога што је РИК-а дозволила одређеним домаћим посматрачима праћење избора, као и страним

посматрачима (ОЕБС и Заједница независних држава). Чињеница да је посматрачима ОЕБС-а и Заједнице независних држава дата акредитација не представља основ да се оспорена одлука квалификује као акт дискриминације, јер су међу посматрачима ОЕБС-а и држављани Велике Британије и САД. РИК-а такође сматра да је погрешан закључак подносиоца приговора да испуњење услова из члана 49. Упутства аутоматски значи да је РИК-а обавезна да изда службена овлашћења, јер давање службених овлашћења представља акт диспозиције (располагања). РИК-а није обавезна да изда та овлашћења подносиоцима пријава, самим тим што је прибавила потребну документацију и мишљење Владе Републике Србије, а члан 49. Упутства не представља императивну норму која налаже да се подносиоцу пријаве изда службено овлашћење, већ само регулише правила поступка издавања тих овлашћења и редослед радњи у том поступку. На крају образложења ожалбоног решења РИК-а утврђује да приликом гласања о приговору предлог да се приговор усвоји није добио потребну већину гласова чланова РИК-е (9 гласова "за", 13 "против"), па се има сматрати да је приговор одбијен сагласно правном схватању Врховног суда Србије, утврђеном на седници Управног одељења дана 17.09.2002. године и ставу Врховног суда Србије изнетог у пресуди у предмету Уж. 52/07.

Међутим, по налажењу овог суда, основано се жалбом указује на незаконитост ожалбоног решења, јер су у поступку који је претходио његовом доношењу учињене повреде правила поступка од значаја за одлучивање о пријавама Амбасада Велике Британије и Сједињених Америчких Држава од 09.01.2008. године.

Из списка предмета и записника са седнице РИК-е од 11.01.2008. године, на којој је донета одлука по приговору жалиоца, се види да РИК-а није поступила по члану 20. Пословника Републичке изборне комисије ("Сл. гласник РС" бр. 27/04), односно није унапред, преко секретара или заменика секретара, припремила стручно мишљење о начину решавања приговора и на основу тог мишљења сачинила нацрт решења, или одлуке по приговору. Из записника о већању и гласању са ове седнице, у који је суд извршио увид, као и из образложења ожалбоног решења произлазило би да РИК-а сматра да је приговор жалиоца одбијен, јер је "за" предлог одлуке да се приговор усвоји гласало 9 чланова, док је 13 чланова гласало "против". Према члану 16. став 2. Пословника РИК-е, Комисија одлучује већином гласова чланова у сталном, односно проширеном саставу, а неспорно је да у време одлучивања по приговору Комисија у проширеном саставу броји 26 чланова. Како је против предлога одлуке да се приговор

усвоји гласало 13 чланова РИК-е, то није постојала потребна већина, у смислу члана 16. став 2. Пословника, због чега се не може прихватити закључак РИК-е да се има сматрати да је приговор одбијен. Овакав закључак суда кореспондира са ставом суда изнетим у пресуди Уж. 52/07 од 31.01.2007. године, на који се РИК-а позива у образложењу ожалбеног решења. Међутим, из наведене пресуде произлази да је у том предмету приликом гласања по приговору постојала потребна већина гласова чланова Комисије, предвиђена чланом 16. став 2. Пословника, која је гласала против предлога да се приговор усвоји, што се не може поистоветити са ситуацијом и гласањем по приговору у конкретном случају. Поред тога, из записника о већању и гласању произлази да је при већању и гласању било присутно укупно 23 члана РИК-е (18 чланова и 5 заменика одсутних чланова), а гласала су 22 члана Комисије, при чему у записнику нема издвојених мишљења.

По налажењу Врховног суда Србије, контрадикторне су чињенице и разлози које РИК-а наводи у образложењу ожалбеног решења, због чега, обзиром на утврђено чињенично стање, као и стање у списима предмета, не упућују на решење какво је дато у диспозитиву.

РИК-а у образложењу ожалбеног решења уопште не цени наводе приговора изјављеног због пропуштања РИК-е да поступи у складу са чланом 49. став 3. Упутства, односно наводе приговора којима се указује да РИК-а само издаје службено овлашћење страним посматрачима уз испуњење услова из наведене одредбе Упутства, а не одлучује о захтеву за издавање одобрења страним посматрачима за праћење избора. Ово стога, што се у образложењу решења дају напред наведени разлози који се односе на транспарентност и јавност изборног поступка и одсуство дискриминације страних посматрача, иако се наводима приговора на то не указује, као и закључује да издавање службеног овлашћења не представља део поступка избора председника Републике, што је супротно делу образложења решења у коме РИК-а констатује да одредбе члана 49. Упутства регулишу правила поступка издавања службених овлашћења страним посматрачима и редослед радњи у поступку. Поступајући на овакав начин РИК-а је повредила правила поступка из члана 199. став 2. и члана 235. став 2. Закона о општем управном поступку. Ово и са разлога што из записника са седнице РИК-е од 10.01.2008. године произлази да је РИК-а управо гласала о предлозима за доношење одлука којима се одобрава страним посматрачима праћење рада органа за спровођење избора за председника Републике, на шта се приговором основано указује.

Према члану 49. Упутства страни посматрачи подносе пријаву РИК-и најкасније до 09.01.2008. године у 24,00 часова, која треба да садржи податке прописане ставом 2. овог члана Упутства, а затим, пошто прибави мишљење надлежног државног органа, издаје службена овлашћења страним посматрачима, на основу којих они могу да прате рад органа за спровођење избора. Из наведених одредаба Упутства произлази, по ставу овог Суда, да се ради о поступку издавања овлашћења који се покреће по пријави страних посматрача, а не о поступку издавања одобрења по захтеву страних посматрача за праћење избора. Стога РИК-а погрешно закључује да издавање службених овлашћења представља акт диспозиције (располагања). Уосталом, у образложењу оспореног решења РИК-а не наводи, сагласно члану 5. став 2. и члану 199. став 3. Закона о општем управном поступку, пропис из кога та диспозиција, а у суштини овлашћење за вршење слободне оцене, произлази. Сама формулација члана 49. Упутства не указује на то да РИК-а издавање службених овлашћења врши по диспозицији - слободној оцени, јер не одређује могућност РИК-и да изабере једну од предвиђених алтернатива дату прописом за конкретну ситуацију ("може", "по потреби", "орган је овлашћен" и сл.). Са изнетих разлога, РИК-а је била у обавези да наводе приговора у том контексту оцени, јер је и у приговору указано на то да РИК-а нема дискреционо овлашћење при одлучивању о пријавама поднетим по члану 49. Упутства.

Поред тога, у списима предмета се налази само пријава Амбасаде Велике Британије од 09.01.2008. године, као и мишљење, односно сагласност Владе Републике Србије од 10.01.2008. године, која се односи на ову пријаву, а не и пријава Амбасаде САД и мишљење Владе Републике Србије о тој пријави, иако се у образложењу ожалбеног решења утврђује чињенично стање и у односу на пријаву Амбасаде САД, о чему нема доказа у списима предмета.

Суд указује РИК-и и на смернице за изборе, које је усвојила Венецијанска комисија на 52. пленарној седници (Венеција 18. - 19. октобар 2002. године), у Одељку 3. тачка 2. под а) према којима домаћи и страни посматрачи треба да имају најширу прихватљиву могућност да учествују у посматрању избора.

Са изнетих разлога, Врховни суд Србије налази да су основани наводи жалбе и да је ожалбеним решењем повређен закон, па је на основу члана 97. став 4. Закона о избору народних посланика и члана 50. став 4. и у вези члана 38. став 2. Закона о управним споровима, одлучио као у диспозитиву пресуде, с тим што су примедбе суда

у погледу поступка и изнето правно схватање суда обавезујуће за Републичку изборну комисију, сагласно члану 61. Закона о управним споровима.

Приликом оцене целисходности оснивања задужбине и разлога за упис у одговарајући регистар, орган је дужан да да јасне разлоге због којих сматра да нису испуњени законски услови у погледу помагања стваралаштва и остваривања хуманитарних и других друштвено корисних циљева⁴⁵⁰.

Из образложења: Оспореним решењем није одобрено оснивање задужбине „Генерал Драгољуб – Дража Михаиловић“. Тужба је основана.

Према члану 2 Закона о задужбинама, фондацијама и фондова задужбина се оснива ради помагања стваралаштва и остваривања хуманитарних и других друштвено користих циљева. Ценећи целисходност оснивања задужбине тужени орган је нашао да циљеви који се наводе у захтеву подносиоца не служе помагању стваралаштва, нису хуманитарни, нити се могу сматрати друштвено корисним. Међутим, тужени орган у оспореном решењу није дао конкретне и одређене разлоге због којих сматра да наведени законски услови нису испуњени у погледу помагања стваралаштва и остваривања хуманитарних и других друштвено користих циљева. Стога суд није у могућности да цени законитост оспореног решења.

Према члану 209 став 2 Закона о општем управном поступку, тужени орган је био дужан да у образложењу свог решења наведе разлоге који су били одлучни за оцену целисходности оснивања задужбине. Оцена целисходности или слободна оцена на коју је овлашћен тужени орган, у смислу члана 24 став 1 алинеја 1 Закона о задужбинама, фондацијама и фондовима, представља и његову обавезу из члана 209 став 2 Закона о општем управном поступку, да у образложењу решења наведе пропис који га овлашћује да ствар реши по слободној оцени и изложи разлоге којима се при доношењу решења руководио. Непоштовање наведених процесних норми представља битну повреду правила поступка због које се не може остварити судска контрола и оценити законитост оспореног управног акта.

Стога суд сматра, да је оспореним решењем повређен закон на штету тужиоца, па се применом члана 39 став 2 Закона о управним споровима, тужба уважава и оспорени управни акт поништава. У поновном поступку тужени орган је дужан, да у

⁴⁵⁰Пресуда Врховног суда Србије, У. бр. 2553/92 од 09.09.1992. године.

смислу члана 62 Закона о управним споровима, поступи по примедбама суда у погледу поступка и отклони наведене повреде закона, па је са изнетих разлога у свему одлучено као у изреци ове пресуде.

У овом контексту, процена целисходности оснивања задужбине захтева јасно излагање разлога који оправдавају ту одлуку, посебно када се ради о друштвено значајним циљевима као што су помоћ стваралаштву или хуманитарним активностима. У овом случају, орган који је одбио захтев за оснивање задужбине није адекватно образложио разлоге који би објаснили зашто не испуњава законске услове у погледу циљева као што су помагање стваралаштву или остваривање хуманитарних и друштвено корисних циљева. На основу тога, суд није имао довољно информација да оцени да ли је одлука органа законита, јер није било јасног излагања разлога који су утицали на процену целисходности. Законски оквир јасно прописује да органи морају пружити довољно разлога у свом образложењу, нарочито када се ради о процени целисходности, како би се осигурала правична и транспарентна примена закона. У овом случају, неиспуњавање те обавезе резултирало је повредом права странке, а суд је правилно одлучио да поништи акт и наложи поновни поступак, у којем ће орган морати да достави конкретне разлоге који подржавају његову одлуку.

У досадашњим разматрањима института управносудске ствари, изостало је детаљније освртање на питање незаконитости у циљу, иако је управо тај аспект од пресудног значаја за прецизно разграничавање између законитости и оцењивања целисходности. Закон о управним споровима у члану 24, којим се уређују разлози за покретање управног спора, прописује да се управни акт може побијати тужбом у управном спору због незаконитости, и то ако је, између осталог, у акту који је донет по слободној оцени, орган прекорачио границе законског овлашћења или ако такав акт није донет у складу са циљем у којем је овлашћење дато. Од судског одлучивања у управном спору нису изузети ни управни акти донети по дискреционој оцени, наиме, они могу да буду предмет управног спора, с тим што је судска контрола ограничена на њихову незаконитост. Увођењем овог разлога за покретање управног спора, законодавац је изричито афирмисао начело законитости, утврђено у члану 5 Закона о општем управном поступку⁴⁵¹. На тај начин је јасно стављено до знања да ни у

⁴⁵¹Орган поступа на основу закона, других прописа и општих аката (став 1). Када је законом овлашћен да одлучује по слободној оцени, орган одлучује у границама законом датог овлашћења и сагласно циљу због кога је овлашћење дато (став 2).

случајевима када управни органи располажу одређеним степеном дискреционе слободе, та слобода није апсолутна, већ мора бити ограничена циљем који је прописом одређен. Управна дискреција, стога, мора бити упражњавана у границама овлашћења и у складу са сврхом ради које је дата, у противном такав акт подлеже судској контроли и може бити поништен као незаконит⁴⁵². У пракси Управног одељења ВСС забележена је пресуда којом је суд поништио управни акт којим је одбијен захтев предузетника за давањем овлашћења за издавање пробних таблица за аутомобиле, донет према дискреционом овлашћењу да је у том граду издато већ прилично таквих овлашћења. Такав управни акт, оценио је суд, није у складу са циљем у коме је дато овлашћење органу да одлучује по слободној оцени, јер вређа основно правило тржишне привреде – конкуренцију⁴⁵³.

У овом контексту, биће корисно да представимо још један занимљив случај из судске праксе Управног суда, који осветљава незаконитост у циљу и доприноси дубљем разумевању овог важног правног питања. Наиме, у тужби поднетој Управном суду ради поништавања решења Министарства правде тужиоци су побијали законитост оспореног решења истичући да нису примењене и неправилно су примењене одредбе Закона о јавном бележничтву, Устава и Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, у поступку није поступано по правилима поступка, чињенично стање није правилно утврђено и из утврђених чињеница је изведен неправилан закључак у погледу чињеничног стања, а у решењу су прекорачене границе законског овлашћења и решење није донето у складу са циљем са којим је евентуално овлашћење дато. Након разматрања списка предмета, усмене јавне расправе, Управни суд је нашао да је тужба основана, а из следећих разлога. По оцени Управног суда, тужени орган је оспореним решењем повредио правила поступка из одредбе члана 199 став 3 у вези са ставом 2 и у вези са одредбом члана 5 став 2 Закона о општем управном поступку, имајући у виду да је, осим података из става 2 члана 199 истог закона, био у обавези да, сагласно одредби члана 199 став 3 истог закона, у образложењу оспореног решења изложи разлоге којима се руководио при доношењу решења. Решење које је донето по слободној оцени мора бити донето у границама датог овлашћења из закона или другог прописа и у складу са циљем који је законодавац, поверавајући ово овлашћење, имао у

⁴⁵²Види: Врховни суд Србије, У. 12030/65 од 23.03.1965. године - Оцена законитости решења у управном спору обухвата и оцену да ли су изнети разлози којима се орган руководио приликом доношења решења по слободној оцени у складу са циљем у коме му је дато овлашћење за решавање по слободној оцени.

⁴⁵³Љубодраг Пљакић, Практикум за управни спор са коментаром, судском праксом и обрасцима за примену у пракси, Intermex Software and Communications, Београд, 2011., стр. 259.

виду. Имајући у виду релеватне одредбе Закона о општем управном поступку, Закона о управним споровима, Закона о јавном бележништву, као и правни став Управног суда заузетом на 70. седници свих судија одржаној 31. октобра 2016. године Закон о јавном бележништву даје овлашћење министру правде да одлуку о избору и именовању јавног бележника донесе по слободној оцени, узимајући у обзир успех кандидата на правосудном и јавнобележничком испиту, врсту правних послова на којима су радили, као и резултате које су постигли на раду, што значи да је тужени дужан да поступа у складу са одредбом члана 5 став 2 Закона о општем управном поступку, којом је прописано да се у управним стварима у којима је орган овлашћен да решава по слободној оцени, решење мора донети у границама овлашћења и у складу са циљем у коме је овлашћење дато. Стога је тужени био дужан да у складу са цитираном одредбом члана 199 став 3 Закона о општем управном поступку у образложењу оспореног решења наведе пропис на основу кога је овлашћен да ову управну ствар реши по слободној оцени и јасно изложи разлоге којима се руководио при доношењу решења⁴⁵⁴.

Судска пракса коју смо представили служи као важан подсетник да прави разлози морају бити изложени у процесу доношења одлука, и да у том смислу не само да треба поштовати законске норме, већ и сврху за коју је дато овлашћење.

⁴⁵⁴Види: Пресуду Управног суда 15 У. 11372/14 од 06.09.2017. године.

5.3 Управносудска ствар у спору пуне јурисдикције

У случају пуне јурисдикције, суд најпре одлучује о спорном питању, односно оцењује законитост коначног управног акта или ћутања управе и у случају утврђене незаконитости поништава управни акт. Потом, Управни суд, преузима управну функцију, на тај начин што утврђује чињенично стање, непосредно примењујући прописе на утврђено чињенично стање и потом, својом пресудом мериторно одлучује о управносудској ствари, тако да, у овом случају, Управни суд не само да контролише управу, већ и врши управну делатност уместо ње. У оваквим случајевима, суд доноси коначну одлуку о спорном питању, као што би то учинио надлежни управни орган, али са судским овлашћењима и у складу са правом. Тачније, код управног спора пуне јурисдикције, суд је, под законским условима, овлашћен да правно закорачи и даље од одлучивања о законитости оспореног управног акта. Овакав облик контроле омогућава да се спорна питања реше на судски начин, без потребе за поновним разматрањем од стране управе. Наиме, након што је расправио главну управносудску ствар у корист тужиоца, суд је овлашћен код овог вида управносудског спора да иде до краја у заштити тужиоцевих права и правних интереса. За разлику од претходног спора, у овом случају, суд поред касаторних употребљава и своја корективна овлашћења која су садржински управноправне природе. Самим тим, кроз даљу анализу морамо дати одговор на питање да ли је довољно ефикасно обезбеђена правна сигурност странке када само Управни суд одлучује у спору законитости и када доноси анулирану пресуду, или пак се указује на потребу да Управни суд треба све више да одлучује у спору пуне јурисдикције доношењем правноснажне одлуке.

У домаћој теорији Цуцић⁴⁵⁵ се издвојио ставом да је ограничење пуне судске јурисдикције „природом ствари” — било оно законско, било као резултат судске дискреционе оцене — непотребно. Ослоњен на упоредноправна искуства, он сматра да је довољно да се судска пуна јурисдикција у Србији *de lege ferenda* искључи само у дискреционим управним стварима. У том контексту, залаже се да једини оправдани критеријум за судско (не)поступање у пуној јурисдикцији буде ефикасност и економичност одлучивања у сваком конкретном случају — било поновног управног, било непосредно судског — што се у крајњој линији своди на потпуно остварење

⁴⁵⁵Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, Докторска дисертација, Правни факултет Универзитет у Београду, Београд, 2015., стр. 260-289, 274.

интереса тужиоца. Стављајући у други план начело поделе власти, Цуцић се практично залаже, с једне стране, за генералну клаузулу законске допуштености пуне јурисдикције осим код дискреционе оцене, а с друге стране, да судско одлучивање у пуној јурисдикцији буде условљено другим критеријумима: чињеничним стањем, интересом тужиоца, судским капацитетом, разлозима судског касирања оспореног акта и слично.

Судска пракса у спору пуне јурисдикције је, заправо, веома оскудна, нарочито када изузмемо изборне спорове, што представља изазов како за судску праксу, тако и за теорију управног права. Мали број предмета не пружа довољно чврсту основу за поуздане закључке, али ће они ипак бити анализирани као помоћни показатељи за тумачење правног стандарда „природе ствари”. Анализа ће се фокусирати на три аспекта: управну област, врсте спора пуне јурисдикције и садржај одлука. Ту су, најпре, пресуде којима су разрешени изборни спорови, при чему, не можемо а да не приметимо да се у доста таквих случајева Управни суд оглашавао ненадлежним⁴⁵⁶. У

⁴⁵⁶Ожалбеним решењем, ставом I диспозитива, одбацује се приговор жалиоца под тачком 1. на спровођење избора за чланове Савета месне заједнице Медвеђа, као неблагоприятан. Ставом II диспозитива, одбија се приговор жалиоца, под тачком 2. на спровођење избора за чланове Савета месне заједнице Медвеђа, као неоснован и ставом III диспозитива одбија се приговор жалиоца под тачком 3. на спровођење избора за чланове Савета месне заједнице Медвеђа, као неоснован.

Жалбом, погрешно означеном као "тужба", предатом пошти Деспотовац дана 22.06.2023. године у 12,00 часова, примљеном у суду дана 26.06.2023. године у 12,53 минута, подносилац жалбе оспорава законитост ожалбеног решења зато што у акту није правилно примењен пропис, у поступку није поступљено по правилима поступка и чињенично стање је нетачно утврђено, а из утврђених чињеница изведен је неправилан закључак у погледу чињеничног стања.

Управни суд се решењем I-4 Уж 2/23 од 28.06.2023. године огласио стварно ненадлежним за поступање у овој изборној ствари и предмет уступио Вишем суду у Јагодини, као стварно и месно надлежном суду на даљу надлежност и поступање, који је изазвао сукоб надлежности.

Решавајући сукоб надлежности између Вишег суда у Јагодини и Управног суда по жалби жалиоца АА из ..., Врховни суд је донео решење Ус 13/2023 од 10.06.2024. године, да је за поступање у овој правној ствари стварно надлежан Управни суд. У образложењу решења је наведено да су у конкретном случају избори за чланове Савета месних заједница на територији Општине Деспотовац били расписани 15.10.2020. године за 15.11.2020. године. Решењем Општинске комисије за спровођење избора за чланове Савета месних заједница на територији општине Деспотовац од 28.10.2020. године, објављеном у Службеном гласнику Општине Деспотовац XV/22, у ставу 1. диспозитива прекинуте су све изборне радње у поступку спровођења избора за чланове Савета месних заједница на територији општине Деспотовац расписаних за 15.11.2020. године, док траје опасност од ширења заразне болести КОВИД 19, а ставом 4. диспозитива одлучено је да све до тада предузете радње у поступку спровођења избора остају на снази. Решењем наведене Општинске изборне комисије од 24.05.2023. године настављено је спровођење изборних радњи почев од дана доношења овог решења и избори су заказани за 11.06.2023. године. Имајући у виду да је у време расписивања избора био на снази Закон о локалним изборима ("Службени гласник РС" бр. 129/07 ...54/11) на коме је Грађанско одељење Врховног касационог суда засновало правни став о стварној надлежности Управног суда за одлучивање о жалби у поступку избора чланова органа месне заједнице, те да су изборне радње, предузете до дана прекида, остале на снази, Врховни суд је нашао да је, за поступање у овој правној ствари, стварно надлежан Управни суд, те је применом одредбе члана 32. став 2. Закона о уређењу судова решено као у диспозитиву решења. Виле на: Пресуда Управног суда I-5 Уж 37/24 од 18.09.2024. године.

изборним стварима Управни суд је, осим поништавања оспорених решења надлежних изборних комисија (градских или општинских) по жалби (de facto тужби), доносио и мериторне одлуке, којима је потврђивао мандате одборника⁴⁵⁷, поништавао изборе на одређеним бирачким местима, уз распуштање бирачких одбора и одређивање понављања избора на тим бирачким местима⁴⁵⁸, одбијао проглашење изборних листа⁴⁵⁹ или одбијао приговоре поднете изборним комисијама⁴⁶⁰. Анализирајући судску праксу у изборним стварима у новије време можемо закључити да се доста њих одбацује⁴⁶¹ као неблаговремене, неуредне или пак поднете од стране неовлашћеног лица⁴⁶².

Судска пракса у области изборног права садржи одређени број пресуда донетих у спору пуне јурисдикције, за разлику од осталих материја. У предмету Управног суда⁴⁶³ донета је пресуда са изреком која гласи:

„Жалба се УСВАЈА, ПОНИШТАВА решење Општинске изборне комисије општине В.Б. 013- 110/12 од 05. 06. 2012. године и решава: УСВАЈА се приговор подносиоца изборне листе И.Д.-СПС чије је овлашћено лице Р.Ц. из В.Б. и поништавају поновљени избори за избор одборника у Скупштину општине В.Б. на бирачком месту број 26 Н.С. 1 (месна заједница) одржани 24. маја 2012. године због неправилности у спровођењу избора и утврђивању резултата гласања. РАСПУШТА се бирачки одбор и понавља се гласање на бирачком месту број 26 Н.С. 1 (мз) за избор одборника у Скупштину општине В.Б.“.

Такође важна за спор пуне јурисдикције је и одлука Врховног суда⁴⁶⁴ Србије донета је по жалби А.М. изјављеној против решења Републичке изборне комисије 02 број: 013-45/08 од 18. 01. 2008. године, у предмету заштите изборног права дана 19. 01. 2008. године и садржи изреку:

⁴⁵⁷ На пример, пресуде Управног суда Уж 713/12, Уж 714/12 и Уж 715/12.

⁴⁵⁸ Пресуде Управног суда Уж 198/12, Уж 201/12, Уж 364/12, Уж 384/12 и Уж 529/12.

⁴⁵⁹ Пресуда Управног суда Уж 88/12.

⁴⁶⁰ Пресуде Управног суда Уж 107/12, Уж 108/12, Уж 109/12, Уж 110/12, Уж 111/12 и Уж 112/12.

⁴⁶¹ Решење Управног суда II-4 Уж.31/24 од 22.01.2024. године, Решење Управног суда II-5 Уж 32/24 од 13.01.2024. године, Решење Управног суда 10 Уж 29/24 од 08.01.2024. године.

⁴⁶² Види више на: Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте, докторска дисертација, правни факултет у Београду, Београд, 2015., стр. 279.

⁴⁶³ Пресуда Управног суда Одељење у Крагујевцу, I-3 Уж. 572/12 од 12. 06. 2012. године.

⁴⁶⁴ Пресуда Врховног суда Србије, Уж. 11/08.

„Жалба се УВАЖАВА, ПОНИШТАВА решење РИК 02 бр. 013-45/08 од 18. 01. 2008. године, приговор се УСВАЈА и ПРЕСУЂУЈЕ: Издају се службена овлашћења страним посматрачима Амбасаде САД у Београду и Амбасаде Велике Британије у Београду да прате рад органа за спровођење избора за председника Републике Србије који су расписани за 20. 01. 2008. године“⁴⁶⁵.

Анализа судске праксе у области пуне јурисдикције открива значајан број одлука у којима се као тужено појављује Министарство финансија. Оно што посебно упада у очи јесте тенденција да се поступци у великом броју случајева окончавају обуставом⁴⁶⁶. Преостале пресуде у спору пуне јурисдикције донете су у области приступа информацијама од јавног значаја⁴⁶⁷, пореза⁴⁶⁸, као и у предмету издавања одобрења за експлатацију минералних и термоминералних вода⁴⁶⁹.

У судској пракси постављено је питање шта тачно подразумева израз „суд решава управну ствар“ и шта значи да „његова пресуда у свему замењује поништени акт“. Поставља се дилема да ли решавање управне ствари од стране суда, преко пресуде или решења, обухвата само мериторно решавање спора, или и одређене процесне радње суда. Конкретно, питање се своди на два главна аспекта:

1. Да ли суд у својој пресуди може донети одлуку о прекиду или обустави управног поступка, било да је у питању првостепени или другостепени поступак који је спроведен од стране надлежног органа?
2. Када суд поништи другостепени управни акт, да ли може донети одлуку која само одбацује жалбу или проглашава првостепени акт ништавим, а да при том не доноси нови мериторни акт који би решавао саму ствар, односно да ли ће суд само поново утврдити законитост или незаконитост акта без да утиче на његов садржај и коначни исход?

⁴⁶⁵Пресуда је донета у извршењу раније пресуде Врховног суда Уж. 8/08 од 15. јануара 2008. године у којој је Републичка изборна комисија изнела погрешан став према коме има право да одбије издавање службених овлашћења за праћење избора и у случају испуњења услова из члана 49 Упутства за спровођење Закона о избору председника републике.

⁴⁶⁶Види: Пресуда Управног суда, Одељење у Крагујевцу I-4 У. 14941/16 од 27.10.2017. године; Пресуда Управног суда, Одељење у Крагујевцу I-3 У. 16465/16 од 10.05.2017. године; Пресуда Управног суда, Одељење у Крагујевцу I-5 У. 18024/16 од 07.06.2017. године.

⁴⁶⁷Пресуда Управног суда 28 У. 11669/19 од 31.01.2020. године, Пресуда Управног суда 24 У. 11668/19 од 11.10.2019. године.

⁴⁶⁸Пресуда Управног суда Одељење у Нишу II-3 У. 8321/16 од 02.03.2017. године, Пресуда Управног суда 16 У.14222/16 од 12.04.2017. године.

⁴⁶⁹Пресуда Управног суда I У. 11879/15 од 12.12.2018. године.

Питање се, стога, своди на то да ли судска „пуна јурисдикција“ у управном спору, што значи да суд доноси одлуку која замењује поништени акт (или акт који је незаконито изостао), подразумева само мериторно решавање управне ствари путем пресуде или решења, или пак обухвата и процесне радње, попут обуставе поступка или враћања случаја органу на поновно разматрање.

Према једном старијем резонувању 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 реши⁴⁷⁰. 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 прекида се поступак по захтеву тужиоца С. В., из Београда, да му се одобри оснивање самосталне занатске обућарске радње са седиштем у... – до окончања поступка за расправу заоставштине иза смрти Ј...“⁴⁷¹

У цитираном случају, суд уопште није решио управну ствар, него је једино – уместо органа управе – прекинуо управни поступак! Штавише, с позивом на пуну јурисдикцију, до које суштински уопште није ни дошло. Тиме је у овом случају суд само извршио процесну радњу, али није решио суштинско питање – одобрење за оснивање самосталне занатске обућарске радње. Ово показује да судско позивање на "пуну јурисдикцију" у оваквим ситуацијама није довело до правног решења управне ствари, већ је оно само привремено прекинуло поступак без стварног решавања предмета. Због тога је судско посезање за таквим процесним овлашћењима, а без мериторног решавања саме управне ствари – половичан, незаокружени судски рад у

⁴⁷⁰Закључак са саветовања Одељења за управне спорове ВСЈ и представника врховних судова република и ВВС, одржаног 28. новембра 1969. године.

⁴⁷¹Пресуда У. број 1669/87 од 17. 11. 1987. године.

управном спору уместо надлежног органа – крајње проблематичан⁴⁷². По схватању Томића, у питању је квазипуни управни спор⁴⁷³.

У једној пресуди Врховног суда Србије, суд истиче да решава у пуној јурисдикцији у извршењу своје пресуде коју орган није поштовао – обустављајући поступак пошто услова за мериторно решавање управне ствари уопште и није било⁴⁷⁴. Наведено се може означити као процесни пуни управни спор⁴⁷⁵. Томић, као напред описани пуни спор описује и правноснажно обустављање првостепеног управног поступка у случају када је жалба недопуштена (ако је, нпр. странка која је тражила издавање одређене дозволе у међувремену преминула).

Анализом законских решења датих у важећем ЗУС-у у погледу одлучивања у пуној јурисдикцији може се закључити да је законодавац са њима на неки начин хтео да подстиче, мотивише и наводи Управни суд да у пракси више користи могућност одлучивања у пуној јурисдикцији те да на тај начин створи више простора за судску активност и ефикасније решавање спорова у управносудским стварима. Оно што не можемо, а да не поменемо, јесте да се у пракси често дешава да након поништаја управног акта, у поновљеном поступку, орган управе поново донесе незаконит акт, па суд опет поништава управни акт и враћа органу управе на поновно одлучивање. Овај циклус поновљених одлука, у којем орган управе не исправља своје одлуке већ упорно наставља са доношењем истог или сличног незаконитог акта, доводи до такозваног „пинг-понг“ ефекта. На овај начин, спор се не решава трајно, већ се изнова враћа на почетак, чиме се продужава време трајања поступка и ствара додатни терет за странке и суд. На поменути начин, управни поступак и управни спор трају у недоглед и често онемогућавају остваривање права грађана и правних лица, без њиховог било каквог пропуста⁴⁷⁶.

⁴⁷²Љубодраг Пљакић, Практикум за управни спор, са коментаром, судском праксом и обрасцима за примену у пракси, Београд, 2011., стр. 328-329.

⁴⁷³Зоран Р. Томић, Садржина пуног управног спора – српско право *de lege lata* и *de lege ferenda*, Право и привреда, број 3/2021., стр. 216.

⁴⁷⁴Пресуда Врховног суда Србије У. 1739/08 од 05.03.2009. године.

⁴⁷⁵Зоран Р. Томић, Садржина пуног управног спора – српско право *de lege lata* и *de lege ferenda*, Право и привреда, број 3/ 2021., стр. 216.

⁴⁷⁶Уставни суд је у великом броју својих одлука по уставним жалбама грађана утврдио повреду уставног права на суђење у разумном року (члан 32 Устава) у поступцима који су вођени пред органима управе и судовима у управном спору у којима је у дугом временском периоду доносено више од десетак првостепених и другостепених управних решења и три – четири пресуде у управном спору. Petar

Управни спор пуне јурисдикције представља један од најснажнијих инструмената правне заштите појединца у односу према јавној власти. Његова суштина није само у оцени законитости управног акта, већ у могућности да суд непосредно реши управну ствар, замењујући орган управе онда када тај орган пропусти или одбије да поступа у складу са законом. Управносудска ствар, као правно и фактички заокружен предмет одлучивања, тражи од суда не само правну прецизност већ и институционалну одважност. Управо зато, пуна јурисдикција није само техничко питање надлежности, већ показатељ зрелости правног поретка – оног у којем грађанин не остаје заробљен у административним лавиринтима, већ добија јасну, коначну и правично изречену судску заштиту. У том смислу, афирмација пуне јурисдикције није само пожељан смер даљег развоја управног процеса, већ нужан корак ка изградњи функционалне и одговорне управе, под стварном и не само формалном контролом суда.

Мишљења смо да препознавање и прецизно дефинисање управносудских ствари као посебних правних ствари као предмета управног спора представља значајан корак у правном развоју који итекако може допринети већем броју управносудских спорова који ће се решавати у оквиру пуне јурисдикције.

Управо због наведеног, питање управносудске ствари није више само питање правне технике или академске расправе – то је питање правде у пракси, живота у праву и државе у служби човека. Ако суд не добије прилику да одлучује, него само да враћа органу управе на поновно одлучивање, да упозорава и даје смернице, а не да решава — онда ни грађанин нема стварну заштиту, већ само процес. **Дошло је време да Управни суд буде више од контролора — да постане суд у пуном смислу речи: место одлучивања, а не одлагања. Јер правда која не решава, није правда — већ њена карикатура.**

5.4 Управносудска ствар и управна ствар

Један од кључних појмова управног права представља појам управне ствари. Управна ствар је, без икакве дилеме, најважнији критеријум за материјално опредељивање управног акта. На који други начин би се управни акт могао раздвојити од судског акта, који је и сам и конкретан и ауторитативан и заснован на закону, и непосредног правног дејства? Једини материјални критеријум који нам то омогућава, јесте управна ствар. Управни акти се доносе у управним, а судски акти у судским стварима. Но, проблем тиме није ни изблиза решен, јер остаје тежак задатак — одредити појам управне ствари и утврдити прихватљиве критеријуме по којима се она може разликовати од свих других ствари⁴⁷⁷. Одсуство дефинисања појма управне ствари у позитивном законодавству Републике Србије током дугог периода изазвало је бројне потешкоће.

До 2009. године, када је донет Закон о управним споровима, односно до 2016. године, када је усвојен нови Закон о општем управном поступку, појам управне ствари није био законски дефинисан, што је доводило до бројних недоумица у раду органа управе и раду судова. У многим случајевима, органи као и судови били су приморани да одлучују да ли је у конкретном случају било речи о управној ствари и да ли је акт који је донесен припадао управном поступку или није. У оваквој ситуацији, правни теоретичари су осетили дужност да учине значајне напоре и пруже своје виђење појма управне ствари. Њихови напори да разјасне овај појам довели су до различитих концепција које су се развијале у теорији права. Различита тумачења и дефиниције управне ствари од стране аутора осветљавала су различите аспекте ове проблематике, али истовремено су истицала изазове који произлазе из потребе да се појам уклопи у оквиру позитивног права. Сваки приступ покушавао је да осветли различите аспекте управних аката и поступака, али истовремено истиче изазове који произлазе из потребе да се један такав појам уклопи у оквиру позитивног права. У настојању да се овај појам разјасни и дефинише, теоретичари су истовремено допринели дубљем разумевању улоге и функције управе у правном систему, као и важности њене контроле у складу с принципима правне државе.

⁴⁷⁷ Драган Милков, Управна ствар, Анали Правног факултета у Београду, бр. 5/1986, стр. 490-504.

Започнимо разматрање теоријског дефинисања појма управне ствари, како бисмо осветлили њену суштину и значај у правном контексту.

Стјепановић истиче да је управна ствар „таква активност државних органа, најчешће органа управе или организација са јавним овлашћењима, којом се стварају мењају или укидају управно-правни односи у погледу одређеног појединца или правног лица“⁴⁷⁸.

Насупрот томе, Милков критикује ово становиште, истичући да „управна ствар није делатност, активност, нити то може бити. Ствар је статичка, а не динамичка појава. Управна ствар је правни предмет који треба да буде регулисан управним актом. Према томе, управна ствар, на начин, на који је дефинише Стјепановић не може бити делатност, односно активност стварања, мењања или укидања управноправног односа. Управна ствар је баш она ствар у којој таквом активношћу треба засновати управноправни однос“⁴⁷⁹.

Љубомир Јевтић прихвата дефиницију управне ствари Стјепановића⁴⁸⁰, али касније даје и своју дефиницију управне ствари: „Материјално-правни пропис за једну правну област најчешће установљава у њој за грађане права и дужности везујући их за тачно прописане услове, а сваки конкретни случај који надлежни орган подводи под тај пропис у циљу да утврди да ли су испуњени услови за признање права односно одређивање обавеза представља управну ствар“⁴⁸¹. Јевтић је исправно напустио став да је управна ствар „активност“ и сада је правилно одређује као случај и то конкретан случај, што потврђује и Милков.

Велимир Иванчевић врши замену теза и уз то објашњава исто истим. Наиме, он сматра да је управна ствар „акт којим се уређује конкретан случај из одређене управне „области“, „гране“, „материје“ и сл., код чега ови последњи изрази обухватају један или више правних прописа, којима се на апстрактан начин утврђују садржајно сродне

⁴⁷⁸Никола Стјепановић, Управно право у СФРЈ, Просвета, Београд, 1978, стр. 71.

⁴⁷⁹Драган Милков, Управна ствар. Анали Правног факултета у Београду, бр. 5/1986, 490–504., стр. 502.

⁴⁸⁰Љубомир Јевтић, Судска контрола законитости управних аката, „Анали Правног факултета у Београду“, 1—2/1960, стр. 66.

⁴⁸¹Љубомир Јевтић, Из управног и управно-судског поступка, Београд, 1964, стр. 3.

дјелатности државних органа⁴⁸². Иванчевић, у ствари, не даје никакву дефиницију управне ствари, него, замењујући појмове даје једну непрецизну дефиницију управног акта.

Управну ствар Перовић дефинише као ситуацију „када државни орган, односно радна и друга организација у вршењу јавних овлашћења, решава на конкретан и индивидуалан начин о неком праву, правном интересу или обавези појединца или организације“⁴⁸³. Јелић истиче да је управна ствар „појединачна, по правилу неспорна правна ствар из неке управне области, у којој орган који води управни поступак, непосредно примењујући прописе, решава о праву, обавези или правном интересу странке, потврђује или региструје одређене податке, односно чињенице, врши управни надзор или спроводи административно извршење“⁴⁸⁴.

Мајсторовић сматра да је управна ствар „правна ствар, у којој се непосредном применом правних прописа решава о неком праву, обавези или правном интересу одређене странке, ако за решавање те правне ствари, није надлежан суд“⁴⁸⁵.

Томић дефинише управну ствар као „појединачну, начелно ванспорну животну ситуацију од јавног интереса, правно зрелу за ауторитативно регулисање од стране надлежног органа, у предвиђеном поступку непосредне примене прописа“⁴⁸⁶. Томић, такође, одређује и компоненте управне ствари, а то су: непосредно правно дејство, ауторитативност која у казује на то да је у питању облик вршења државне власти, односно примене јавних овлашћења, јавни интерес, околност да је управна ствар појединачна конкретна ситуација и неспорни (ванспорни) карактер⁴⁸⁷.

⁴⁸²Велимир Иванчевић, Миливој Ивчић, Антун Лалић, Закон о управним споровима са коментаром и судском праксом, Загреб, 1958, стр. 30., Преузето са: Драган Милков, Управна ствар, UDK 35, АПФ, 5/1986, Анали Правног факултета у Београду, Београд, стр. 490-504.

⁴⁸³Мирко Перовић, Коментар Закона о управним споровима. Београд, Савремена администрација, 1972, стр. 71. Преузето са: Драган Милков, Управна ствар, UDK 35, АПФ, 5/1986, Анали Правног факултета у Београду, Београд, стр. 490-504.

⁴⁸⁴Зоран Јелић, Законско дефинисање управне ствари. Избор судске праксе, бр. 12, 15–21., 1997., стр. 5. Преузето са: Драган Милков, Управна ствар, UDK 35, АПФ, 5/1986, Анали Правног факултета у Београду, Београд, стр. 490-504.

⁴⁸⁵Богдан Мајсторовић, Коментар Закона о општем управном поступку. Службени лист СФРЈ, Београд, 1977, стр. 6. Преузето са: Драган Милков, Управна ствар, UDK 35, АПФ, 5/1986, Анали Правног факултета у Београду, Београд, стр. 490-504.

⁴⁸⁶Зоран Томић, Ђорђије Блажић, Коментар Закона о управном поступку Црне Горе, Подгорица, Факултет за државне и европске студије, 2017, стр. 73.

⁴⁸⁷Зоран Томић, Коментар Закона о управним споровима са судском праксом, Београд, Службени гласник, 2010., стр. 156.

Марковић сматра да је „управна ствар конкретна, појединачна и неспорна правна ситуација, коју овлашћени субјекти ауторитативно и непосредно уређују непосредном применом закона (правних прописа)“. У настојању да разграничи управну од судске ствари, Марковић истиче да управну ствар карактерише прецизирање примарне диспозиције опште правне норме, док се код судске ствари прецизира секундарна диспозиција опште правне норме⁴⁸⁸.

Поред већ истакнутих, ваља поменути и Димитријевића, који уноси једну нову димензију и пут за разрешење проблема тражи на другој страни. Овај аутор истиче да је можда „карактеристика управне ствари баш у томе што се акти доносе у вршењу делатности која се не појављује као окончавање спорних ситуација, него као активност која се изражава у прецизирању диспозиција за понашање појединаца“⁴⁸⁹. Ово схватање се базира на идеји Ханса Келсена о разликовању управних и судских аката по томе што управни акти немају карактер санкције⁴⁹⁰.

Прица истиче да управне ствари јесу правни предмети који се решавају у управној материји издавањем управних аката у управноправном режиму. Према Прицином гледишту, управном ствари могу се назвати само правни предмети који се правно уређују управно-регулативном делатношћу, док старатељско-управна делатност и управно-контролна делатност, као физичке делатности у правном поретку, не могу имати карактер управних ствари као правног облика⁴⁹¹.

У теоријским дефиницијама управне ствари које су представљене, постоје бројне сличности, али и неке разлике које одражавају различите теоријске приступе и тумачења овог појма. Заједничка карактеристика свих дефиниција је да се управна ствар односи на конкретне, појединачне правне ствари, односно правне предмете (правна питања) који произилазе из одређених чињеница. У овом контексту, важно је

⁴⁸⁸Ратко Марковић, Управно право. Београд, Савремена администрација, 2002, стр. 251. Преузето са: Драган Милков, Управна ствар, UDK 35, АПФ, 5/1986, Анали Правног факултета у Београду, Београд, стр. 490-504.

⁴⁸⁹Павле Димитријевић, Правноснажност управних аката, Београд, 1963, стр. 23. Преузето са: Драган Милков, Управна ствар, UDK 35, АПФ, 5/1986, Анали Правног факултета у Београду, Београд, стр. 490-504.

⁴⁹⁰Ханс Келзен, Општа теорија права и државе, превод, Београд, 1951, стр. 268.

⁴⁹¹Милош Прица, „Управна ствар и управно-судска ствар – прилог реформи српског законодавства и правосуђа“, Право у функцији развоја друштва, том I, Косовска Митровица, 2019, 597–639.

нагласити да правне ствари нису правне ситуације, јер правна ствар представља правни предмет, односно правно питање које захтева правно решавање, а не правну ситуацију у смислу динамичног правног контекста. Док неки теоретичари, попут Стјепановића, сматрају да је управна ствар активност или динамичка делатност државних органа која подразумева стварање, промену или укидање управноправних односа, други, попут Милкова, критикују овакво тумачење и истичу да управна ствар није активност, већ статичка правна ситуација коју треба уредити применом прописа. Још једна значајна сличност међу предоченим дефиницијама је та да се управна ствар често повезује са јавним интересом. Многи теоретичари наглашавају да управна ствар, као и поступци који из ње проистичу, служе већем друштвеном интересу, а не само индивидуалним интересима странака. Овај аспект је посебно истакнут у дефиницијама Перовића и Томића, који сматрају да се управна ствар односи на ситуације које имају јавни значај, те да је њено решавање у интересу заједнице. Наравно, разлике између дефиниција такође не треба занемарити. Док неки аутора наглашавају статичку природу управне ствари, други акценат стављају на њену динамичност у контексту управне активности.

Са друге стране, постоје аутори, који нису поклонили пуно пажње дефинисању управне ствари, какав је Крбек. Разлози за његов пасиван став леже вероватно у томе што је био велики противник материјалних критеријума за опредељивање управе, управног права, па и раздвајање управног од судског акта⁴⁹². Тако треба схватити и следећу оцену која указује на Крбеков однос према управној ствари: „Формалан акт државног органа који је донет у каквој управној ствари има првенствено у виду да обухвати и такве управне ствари што их решавају државни органи који нису органи управе (нпр. пленум народног одбора или његов савјет), а нема у виду да искључи из судске контроле тзв. судске акте управе“⁴⁹³. Дакле, свако ко је помислио да је управна ствар материјални критеријум за раздвајање управних од судских аката, у заблуди је, тврдио је Крбек. Због тога он вероватно елемент управне ствари ни не укључује у дефиницију управног акта.

До недавно, правна несигурност у вези с појмом управне ствари била је додатно појачана недостатком законске дефиниције овог појма. Ово је остављало судовима да одлучују, од случаја до случаја, шта представља управну ствар, а шта не. Овакво

⁴⁹²Иво Крбек, Судски акт у материјалном смислу, „Анали Правног факултета у Београду“ бр. 4/1955.

⁴⁹³Иво Крбек, Право југославенске јавне управе, III, Загреб, 1962., стр. 312.

отворено тумачење отворило је простор за рестриктивне интерпретације, што је на крају довело до смањене заштите права и правних интереса странака. У пракси, ово је имало значајне последице јер није постојао јасан правни оквир који би судове усмеравао у правцу доследног тумачења појма управне ствари. Судови су често доносили одлуке о томе да ли је неки акт донет у управној ствари, али су ретко пружали детаљно образложење зашто један акт сматрају управним, а други не. Најчешће су се задовољавали једноставном констатацијом да је акт управни, јер је по њиховом мишљењу донет у управној ствари, док су за други акт тврдили да није управни јер није донет у том контексту. Овакав приступ често је деловао као да се ослања на неки општи „осећај“ шта се сматра управном ствари, а не на утврђене правне критеријуме. Треба нагласити да законско дефинисање правних појмова није увек кључно за њихово разумевање, али, недостајући правни оквир доводио је до правне неодређености и неједнаког третмана у пракси.

Анализом судске праксе јасно се уочава неконзистентност у одлучивању, као и тенденција да се управна ствар искључиво везује за управни акт. Многи судови су усвајали ограничен приступ, игноришући шири контекст управноправних односа. Такође, присутна је и неадекватна аргументација у образложењима судских одлука, што додатно повећава правну несигурност. Судови су често одлучивали да ли је у конкретном случају било речи о управној ствари, али њихова образложења нису била довољно јасна ни заснована на утврђеним правним нормама, те су понекад потпуно изостали разлози због којих је неки случај проглашен управном ствари, а други није. Овакав приступ је само потврда недостатка законске дефиниције и недостатка униформности у судској пракси. Уместо да постоји јасна и прецизна дефиниција појма управне ствари која би упућивала и судове и стране на прави пут, тумбање у тумачењу резултирало је правном неизвесношћу и угрожавањем права странака. Првенствено, указаћемо на одређене примере из „старије“ праксе који могу да укажу на одређене елементе за закључивање о обележјима управне ствари према схватањима судова у Југославији. Ствари контроле законитости се не сматрају управним стварима ако је реч о контроли општег акта. Тако је суд оценио да решење општинске скупштине којим се обуставља извршење општег акта самоуправне организације до одлуке суда нема карактер управног акта, па се против њега не може водити управни спор⁴⁹⁴. У

⁴⁹⁴Пресуда Врховног суда Србије, У. бр. 8925/72 од 27. марта 1973. године.

образложењу је наведено и следеће: „Оспорено решење нема својство управног акта (...), јер није донесено у некој управној ствари, већ у ствари контроле законитости општих аката организација удруженог рада. Наиме, одредбом члана 162 тачка 2. Устава СР Србије општинска скупштина има право да до одлуке уставног суда обустави извршење аката самоуправне организације који су у супротности са Уставом или законом. Коначну одлуку о уставности и законитости акта чије је извршење обустављено доноси надлежни уставни суд. (...) Како се у конкретном случају ради о обустави извршења општег акта тужиоца у смислу наведеног уставног овлашћења, без обзира што се тужени орган није позивао на то овлашћење, то се не ради о решавању у управном поступку, те оспорено решење нема карактер управног акта услед чега је тужба одбачена као неоснована“. У једном другом случају, суд је стао на становиште да ствари контроле законитости појединачног акта јесу управне ствари. „Решење којим надлежни орган управе у смислу члана 119 став 2 Основног закона о радним односима одлучује о привременом одлагању извршења коначног решења радне заједнице до доношења правоснажне судске одлуке, представља управни акт и против тог решења може се водити управни спор“⁴⁹⁵. Ствари накнаде штете се не сматрају управним стварима и таква пракса је доста усклађена. Те ствари спадају у судску надлежност, јер се ради о имовинско-правним односима, па и онда када их решавају органи управе, осим ако законом није другачије регулисано. „Против решења о накнади штете донетих од управних органа у управном поступку не може се водити управни спор“⁴⁹⁶. Међутим, у једном случају је дошло до одступања од материјалног поимања ствари за накнаду штете и одлучено да се против решења органа унутрашњих послова о накнади штете, у смислу члана 107 Закона о органима унутрашњих послова, може водити управни спор⁴⁹⁷. Разлог лежи у томе што је вођење управног спора против оваквих аката било изричито предвиђено Законом о органима унутрашњих послова. Ствари у којима се не поступа по правилима управног поступка се не сматрају управним стварима. Занимљива је пресуда по којој се сматра да доношење акта комисије о оцени докторског рада, поднетог у циљу стицања доктората наука, не представља поступање по правилима Закона о општем управном поступку, те такво оцењивање као и свако друго одлучивање у вези с тим није одлучивање о некој управној ствари⁴⁹⁸. У представљеном случају закључак да није у питању управна ствар, изводи се из

⁴⁹⁵Врховни суд Србије, Уж. 11190/65 од 6. маја 1965. године.

⁴⁹⁶Решење Савезног врховног суда, Уж. 4298/56 од 13. јула 1956. године.

⁴⁹⁷Решење Савезног врховног суда, Уж 6831/58 од 21. новембра 1958. године.

⁴⁹⁸Пресуда Врховног суда Србије, У. 5069/69 од 14. јануара 1970. године.

чињенице да доношење таквог акта не представља поступање по правилима Закона о општем управном поступку. Могли бисмо поставити питање шта би се десило да су састављачи оцене докторског рада примењивали правила Закона о општем управном поступку? Да ли би то онда било обухваћено као управна ствар? Ако бисмо се усмерили на овакву методологију, вероватно би одговор био потврдан. Можда ова ствар и није управна ствар, али то сигурно није због тога што није поступано по правилима Закона о општем управном поступку; разлог лежи у томе што поступак по правилима ЗУП-а није био примењен јер ова ситуација није упадала у оквир управне ствари! Чини се да овај проблем захтева другачији приступ. Извештај комисије о оцени докторског рада није правни акт у строгом смислу те речи. Он не решава никаква права или обавезе кандидата, већ представља стручну процену. Међутим, овај карактер не може се пренети на решење факултетског већа којим се утврђује да кандидат није испунио услове за стицање звања доктора наука. Тај акт јесте правни акт, и то у овом случају представља везани управни акт, јер није било могуће поступити другачије с обзиром на негативну оцену комисије. С тим у вези, ствар о којој се одлучивало у овом контексту, а која се тиче права кандидата да стекне звање доктора наука, представља управну ствар. Овде постоји потреба да се правила понашања прецизирају на ауторитативан начин, што подразумева примену правног поступка. Закључивање по аналогiji, да ако оцена комисије није управни акт, онда ни решење факултетског већа не би могло бити сматрано управним актом, није исправно, јер игнорише правни значај коначног решења које утиче на права кандидата и које се доноси у складу са прописаним правилима.

Уговорне ствари нису управне ствари, јер се односи регулишу сагласношћу воља заинтересованих субјеката. Ствар у којој државни орган иступа као партнер у уговорним односима није управна ствар. Управне ствари су оне ствари у којима државни орган иступа ауторитативно, у којима одлучује применом права заповедања, у којима се у односу на странке појављује са јачом вољом⁴⁹⁹.

Не сматрају се управним стварима оне ствари у којима се доносе интерни акти. Врховни војни суд је стао на становиште да наређење претпостављеног старешине којим је извршио распоређивање послова у војној јединици, тако што ће те послове обављати одређено војно лице, није управни акт, па се против њега не може водити управни спор⁵⁰⁰.

⁴⁹⁹Правно схватање Одељења за управне спорове Савезног врховног суда бр. 10/62 од 21. маја 1962. године.

⁵⁰⁰Решење Врховног војног суда, Уп 347/78 од 28. марта 1979. године.

Ствар у којој орган управе решава спор између странака није управна ствар. То је судска ствар. Тако је суд стао на становиште да акт којим стамбени орган као давалац стана на коришћење одлучује ко ће након исељења носиоца станарског права наставити да користи стан, односно ко ће бити носилац станарског права, нема карактер управног акта, па се против њега не може водити управни спор⁵⁰¹.

Наведено можемо илустровати кроз одређене примере из новије судске праксе.

„Оспореним решењем одбијена је жалба директора основне школе, која је изјављена против решења просветне инспекције којим се налаже директору основне школе да попуни радно место секретара школе, сходно члану 67 и 162 Закона о основима система образовања и васпитања и да спроведе законску обавезу у року од 45 дана од пријема решења. У поступку претходног испитивања поднете тужбе, Врховни суд Србије је нашао да решење које се тужбом оспорава нема карактер управног акта из члана 6 Закона о управним споровима, којом одредбом је прописано да се управни спор може водити против управног акта, а ставом 2 истог члана је прописано да управни акт јесте акт којим државни орган или предузеће или друга организација у вршењу јавних овлашћења решава о одређеном праву или обавези физичког лица или правног лица или друге странке у управној ствари. У конкретном случају тужени орган оспореним решењем није решавао о каквој управној ствари, већ се ради о односу између Министарства просвете Републике Србије и основне школе, при чему Министарство просвете у односу на школу врши надзор над њеним радом, у коме поступку је и донето оспорено решење“⁵⁰².

„Именовање представника друштвеног капитала у скупштину и управни одбор предузећа које послује друштвеним или државним капиталом, од стране Владе Републике Србије, према цитираном члану 400 а) Закона о предузећима, нема карактер управног одлучивања, јер не представља управну ствар, у којој је одлучено о појединачним правима и обавезама, већ акт пословања, те у конкретном случају нису испуњени услови за вођење управног спора, у смислу одредбе чл. 6 Закона о управним споровима, с обзиром на то да оспорено решење о именовању представника

⁵⁰¹Пресуда Врховног суда Босне и Херцеговине, У 2804/74 од 24. октобра 1974. године.

⁵⁰²Решење Врховног суда Србије У. 6265/07 од 20. 3. 2008. године.

друштвеног капитала изван предузећа, у скупштину предузећа, нема карактер управног акта“⁵⁰³.

„Обавештење Агенције за приватизацију, којим се тужилац обавештава о раскиду уговора о продаји друштвеног капитала методом јавне аукције субјекта приватизације, због неиспуњења, по налажењу суда, не представља управни акт. Ово из разлога, јер наведено обавештење није донето у управној ствари нити се њиме непосредно решава, односно одлучује о неком праву и обавези тужиоца, већ се тужилац обавештава о даљим радњама туженог узрокованим неиспуњењем уговорних обавеза“⁵⁰⁴.

Из ових примера може се уочити неколико кључних аспеката који указују на проблеме у примени појма управне ствари у судској пракси и недостатке у аргументацији судова. На први поглед, један од најочигледнијих проблема је штурост и непотпуност образложења, које не пружа довољно јасноће о разлозима због којих неки акти нису квалификовани као управни акт. Судови и органи често само констатују да одређени акт није управни акт или да не представља управну ствар, али не објашњавају на који начин су тумачили законске критеријуме који дефинишу појам управне ствари. Ово је посебно проблематично када се узме у обзир да појам управне ствари у нашој правној пракси и теорији није био довољно јасно дефинисан до недавно, што је резултирало разним тумачењима и правном несигурношћу.

Први правни акт који је, након дугогодишњег лутања судске праксе и правне теорије, коначно пружио „јасну“ дефиницију појма управне ствари јесте Закон о управним споровима, усвојен како је напред наведено 2009. године. Водећи се одредбама поменутог закона, управна ствар је описана као *„појединачна неспорна ситуација од јавног интереса, у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно уреди“*. Тиме је из дефиниције управне ствари искључено вршење свих управних радњи. У образложењу Предлога овог закона наглашено је да се дефинисањем овог појма настојало пружити барем неки оријентир судској пракси, како би се олакшало препознавање предмета управног спора приликом испитивања тужби и пружања правне заштите. Овим

⁵⁰³Решење Врховног суда Србије У. 8522/07 од 25. 10. 2007. године.

⁵⁰⁴Решење Врховног суда Србије У. бр. 5319/07 од 6. 2. 2008. године.

кораком, законодавна власт је настојала да донесе неопходну јасноћу и стабилност у правну регулативу која је до тада била обележена неизвесношћу и контрадикцијама.

Како је напред наведено формулација „неспорна“ и „будуће понашање странке“, представљају, по нашем мишљењу, неадекватан избор речи. Наиме, доношењем управног акта не решава се само како ће странка поступити у будућности, већ се управо у том тренутку решава конкретна управна ствар и непосредно наступају последице по странку. Уколико бисмо заиста говорили о будућем понашању странке, то би подразумевало да је појединачна, неспорна ситуација већ решена, те да следи само њено извршење. У супротном, ова терминологија је терминолошки недовољно прецизна и може изазвати забуну, јер није јасно да ли се односи на акцију која ће се тек догодити или на поступке који су већ регулисани управним актом.

Пар година од доношења Закона о управним споровима, тачније 2016. године, са усвајањем новог Закона о општем управном поступку Републике Србије, појам управне ствари добија детаљније и обухватније значење. Закон сада управну ствар дефинише као *„појединачну ситуацију у којој орган, непосредно примењујући законе, прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке, било да доноси управне акте, утврђује гаранте акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње или пружа јавне услуге“*⁵⁰⁵. Управна ствар је и свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар.

Нови ЗУП је изричито дефинисао и чини се знатно проширио појам управне ствари на које се примењују одредбе овог закона. Према томе, управна ствар, поред доношења управних аката и издавања уверења од стране надлежних органа, обухвата и доношење гарантних аката, закључивање управних уговора, предузимање свих других управних радњи и пружање јавних услуга. Поред тога, предвиђено је да је управна ствар и свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар. Тиме је појам управне ствари у новом ЗУП-у изједначен по обиму са предметом управног поступка. Међутим, овај проширени појам управне ствари не ствара проблеме са аспекта наведене дефиниције ЗУС-а, с обзиром на то да ће се и даље Управном суду, на основу управних ствари из управног поступка, подносити тужбе искључиво против управних аката. Наиме, поводом приговора као новог ремонстративног средства правне заштите

⁵⁰⁵У Образложењу новог Закона о општем управном поступку наводи се да је предмет ЗУП-а знатно проширен тако да његова процесна правила обавезују државне и недржавне субјекте у следећим врстама управних активности: а) када доносе управне акте; 2) када доносе гарантне акте; 3) када закључују управне уговоре; 4) када предузимају управне радње; 5) када пружају јавне услуге.

због неиспуњења обавеза органа из управног уговора, (не)предузимања управне радње или због некавалитетног пружања јавних услуга, доносе се управни акти у форми решења⁵⁰⁶.

Поред доношења управних аката, нове активности органа управе које су подведене под управну ствар чине још и доношење гарантних аката (чл. 18–21), вршење управних радњи (чл. 27–30), пружање јавних услуга и закључивање управних уговора (чл. 22–26). Овакво проширивање предмета одлучивања у управном поступку је било сасвим природно предмет значајне пажње стручне правне јавности⁵⁰⁷. Чини се, основни приговор поводом оваквог нормирања појма управне ствари тиче се задирања Закона о општем управном поступку, који је процесни пропис, у материју Закона о државној управи, којим су као основним системским прописом о државној управи прописане све активности које врше органи државне управе и други законом овлашћени субјекти у оквиру обављања управне делатности (чл. 12–21)⁵⁰⁸, али и Закона о управним споровима на основу чијих правила се спроводи контрола законитости вршења управне делатности.

Увођењем нових облика „управног поступања”, законодавац је проширио поље обавезне примене ЗУП-а⁵⁰⁹. Предмет управног поступка и даље је управна ствар, али она више није ограничена на решавање о правима, оба везама и правним интересима странке. Сада би то требало да буде свака ситуација у којој се, непосредном применом прописа, „правно или фактички утиче на њен положај”, а то подразумева и закључење

⁵⁰⁶Зоран Томић, Добросав Миловановић, Вук Цуцић, Практикум за примену закона о општем управном поступку, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Београд, 2017, стр. 23–24.

⁵⁰⁷Види: Зоран Томић, „О управној ствари у српском праву“, Актуелна питања савременог законодавства, Будва, 2018, 225–238; Драган Милков, Ратко Радошевић, „Неке новине у Закону о општем управном поступку – ’управно поступање’“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3, Нови Сад, 2016, 733–752; Стеван Лилић, „Управни поступак и управна ствар у новом Закону о општем управном поступку Србије“, Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије, Београд, 2016, 11–37; Предраг Димитријевић, „Апорије Закона о општем управном поступку“, Правни живот, бр. 10, Београд, 2014, 197–210; Добросав Миловановић, Вук Цуцић, Нова решења Закона о општем управном поступку у контексту реформе јавне управе у Србији, 10/2015, 95–110; Драган Васиљевић, „Облици управног поступања по новом Закону о општем управном поступку Републике Србије“, Правни живот, бр. 10, Београд, 2017, 351–367; Ратко Радошевић, „Појам управне ствари и нови Закон о општем управном поступку Републике Србије“, Правна ријеч, бр. 46, Бања Лука, 2016, 325–342; Милош Прица, „Управна ствар и управно-судска ствар – прилог реформи српског законодавства и правосуђа“, Право у функцији развоја друштва, том И, Косовска Митровица, 2019, 597–639. Драган Милков, Ратко Радошевић, „Гарантни акт у управном поступку“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 4, Нови Сад, 2022, 1–21.

⁵⁰⁸ Зоран. Лончар, „Поводом новог Нацрта Закона о општем управном поступку“, Двадесет година Дејтонског мировног споразума, Правни факултет Универзитета у Источно Сарајеву, Источно Сарајево, 2015, 325.

⁵⁰⁹ Драган Л. Милков, Ратко С. Радошевић, „Неке новине у Закону о општем управном поступку: „управно поступање”, Зборник радова ПФНС, бр. 3/2016, 734–737.

управних уговора, предузимање управних радњи и пружање јавних услуга. Већ на први поглед је итекако јасно да оваква дефиниција управне ствари није усклађена са другим прописима у нашем управноправном систему, као што је Закон о државној управи и Закон о управним споровима, иако би ови прописи, сви заједно, требало да чине целину. Оно што остаје кристално јасно, јесте да је дефинисањем управне ствари у ЗУП-у ствар чистог теоријског експериментисања. Прво, како наводи Прица, дефиниција управне ствари је научно неоснована јер не полази од разлике између правне ствари и правне ситуације, јавног и општег интереса, одређујући притом управну ствар као „неспорну ситуацију“, што је научно и позитивноправно неприхватљиво. Друго, осим научно неоснованог сагладавања управне ствари у материјалном смислу, не види се уопште у чему је практични значај дотичне дефиниције, посебно што дефиниција у питању садржи и формулацију да ће карактер управне ствари имати и свака правна ствар која се управном ствари именује посебним законом⁵¹⁰. Простом анализом законских дефиниција можемо уочити да Закон о управним споровима нуди ужу дефиницију управне ствари у поређењу са Законом о општем управном поступку из разлога што се у управном поступку могу предузимати различите врсте управних активности, док се у управном спору могу оспоравати коначни управни акти. Друге врсте управног поступања⁵¹¹ не могу непосредно да буду оспорене пред Управним судом, већ се против њих може поднети приговор, ремонстративно „правно средство“ у управном поступку, односно, како наводе Милков и Радошевић, приговор је уведен како би се прикрила чињеница да између наведених управних ствари нема ничег заједничног и да правила која регулишу управни поступак нису примерена у свим тим ситуацијама⁵¹². Даље се о приговору одлучује управним актом, који у зависности од положаја органа који је одлучио о приговору у управној

⁵¹⁰Милош Прица, Управна ствар и управносудска ствар. Прилог реформи српског законодавства и правосуђа, Зборник радова право у функцији развоја друштва, Том I, Косовска Митровица, 2019., стр. 624.

⁵¹¹Термин управно поступање јесте новина у нашем правном систему и чини се неуспели покушаја да се суштински различите ствари повежу у једну целину. Реч је о чистој игри речи или о деменцији, где је законодавац или хтео да се само мало другачије изрази или је пак заборавио да се за означавање задатака и послова које врши управа у Уставу и Закону о државној управи користи другачији термин – послови државне управе.

⁵¹²Драган Милков, Ратко Радошевић, Неке новине у Закону о општем управном поступку „управно поступање“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2016, 2016., стр.736.

хијерархији, може да буде нападнут жалбом у управном поступку и/или тужбом у управном спору⁵¹³.

Говорећи о приговору у управном поступку, аутор се мора осврнути на управне уговоре⁵¹⁴, будући да управна ствар у смислу ЗУП-а обухвата и њих. Законом о општем управном поступку, управни уговор је дефинисан као двострано обавезан писан акт који, кад је посебним законом одређено, закључује орган и странка и којим се ствара, мења или укида правни однос у управној ствари⁵¹⁵. Наведена дефиниција јасно разликује управни уговор, који представља двострану правну конструкцију, од управног акта, који је једностранни акт управног органа. Ова разлика указује на основне разлике у природи и начину деловања ових правних инструмената, где управни акт подразумева једнострану одлуку органа, док управни уговор подразумева консензус и договор између две стране. Такође, специфичност управног уговора огледа се у одступању од општег режима уговорног права, јер се њиме појачавају овлашћења јавноправног субјекта у односу на другу страну уговорницу, приватноправног субјекта. Основна начела уговорног права, као што су слобода воље уговорних страна и начело равноправности у облигационом односу, представљају темељ сваког уговорног односа. Међутим, у овом контексту, начело равноправности страна може бити угрожено. Због тога се другој уговорној страни признаје право на приговор, односно право на жалбу у прописаним законским случајевима. Ова правна одредба има за циљ да уравнотежи правну заштиту обеју страна, осигуравајући праведност и равнотежу у њиховим правима и обавезама. У Закону у општем управном поступку Републике Србије уређена су основна питања везана за све управне уговоре, али у нашем праву, постоје типови управних уговора који су уређени посебним законима, као што је Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама, као и Законом о јавним набавкама. Законом су предвиђени случајеви у којима орган може да раскине управни уговор, док, са друге

⁵¹³Стеван Лилић, Управни поступак и управна ствар у новом Закону о општем управном поступку Србије. Зборник радова, Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије, књига 6, Београд, 2016, стр. 22.

⁵¹⁴Постоје аутори који су још од Нацрта Закона о општем управном поступку критиковали институт управних уговора. Милков је истакао да управни уговори не постоје у прописима Републике Србије, па је непримерено да се уноси у процесни пропис, да се њиме фактички креирају. Као када би се Законом о кривичном поступку стварало ново кривично дело! Ако не постоје у пракси и нису резултат практичних потреба, већ теоријских замисли неких аутора, онда је опасно на овакав начин стварати нови правни институт. Даље наводи да су управни уговори у хрватском ЗУП-у уређени у процесном смислу уз услов да их предвиђају поједини закони! Код нас таквих закона, међутим, нема. Више: Драган Милков, Поводом нацрта Закона о општем управном поступку, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 1/2013. стр. 94.

⁵¹⁵Закон о општем управном поступку (Службени гласник РС, бр. 18/2016, 95/2018-аутентично тумачење и 2/2023-одлука УС), члан 22.

странке странка нема ту могућност, већ могућност да изјави приговор, уколико орган не испуњава уговорне обавезе. Орган може да раскине управни уговор: 1) ако изостане сагласност странке да се уговор измени због промењених околности; 2) ако је то неопходно да би се отклонила тешка и непосредна опасност по живот и здравље људи и јавну безбедност, јавни мир и јавни поредак или ради отклањања поремећаја у привреди, а то не може успешно да се отклони другим средствима којима се мање дира у стечена права⁵¹⁶. Орган раскида управни уговор решењем у коме треба изричито да наведе и јасно да образложи разлоге за раскид уговора. Садржина управног уговора не сме да буде противна јавном интересу, нити правном интересу трећих лица, а на институт управних уговора сходно се примењују одредбе ЗУП-а, а супсидијарно одредбе Закона о облигационим односима. Против решења донетог по приговору странка може да изјави и жалбу под условом да оно има карактер првостепеног решења. Орган који одлучује о жалби има иста овлашћења као и орган који је одлучивао о приговору у првом степену. Против другостепеног решења пак може да се покрене управни спор, а то исто важи и онда када већ првостепено решење о приговору има својство коначности. По схватању Томића, изјављивање приговора посматра се као процесна претпоставка за вођење управног спора⁵¹⁷.

Повезивање приговора са управним спором није потпуно оправдано. Управне активности које се побијају приговором не могу бити предмет управног спора. Предмет управног спора може бити само решење донето на основу приговора. У оквиру управног спора, спор се води искључиво око решења, те се процесне претпоставке за вођење управног спора могу разматрати само у контексту тог решења. У том смислу, као процесна претпоставка за управни спор, може се посматрати само жалба у оквиру управног поступка. Приговор, с друге стране, не подразумева побијање решења, већ различите облике управног поступања против којих управни спор не може бити покренут. О процесним претпоставкама за вођење управног спора, међутим, можемо да говоримо тек након тога, када је решење о приговору донето⁵¹⁸. Самим тим, можемо извести и одређене закључке у погледу правне природе управних уговора, као и приговора против управних уговора. Приговор, није правно средство у управном поступку. Пре изјављивања приговора, управни поступак се ни не води. У складу са

⁵¹⁶Закон о општем управном поступку (Службени гласник РС, бр. 18/2016, 95/2018-аутентично тумачење и 2/2023-одлука УС), члан 24.

⁵¹⁷Зоран Р. Томић, Коментар Закона о општем управном поступку, Београд 2017, стр. 542-543.

⁵¹⁸Драган Ј. Милков, Ратко С. Радошевић, Приговор у управном поступку, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 4/2018, стр. 1465.

тим, приговор представља акт иницијалног карактера, којим се управни поступак тек покреће. Приговор је у Закону о општем управном поступку формално назван правним средством и смештен уз одредбе о жалби. Он то ипак није, већ како је наведено, акт којим се покреће управни поступак. Одлука о приговору доноси се у форми решења, а садржински посматрано, одлука може да има процесни или мериторни карактер. Одлуком процесног карактера приговор се одбацује, онда када је недозвољен, неблаговремен, изјављен од стране неовлашћеног лица или неуредан, а та неуредност није отклоњена у остављеном року⁵¹⁹. Мериторном одлуком, приговор се одбија, као неоснован, или пак усваја, као основан. Иста овлашћења, процесног и мериторног карактера, има и другостепени орган, који одлучује о жалби против решења о приговору⁵²⁰. Суштина оваквог начина нормирања огледа се у самом одлучивању о приговору будући да је то је само први корак. Она циља даље, на оно што би требало да следи касније, а то је жалба у управном поступку и тужба којом се покреће управни спор. Приликом доношења новог Закона о управном поступку, ова идеја је јасно и изричито изнета у предлогу закона.

„Приговор има за циљ да се управна поступања која не представљају управни акт – управне радње, управни уговори, пружање јавних услуга – уведу у постојећи систем управноправне заштите, тако што се приговор изјављује против ових управних поступања ради добијања управног акта којим се одлучује о њиховој законитости или целисходности. Једном издати управни акт даје странци могућност да користи редовне путеве управноправне заштите, тако што против одлуке о приговору може да изјави жалбу у управном поступку или тужбу у управном спору, зависно од положаја субјекта који је предузео управно поступање у управној хијерархији“⁵²¹.

Управне радње нису, наравно, новина која се појавила доношењем новог Закона о управном поступку (ЗУП), већ су оне већ раније чиниле део управне делатности, али у значајно ужем и прецизнијем оквиру. Према често заступљеним становиштима у правној теорији и одредбама Закона о државној управи, под управним радњама подразумевало се примењивање принуде према појединцима. Међутим, у новом ЗУП-у, законодавац је појам управних радњи проширио на све појединачне акте и радње

⁵¹⁹Закон о општем управном поступку (Службени гласник РС, бр. 18/2016, 95/2018-аутентично тумачење и 2/2023-одлука УС), члан 149, став 2.

⁵²⁰Закон о општем управном поступку (Службени гласник РС, бр. 18/2016, 95/2018-аутентично тумачење и 2/2023-одлука УС), члан 150.

⁵²¹Предлог Закона о општем управном поступку, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/266-16.pdf, 69,.

управе које немају непосредно правно дејство. У законској дефиницији сада су укључени и примери материјалних аката органа управе који утичу на права, обавезе или правне интересе странака, као што су: вођење евиденција, издавање уверења, пружање информација, примање изјава и друге радње које се спроводе у оквиру извршења правних аката⁵²². Проблем овде јесте у томе што се овако дефинисане управне радње разликују од дефиниције из других прописа. Наиме, Законом о државној управи предвиђено је да „органи државне управе извршавају законе, друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе тако што... воде евиденције, издају јавне исправе и предузимају управне радње“⁵²³. У потоњем ставу наводи се да за предузимање управних радњи којима се посеже у личну слободу и безбедност, физички и психички интегритет, имовину и остала људска права и слободе органи државне управе морају имати непосредни основ у закону⁵²⁴. Самим тим, у Закону о државној управи вођење евиденција и издавање јавних исправа је јасно одвојено од предузимања управних радњи, за разлику од Закона о општем управном поступку у којем се издавање уверења подводи под управне радње. Уверење је јавна исправа, појединачни акт који нема непосредно правно дејство, а не радња. Против управне радње, али и онда када орган не предузме управну радњу коју је по закону дужан да предузме, може да се изјави приговор.

Пружање јавних услуга такође не представља новину која се јавља само са усвајањем важећег Закона о управном поступку (ЗУП). Напротив, ове услуге су биле предмет разматрања и пре доношења новог закона. Разлика је, међутим, у контексту: раније су јавне услуге биле појам који се односио на делатности јавних служби, које су биле јасно одвојене од управне делатности. Са новим ЗУП-ом, јавне услуге које пружају јавне службе сада се сматрају једним од облика управне делатности и поступања у управним стварима. У овом контексту, пружање јавних услуга подразумева обављање привредних и друштвених делатности, односно послова који су законом утврђени као они који се врше у општем интересу, а који се не могу подвести под друге облике управног поступања. Пружањем јавних услуга обезбеђује се остваривање права и правних интереса грађана, као и задовољавање потреба њихових

⁵²²Закон о општем управном поступку (Службени гласник РС, бр. 18/2016, 95/2018-аутентично тумачење и 2/2023-одлука УС), члан 27.

⁵²³Закон о државној управи (Службени гласник Републике Србије, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 – др. закон), члан 14 став 1.

⁵²⁴Закон о државној управи (Службени гласник Републике Србије, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 – др. закон), члан 14 став 3.

корисника. Остваривање права и правних интереса корисника јавних услуга и задовољавање њихових потреба треба да буде уредно и квалитетно, под једнаким условима. У супротном, ако се јавне услуге не пружају на тај начин, може да се изјави приговор⁵²⁵.

У контексту битно другачијег и ширег појма управне ствари, појавили су се и неки нови облици управног поступања, попут доношења гарантног акта који је одређен као писани акт којим се орган обавезује да, на одговарајући захтев странке, донесе управни акт одређене садржине. У Образложењу Предлога Закона о општем управном поступку наводи се да гарантни акт јесте новина у ЗУП-у, али није новина у правном систему Републике Србије. Као пример, наведен је Закон о држављанству Републике Србије⁵²⁶ којим је прописано да странцу који је поднео захтев за пријем у држављанство Републике Србије, а нема отпуст из страног држављанства или доказ да ће отпустом бити примљен у држављанство РС, може се на његов захтев издати потврда да ће бити примљен у држављанство РС, ако испуњава услове из члана 14 став 1 Закона. Ваља указати да постоје теоретичари који наведено сматрају погрешним. Наиме, Милков, сматра да су примери, који су наведени у Образложењу предлога Закона погрешно протумачени као гарантни акт. По његовом мишљењу, поменута ситуација из Закона о држављанству, није у томе да се орган обавезе да ће донети одређени управни акт, већ да ће лице бити примљено у држављанство, ако испуњава остале услове из члана 14 став 1 овог Закона. Дакле, орган му једино гарантује да ће бити примљен у држављанство Републике Србије ако испуњава законске услове, а то би било и без потврде, односно „назови“ гарантног акта. Даље, пример из Царинског закона је такође споран. Члан 23 поменутог закона се односи на обавезујуће обавештење и сврставању робе (ООС) и обавезујуће обавештење о пореклу робе (ООП)⁵²⁷ које ће на писмени захтев заинтересованог лица донети царински орган. Ова два обавезујућа обавештења постоје само у Царинском закону и истим су детаљно регулисана, тако да због њих, апсолутно није постојала потреба за регулисањем гарантног акта. Обзиром да су у истом члану предвиђени и случајеви у којима Управа царина може да донесе одлуку о престанку важења обавезујућег обавештења, правилно наводи Милков шта онда остаје

⁵²⁵Закон о општем управном поступку (Службени гласник РС, бр. 18/2016, 95/2018-аутентично тумачење и 2/2023-одлука УС), члан 32.

⁵²⁶Закон о држављанству, Службени гласник Републике Србије, бр. 135/04; 90/07; 24/18.

⁵²⁷Царински закон (Службени гласник Републике Србије, бр. 95/2018, 91/2019 – др. закон, 144/2020, 118/2021 и 138/2022), члан 23.

од гаранције гарантног акта⁵²⁸. Да писци Закона о општем управном поступку на основу неколико погрешних примера закључују да у српском правном систему постоје гарантни акти и да би их требало регулисати у оквиру управног поступка, показује нам и трећи пример из Образложења закона. Наиме, у члану 83 Закона о државној припадности и упису пловила се спомиње гарантни акт, који нема додирних тачака са гарантним актом дефинисаним у Закону о општем управном поступку. ЗДПУП прописује „када лучка капетанија у чији је уписник брод унутрашње пловидне уписан прими предлог за пренос уписа брода унутрашње пловидбе у уписник бродова унутрашње пловидбе друге лучке капетаније, донеће решење којим условно признаје право странци на пренос уписа брода унутрашње пловидбе у уписник бродова унутрашње пловидбе који води друга лучка капетанија (гарантни акт) и исто, са изводом из уписника бродова и исправама из става 2 овог члана, упућује лучкој капетанији у чији уписник бродова унутрашње пловидбе се преноси упис“⁵²⁹. Тај и такав гарантни акт ништа не гарантује, јер решење из става 3 овог члана не обавезује лучку капетанију у чији је уписник брод уписан ако лучка капетанија у чији уписник брод унутрашње пловидбе треба да се упише оправдано одбије упис. Разумно се закључује да се тим актом ништа не гарантује, већ се условно признаје право странци на пренос уписа брода.

У домаћем праву гарантни акт нормиран је одвојено од управног акта, као посебан облик управног поступања, за разлику од упоредног права, где је гарантни акт нормиран у оквиру одредби о управном акту. Тешко је прецизно утврдити праву намеру законодавца, јер она остаје замагљена иза различитих и недоследних покушаја да се регулише гарантни акт. У првобитним предлозима Закона о управном поступку (ЗУП)⁵³⁰, који нису усвојени, одредбе о гарантном акту биле су укључене као део прописивања управног акта, али су касније измењене или напуштене. Самим тим, није сасвим јасно да ли је законодавац, одступањем од своје првобитне намере, желео да истакне промену у схватању правне природе гарантног акта, односно да ли је другачије разумео правну природу гарантног акта? На то питање тешко је дати одговор, али оно што знамо јесте да је резултат био тај да је управни акт регулисан као један, а гарантни акт као другачији врста акта управе.

⁵²⁸ Драган Милков, Ратко Радошевић, Неке новине у Закону о општем управном поступку „управно поступање“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду бр. 3/2016, стр.744.

⁵²⁹ Закон о државној припадности и упису пловила (Службени гласник Републике Србије, бр. 10/2013 и 18/2015).

⁵³⁰ Предлог Закона о општем управном поступку из 2012, стр. 65.

У случају да орган донесе управни акт који није у сагласности са гарантним актом, странка може да поднесе жалбу. Од обавезе доношења управног акта у складу са гарантним актом може да се одступи у следећим случајевима: 1) ако захтев за доношење управног акта не буде поднет у року од годину дана од дана издавања гарантног акта или другом року одређеном посебним законом; 2) ако се чињенично стање на коме се заснива захтев за доношење управног акта битно разликује од оног описаног у захтеву за доношење гарантног акта; 3) ако је измењен правни основ на основу кога је гарантни акт донет, тако што се новим прописом предвиђа поништавање, укидање или измена управних аката донетих на основу ранијих прописа; 4) кад постоје други разлози одређени законом⁵³¹. Код ових основа за побијање може настати проблем. Одличан пример наводи Џуџић када након што је гарантни акт постао коначан и правноснажан, подносилац захтева поуздан у њега, предузео одговарајуће кораке у вези са управним актом који треба да буде донет сагласно гарантном актом. Као пример наводи, ако је подносилац захтева купио земљиште на којем ће градити фабрику или подигао кредит или купио одређену робу. Сад се тек, након издавања управног акта сагласно гарантном акту, треће заинтересовано лице одлучује да поднесе жалбу. Оно сада не може да поднесе жалбу против гарантног акта, али може против управног акта при чему жалилац не напада управни акт тврдећи да није сагласан гарантном акту или да је постојао изузетак од обавезе његовог издавања, већ побија управни акт због тога што у њему није добро примењен материјални закон. Реч је о закону који је примењен кад је одлучивано о издавању гарантног акта јер је тада орган применио право на конкретан случај. Кад је издаван управни акт, орган није поново одлучивао о начину примене права већ је само испитао да ли постоји неки од изузетака од обавезе издавања управног акта сагласно гарантном акту. Другостепени орган по жалби или Управни суд по тужби поништава управни акт, а не гарантни акт. Дакле, странка која се поуздала не само у закон већ и у обећање јавне власти да ће на конкретан случај право бити примењено на одређени начин и с тим у вези предузела одређене пословне или друге ризике сада долази у ситуацију да трпи. Тиме се институт гарантног акта, чији је циљ,

⁵³¹ Закона о општем управном поступку (Службени гласник РС, бр. 18/2016, 95/2018-аутентично тумачење и 2/2023-одлука УС), члан 18.

како је наведено у Образложењу⁵³², повећање правне сигурности за странку, доводи до апсурда претварајући је у своју супротност⁵³³.

Када се осврнемо на појам управне ствари у оквиру Закона о управним споровима и Закона о општем управном поступку, не можемо а да не приметимо један суштински, али и помало забрињавајући феномен. Прецизније, морамо указати на чињеницу да су нова законска решења из Закона о општем управном поступку, без одговарајућих измена у Закона о управним споровима, ненамерно, на први поглед неуочљиво, проширила надлежност Управног суда⁵³⁴. Наиме, ступањем на снагу Закона о општем управном поступку, који је у односу на свог претходника, прецизно дефинисао управну ствар, између осталог и као акт којим се одлучује о процесним питањима, довели су до тога да се управни спор због ћутања управе могуће водити без обзира на врсту захтева која је поднета органу управе. Ово стога што се, кроз анализу конкретних предмета у Управном суду, уочава да бројни захтеви који су упућени органима управе представљају или имовинско–правне захтеве или разне неразумне захтеве који су лишени сваке сврхе, а сам Управни суд попут неке институционалне дихотомије се нађе у позицији да постане "заробљен" овим законским оквиром, не имајући стварну могућност да утиче на разматрање ових предмета. Он се нађе као нека врста правне машине која, иако има моћ, не може да утиче на праведно и ефикасно решавање ових неспорних, али ипак заправо бесмислених захтева. Околност да је доношењем новог Закона о општем управном поступку направљен проблем суду, конкретно судијама Управног суда, говори и Закључак Су II – 17 25/18 усвојен на седници свих судија одржаној дана 29.10.2018. године и то да ће се у предметима по тужбама због ћутања управе, по жалби због непоступања првостепеног органа по захтеву за исплату неспорног дела пензије или мање исплаћеног износа пензије (имовинско правни захтев), поднетом у време важења ранијег Закона о општем управном поступку, према одредбама ког закона се спроводи поступак, решавати тако што ће суд тужбу одбацити, са позивом на одредбе члана 26 став 1 тачка 2 Закона о управним споровима, са образложењем да је тужба поднета због недоношења акта по захтеву за исплату новчаног потраживања, да такво одлучивање не представља

⁵³²То је један од најбољих инструмената за постизање већег степена правне сигурности, као и да ће гарантни акт бити посебно подобан за подизање нивоа предвидивости пословног окружења. Образложење Предлога Закона о општем управном поступку, стр. 63.

⁵³³Вук Пуцић, *Фино подешавање Закона о општем управном поступку*, *Анали Правног факултета у Београду*, година LXVI, 2/2018, стр. 145-146.

⁵³⁴Наташа Коцић Филиповић, *Предлози измена закона о управним споровима у процесу реформе Управног суда*, *Билтен Врховног суда*, бр- 3/2024, Београд, стр. 353-355.

одлучивање са карактером доношења управног акта, у смислу члана 3 Закона о управним споровима, јер се ради о имовинско–правном захтеву из стварне надлежности редовног суда у парничном поступку, због чега акт чије се доношење тражи не представља акт коме је судска заштита обезбеђена у управном спору, па не постоје ни законом прописани услови из одредбе члана 15 Закона о управним споровима за подношење тужбе због ћутања управе, јер се оваква тужба може поднети само уколико се ради о недоношењу акта у погледу кога је судска заштита предвиђена у управном спору⁵³⁵. Међутим, не можемо прихватити став који неосновано ставља одговорност на адвокате⁵³⁶ који су, по правилу, приморани да пронађу начин да делују у складу са законом, иако је законска регулатива довела до овакве ситуације. Тврдње да су адвокати криви што су нашли “рупу” у закону не само да је неосновано, већ и дубоко неетички. Адвокати, као стручни и одговорни професионалци, имају дужност да делују у оквиру правних оквира који су им доступни, а у овом случају је управо непотпун и несагласан законски оквир оно што их је натерало да користе правне механизме који су им на располагању. На крају крајева, сврха правног система није да криви оне који траже правду, већ да обезбеди правну сигурност и правду за све учеснике у поступку. Неетичко је, дакле, писати да се овакав правни маневар користи због економских интереса и трошкова управног спора на рачун органа којима су иницијално упућени захтеви. Закон и правни поступци не смеју бити игра по правилима која служи само као средство за остваривање краткорочних интереса, већ морају бити стубови правде који штите интересе свих страна, без обзира на њихову моћ или статус. Критиковати правну праксу због „рупа“ у закону значи затварање очију пред дубљим узроком проблема, а то није решење. Овде није реч о томе да се негирају трошкови или било какви економски аспекти, већ је важно да се критикује сам законски оквир који доводи до оваквих ситуација, односно што би се народски рекло, не можеш кудити коња због тога што је седло лоше. Закон није само механизам који регулише поступке и односе, он је путоказ који треба да води ка правди и правној сигурности, како за појединце, тако и за институције. Уместо да усмеримо на кривицу оних који су, у складу са својом стручном обавезом, користили доступне правне могућности, требало би да уперимо пажњу на

⁵³⁵Закључак Су II – 17 25/18 од 29.10.2018. године.

⁵³⁶Непоступање органа у законом прописаним роковима по захтевима користи се за подношење тужбе због ћутања управе, све у циљу остваривања права на накнаду трошкова управног спора од органа којима су захтеви првобитно упућени. Више: Наташа Коцић Филиповић, Предлози измена закона о управним споровима у процесу реформе Управног суда, Билтен Врховног суда, бр- 3/2024, Београд, стр. 359.

само законодавство које, својом неусаглашеношћу и недовољном прецизношћу, доводи до оваквих нејасноћа и правних дилема. Закон мора да буде тај који ствара равнотежу, а не да постане препрека или ометач у остваривању те правде. Права и интереси грађана нису само бројеви на папиру, већ живи процес који захтева пажљиво и одговорно законодавно решавање свих недостатака и нејасноћа. Све ово је резултат законских недостатака и несагласности између Закона о општем управном поступку и Закона о управним споровима, који није извршио потребне измене како би се усагласиле нове законске норме. Уместо да се систем управног права оствари кроз прецизно разрађене одредбе, дошло је до стварања правне нејасноће која доводи до нежељених последица и збуњује правну праксу, што неизбежно утиче на ефикасност и праведност самог поступка.

Враћајући се на управни поступак и управну ствар у Закону о општем управном поступку, обзиром да ни управни спор ни управносудску ствар не можемо посматрати без поступка, морамо указати на следеће. Наиме, појам управне ствари у Закону о општем управном поступку иако на први поглед делује да јесте, није проширен, већ је проширен простор у којем управна ствар може настати. Наведено упућује на закључак да је дефинисање управне ствари у важећем Закону о општем управном поступку представљало теоријски експеримент који није био довољно оправдан, а из више разлога, како правилно резонује Прица⁵³⁷.

Прво, дефиниција управне ствари научно је неоснована јер не полази од основних разлика између правне ствари и правне ситуације, јавног и општег интереса, као и између управне материје, управне ствари и управне делатности. Такође, ова дефиниција не узима у обзир разлику између духовне делатности (правног уређивања правних предмета) и физичке делатности (извршавања управних радњи и пружања јавних услуга), што је неприхватљиво и са теоријског и са позитивноправног становишта⁵³⁸.

Друго, дефиниција управне ствари полази само од технике правног уређивања, а исправно је једино да поимање управне ствари обухвати материју правног уређивања (правна добра и правне интересе) и правни режим уређивања правних предмета као

⁵³⁷Милош Прица, Супсидијарна и сходна примена Закона о општем управном поступку, Зборник радова Правног факултета у Нишу, број 91/2021, стр. 107-108.

⁵³⁸Милош Прица, Однос Закона о општем управном поступку и других закона у правном поретку Републике Србије, Зборник радова „Изазови правном систему“, Источно Сарајево 2021, стр. 171.

целине састављене од правних принципа као телеолошких правних ставова и правних норми као регулативних и системских правних ставова⁵³⁹.

На крају, није јасно који је практични значај ове дефиниције, посебно што садржи формулацију да ће сваки правни предмет који буде именован као управна ствар посебним законом имати карактер управне ствари. Ова формулација, самим тим, остаје теоријски нејасна и практично беспотребна.

Морамо навести да како је већ упамћено у члану 5. Закона о управним споровима да: „управна ствар, у смислу овог закона, јесте појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди“. Управна ствар дакле представља правну ситуацију у којој се, на основу правних прописа, решава о: а) признавању неког права или б) утврђивању неке обавезе или в) остваривању правног интереса неког лица у појединачном случају. Тешко је говорити о ауторитативности у ситуацији када орган управе доноси тзв. декларативни управни акт, као што је акт о признавању (на пример, бирачког) права. Разлог за то је што, по природи ствари, није могуће принудити некога да реализује своје право (као што је, на пример, гласање), јер би у том случају „право“ било претворено у обавезу. Међутим, чим се ради о обавези, више није у питању право, већ обавеза која подразумева принудну извршивост, чиме се губи основна својства правног права. Осим тога, сама чињеница да орган управе „решава“ о нечијем захтеву не значи да се ради о ауторитативном одлучивању. У већ поменутом примеру о признавању (бирачког) права, орган нема слободу да одлучује да ли ће признати то право или не; његов задатак је да донесе декларативни управни акт који само потврђује постојање права. У овом контексту, орган не може донети одлуку којом би одбио признавање (бирачког) права ако су испуњени законом предвиђени услови, јер би таква одлука логично била незаконита. Поред тога, ако орган не поступи и не донесе акт који је законом обавезан да донесе, активираће се одговарајући механизми заштите од управне самовоље, као што је институт „ћутања управе“, који предвиђа правне последице ако орган не реагује у прописаном року⁵⁴⁰. Према томе, навођење ауторитативности као обележја управне ствари, како је то дефинисано у члану 5 Закона о управним споровима, своди вршење управне делатности на обављање

⁵³⁹Милош Прица, Супсидијарна и сходна примена Закона о општем управном поступку, Зборник радова Правног факултета у Нишу, број 91/2021, стр. 108.

⁵⁴⁰Стеван Лилић, Управно право управно процесно право, осмо издање, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2014., стр. 391.

управне власти. Овакво разумевање управне делатности не доприноси жељеној трансформацији традиционалне државне администрације у сервис грађана, што је био један од основних циљева при доношењу новог Закона о управним споровима. Такав приступ ризикује да задржи стари, хијерархијски модел управе који се више фокусира на власт и контролу, него на потребе и интересе грађана као корисника јавних услуга.

Указаћемо на још неке примере из праксе.

Решење о престанку радног односа председника посланичке групе, због престанка постојања посланичке групе у Скупштини Аутономне покрајине Војводине, представља појединачни акт из члана 3. став 2. Закона о управним споровима⁵⁴¹.

Из образложења: Оспореним решењем тужиоцу, председници Посланичке групе "АА" престаје радни однос у Скупштини АП Војводине, због престанка постојања посланичке групе "АА" у Скупштини АП Војводине и обављања функције председника посланичке групе, са 31. мајем 2018. године. Даном престанка радног односа, именованој престају сва права која је остваривала по основу радног односа. У погледу навода тужбе којима се поставља питање да ли се у конкретном случају ради о управној материји и посебном режиму у области радних односа у органима управе или се ради о материји на коју се примењују општа правила у области радних односа, суд налази да решење о престанку радног односа председника посланичке групе, због престанка постојања посланичке групе у Скупштини Аутономне покрајине Војводине, представља појединачни акт из члана 3. став 2. Закона о управним споровима. Одредбом члана 198. став 2. Устава Републике Србије прописано је да законитост коначних појединачних аката, којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита. Одредбом члана 1. став 1. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе ("Службени гласник РС", бр. 21/16...113/17), прописано је да се овим законом уређују права и дужности из радног односа запослених у органима аутономних покрајина и јединицама локалне самоуправе. Одредбом члана 3. став 1. истог закона је прописано да се запосленима, у смислу овог закона, сматрају функционери који на основу законом или покрајинским прописом утврђене обавезе или овлашћења, заснивају радни однос ради вршења дужности, службеници и намештеници. Према

⁵⁴¹Пресуда Управног суда, III-9 У 11208/18 од 08.10.2019. године. Сентенцу сачинила Мира Стевић Капус, судија Управног суда, Управни суд Билтен судске праксе, бр. 10, Београд, 2024.

ставу 2. истог члана, функционер је изабрано, именовано, односно постављено лице (осим службеника на положају) у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, односно у органима градске општине, као и у службама и организацијама које они оснивају према посебном пропису. Према одредби члана 13. истог закона функционеру аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе функција престаје у случају: 1. истека времена на које је изабран, именован или постављен; 2. подношења оставке; 3. разрешења, као и у другим случајевима утврђеним законом и другим прописима којима се уређује престанак функције, односно радног односа. Одредбом члана 3. Закона о управним споровима ("Службени гласник РС", бр. 111/09), прописано је да се у управном спору одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита (став 1.). У управном спору суд одлучује и о законитости коначних појединачних акта којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита (став 2.). Суд у управном спору одлучује и о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено (став 3.). Одредбе овог Закона које се односе на управни акт, примењују се и на друге акте против којих се може водити управни спор (став 4.). Одредбом члана 4. Закона о управним споровима прописано је да је управни акт, у смислу овог закона, појединачни правни акт којим надлежни орган, непосредном применом прописа, решава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица, односно друге странке у управној ствари. Према одредби члана 29. став 1. Закона о уређењу судова ("Службени гласник РС", бр. 116/08...113/17), Управни суд суди у управним споровима. Покрајинском скупштинском одлуком о Скупштини Аутономне покрајине Војводине ("Службени лист АВП", бр. 54/14...38/18) у члану 1. прописано је да се овом покрајинском скупштинском одлуком уређује организација и начин рада Скупштине аутономне покрајине Војводине, права и дужности посланика, финансирање Скупштине, јавног рада Скупштине и положај Службе Скупштине, као и друга питања од значаја за Скупштину. Питања у вези са организацијом и начином рада Скупштине и њених радних тела, поступцима за доношење акта Скупштине и другим поступцима, као и друга питања која нису уређена овом одлуком, ближе се уређују Пословником о раду Скупштине и другим актима Скупштине. Одредбама чл. 28. до 38 исте одлуке прописана су права и дужности посланика. Чланом 1. Пословника о раду Скупштине Аутономне Покрајине Војводине ("Службени лист АВП", бр. 37/14...54/18), прописано је да се пословником о раду Скупштине Аутономне покрајине Војводине ближе уређују

организација и начин рада Скупштине Аутономне покрајине Војводине и друга питања од значаја за рад Скупштине. Одредбом члана 70. истог пословника између осталог прописано је да је у надлежности Одбора за административна и мандатна питања између осталог и доношење аката којима се уређују питања статусног и материјалног положаја и права посланика и лица које бира и именује Скупштина. Према цитираној одредби члана 3. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и органима локалне самоуправе, посланици у Скупштини Аутономне покрајине Војводине, као изабрани функционери којима мандат поверавају грађани, имају статус запослених лица. Имајући у виду да ниједном законском, подзаконском, као ни одредбом Пословника о раду Скупштине Аутономне Покрајине Војводине није прописано право посланика као запосленог функционера у Скупштини Аутономне покрајине Војводине, који заснива радни однос ради вршења дужности, на правно средство против решења, које је донео Одбор за административна и мандатна питања Скупштине Аутономне Покрајине Војводине, о престанку радног односа посланика, то решење о престанку радног односа председника посланичке групе, због престанка постојања посланичке групе у Скупштини Аутономне покрајине Војводине, представља појединачни акт из члана 3. став 2. Закона о управним споровима чија се оцена законитости остварује управном спору.

Акт Програмског савета Правосудне академије којим се одлучује о приговору кандидата на утврђену ранг листу кандидата са пријемног испита за почетну обуку, представља акт који ужива судску заштиту у управном спору⁵⁴².

Из образложења: Оспореним решењем туженог Програмског савета Правосудне академије Београд, донетог на седници одржаној 31.03.2021. године, а заведеног под бројем 163 од 07.04.2021. године, одлучено је да се одбијају: приговор тужиоца од 19. марта 2021. године, број 351 и допуна приговора од 20. марта 2021. године, број 349, изјављени на оцену са усменог дела пријемног испита и на утврђену ранг листу кандидата, као неосновани. У тужби, поднетој преко пуномоћника Управном суду 06.05.2021. године, уређеној по налогу из решења Управног суда, II-3 У 9712/2021 од 17.09.2021. године, поднеском пуномоћника тужиоца од 04.10.2021. године, у погледу означавања акта против кога је тужба поднета, по броју, датуму и доносиоцу и означавања туженог органа, тужилац се изјаснио да оспорава законитост решења

⁵⁴²Пресуда Управног суда, II-3 У 9712/2021 од 18.11.2021. године. Сентенцу сачинио Ненад Стојановић, судија Управног суда, Управни суд Билтен судске праксе, бр. 10, Београд, 2024.

туженог Програмског савета Правосудне академије Београд, донетог на седници одржаној 31.03.2021. године, а заведеног под бројем 163 од 07.04.2021. године, због повреде материјалног права и непоштовање одредбе члана 33. став 4. и 5. Закона о Правосудној академији. Истиче да је поднео приговор и допуну приговора, незадовољан оценом на усменом делу испита, како би Програмски савет образовао посебну комисију, у складу са одредбама члана 33. став 5. Закона о Правосудној академији и да је оштећен тиме што тужени органи није поступио у складу са наведеном одредбом закона. Наводи да је изрека оспореног решења нејасна и неразумљива и да је противречна сама себи и разлозима решења, као и да је образложење непотпуно, нејасно и противречно, али и незаконито, имајући у виду обавезу Програмског савета Правосудне академије за образовање посебне комисије. Истиче да није био лошији у односу на остале кандидате и да се у конкретном случају ради о два одвојена, али суштински зависна питања, где у погледу захтева за формирање комисије нема могућности за правно образлагање. Предлаже да Суд уважи тужбу, поништи оспорено решење и предмст врати туженом органу на поновно одлучивање, или да у спору пуне јурисдикције, уважи тужбу, поништи оспорено решење и наложи туженом да удовољи захтеву тужиоца и образује посебну комисију из члана 33. Закона о Правосудној академији, а тужени орган обавезе да тужиоцу надокнади трошкове управног спора, за састав тужбе у износу од 16.500,00 динара по АТ, као и за судске таксе за тужбу и одлуку по одмерењу Суда. Тужени орган је доставио Суду списе који се односе на предмет управног спора и одговор на тужбу, у коме оспорава све наводе тужбе. Наводи хронологију спроведеног конкурса за пријем XI генерације корисника почетне обуке у "Службеном гласнику РС", бр. 120 од 02.10.2021. године и истиче да остаје при наводима који су дати у образложењу оспореног решења. Предлаже да Суд одбије тужбу. У поступку испитивања дозвољености поднете тужбе, Управни суд је нашао да је дозвољена тужба тужиоца поднета ради поништаја решења туженог Програмског савета Правосудне академије, донетог на седници одржаној 31.03.2021. године, а заведеног под бројем 163 од 07.04.2021. године, којим је одлучено да се одбијају приговор тужиоца од 19. марта 2021. године, број 351 и допуна приговора од 20. марта 2021. године, број 349, изјављени на оцену са усменог дела пријемног испита и на утврђену ранг листу кандидата. Одредбом члана 3. став 1. Закона о управним споровима ("Службени гласник РС", број 111/09), прописано је да у управном спору суд одлучује законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита, док је ставом 2. истог члана, прописано да у

управном спору суд одлучује и о законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита. Ставом 3. истог члана закона, прописано је да суд у управном спору одлучује и о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено, док је ставом 4. истог члана закона, прописано да се одредбе овог закона које се односе на управни акт, примењују и на друге акте против којих се може водити управни спор. Према одредби члана 4. истог закона, управни акт, у смислу овог закона, јесте појединачни правни акт којим надлежни орган, непосредном применом прописа, решава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица, односно друге странке у управној ствари, док је одредбом члана 5. истог закона, прописано да управна ствар, у смислу овог закона, јесте појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди. Одредбом члана 17. Закона о Правосудној академији ("Службени гласник РС", бр. 104/09...106/15), прописано је да Програмски савет Академије: између осталог, одлучује о приговору на ранг листу кандидата са пријемног испита за почетну обуку. Одредбом члана 34. став 1. истог закона, прописано је да испитна комисија утврђује ранг листу кандидата на основу завршне оцене, а ставом 3. истог члана, прописано је да приговор на утврђену ранг листу кандидат може поднети Програмском савету, у року од три дана од дана објављивања ранг листе. Програмски савет може одбити приговор или га усвојити и утврдити коначну ранг листу кандидата. Ставом 4. истог члана, прописано је да се за кориснике примају кандидати према редоследу са ранг листе до попуне предвиђеног броја корисника за ту годину. Полазећи од цитираних одредби Закона о управним споровима и Закона о Правосудној академији, Управни суд налази да акт Програмског савета Правосудне академије, којим се одлучује о приговору кандидата на утврђену ранг листу кандидата са пријемног испита за почетну обуку, представља акт који ужива судску заштиту у управном спору. Ово због тога што одредбама Закона о Правосудној академији, није предвиђена другачија судска заштита против коначног појединачног акта Програмског савета Правосудне академије којим се одлучује о приговору кандидата на утврђену ранг листу кандидата са пријемног испита за почетну обуку, због чега кандидат има правни интерес за вођење управног спора против таквог акта, у смислу одредбе члана 3. став 2. Закона о управним споровима.

Одлука директора Републичке агенције за мирно решавање радних спорова којом се по службеној дужности покреће поступак мирног решавања колективног радног спора, одређује поступајући миритељ у поступку мирног решавања колективног радног спора и обавезују стране у спору да одреде свог представника у Одбору за мирење, није акт против кога је заштита обезбеђена у управном спору⁵⁴³.

Из образложења: Оспореним решењем, ставом првим, покреће се поступак мирног решавања колективног радног спора, по службеној дужности, између ББ синдиката и Клиничког центра Србије, чији је предмет остваривање права на синдикално организовање и деловање. Ставом другим оспореног решења одређује се АА за поступајућег миритеља у поступку мирног решавања колективног радног спора и ставом трећим се обавезују стране у спору да одреде свог представника у Одбору за мирење. Тужилац је поднетом тужбом оспорио законитост решења туженог органа са законом дозвољених разлога. Указује да је ББ синдикат који је био подносилац предлога за покретање мирног решавања колективног спора пред туженим и на основу чијег предлога је донето оспорено решење, већ је покренуо поступак пред надлежним судом по овом питању и у овом тренутку се чека коначна одлука Апелационог суда у Београду с обзиром да је пресудом Првог основног суда 16 П1 бр. 29/19 од 06.12.2019. године, одбијен тужбени захтев тужилаца у целости, као неоснован. Даље наводи да је тужени представку - предлог за покретање мирног решавања радног спора пред њим, поднетог од стране ББ синдиката, прихватио, у целости, без утврђивања у ком се статусу синдикат подносилац предлога налази код тужиоца, а са разлога што код тужиоца има 12 (дванаест) синдиката од којих су 4 (четири) репрезентативна, а сам подносилац предлога није један од њих и због тога покушава мимо законских и подзаконских прописа који су на снази код тужиоца, као здравствене установе чији је оснивач Република Србија, да наметне себе као овлашћеног представника запослених код тужиоца. Тужилац сматра да је у поступању туженог дошло до битне повреде правила предвиђених Законом о општем управном поступку, што је имало за последицу погрешну примену материјалних прописа, јер је тужени одлучивао искључиво у интересу подносиоца предлога за мирно решавање колективног спора, не водећи рачуна, пре свега о томе да је оспореном одлуком повредио један од основних принципа у праву, да није дозвољено одлучивати два пута о истој ствари, а такође, није

⁵⁴³Пресуда Управног суда, 23 У 7113/20 од 24.04.2020. године, Сентенцу сачинио Стево Ђурановић, судија Управног суда, Управни суд Билтен судске праксе, бр. 10, Београд, 2024.

водио рачуна о начелу сагласности воља и прописима који уређују рад у делатностима од општег интереса. Сматра да су се испунили сви законски услови да Управни суд одлучи у спору пуне јурисдикције, те да поништи оспорено решење туженог, као незаконито. Тужилац, такође, предлаже да се сходно одредби члана 23. Закона о управним споровима, одложи примена коначног оспореног решења туженог с обзиром да би спровођењем поступка из оспореног решења тужиоцу била нанета штета. У поступку претходног испитивања поднете тужбе, Управни суд је нашао да тужбу треба одбацити. Наиме, према одредби члана 3. Закона о управним споруправних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита (став 1.); у управном спору суд одлучује и о законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита (став 2.); суд у управном спору одлучује и о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено (став 3.). У члану 4. истог закона је прописано да управни акт, у смислу овог закона, јесте појединачни правни акт којим надлежни орган, непосредном применом прописа, решава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица, односно друге странке у управној ствари. Одредбом члана 26. став 1. тачка 2) Закона о управним споровима, прописано је да ће судија појединац решењем одбацити тужбу и ако утврди да акт који се тужбом оспорава не представља акт о чијој законитости се одлучује у управном спору (члан 3). Одредбом члана 1. став 1. Закона о мирном решавању радних спорова ("Службени гласник РС", бр. 125/04, 104/09 и 50/18), прописано је да се тим законом се уређују начин и поступак мирног решавања колективних и индивидуалних радних спорова, избор, права и обавезе миритеља и арбитара и друга питања од значаја за мирно решавање радних спорова. Одредбом члана 2. наведеног закона колективним радним спором, у смислу овог закона, сматра се спор поводом: 1) закључивања, измена и/или допуна колективног уговора; 1а) примене колективног уговора у целини или његових појединих одредаба; 2) примене општег акта којим се регулишу права, обавезе и одговорности запослених, послодавца и синдиката; 3) остваривања права на синдикално организовање и деловање и остваривање права на утврђивање репрезентативности синдиката код послодавца; 4) штрајка; 5) остваривања права на информисање, консултовање и учешће запослених у управљању, у складу са законом; 5а) утврђивања минимума процеса рада, у складу са законом. При овоме се општим актом, у смислу овог закона, сматра се правилник о раду и споразум послодавца и синдиката, у складу са законом а страном у колективном

спору сматрају се послодавац, синдикат, овлашћени представник запослених, запослени, штрајкачки одбор, оснивач за јавна предузећа, друштва капитала чији је оснивач јавно предузеће, друштва капитала и јавне службе чији је оснивач Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе. Одредбом члана 5. став 2. наведеног закона прописано је да су стране у спору слободне да добровољно одлуче о приступању мирном решавању спора, ако овим законом није другачије одређено. Одредбом члана 7. наведеног закона, прописано је да се образује Републичка агенција за мирно решавање радних спорова као посебна организација, а према одредби члана 8. истог закона, Агенција обавља стручне послове који се односе на: 1) мирно решавање колективних и индивидуалних спорова; 2) избор миритеља и арбитра; 3) вођење Именика миритеља и арбитра; 4) стручно усавршавање мировима ("Службени гласник РС", бр. 111/09) у управном спору суд одлучује о законитости коначнихтеља и арбитра; 5) одлучивање о изузећу миритеља и арбитра; 6) евиденцију о индивидуалним и колективним радним споровима; 7) друге послове одређене законом. Одредбом члана 10. наведеног закона прописано је да се поступак мирног решавања радног спора, покреће подношењем предлога Агенцији а у смислу одредбе члана 12. наведеног закона миритеља, односно арбитра споразумно одређују стране у спору из Именика, у заједничком предлогу, односно у року од три радна дана од дана прихватања појединачног предлога а ако стране у спору споразумно не одреде миритеља, односно арбитра, одређује га директор Агенције решењем. Одредбом члана 18. наведеног закона прописано је да стране у спору из члана 2. став 1. тач. 1), 1а), 3), 4) и 5а) овог закона, у делатностима у којима постоји обавеза обезбеђивања минимума процеса рада у складу са законом којим се уређује остваривање права на штрајк, су дужне да приступе мирном решавању колективног спора, у складу са овим законом. У делатностима из члана 18. овог закона стране у спору су дужне да поднесу предлог, у року од три радна дана од дана настанка спора, у складу са овим законом а ако стране у спору не поднесу предлог, директор Агенције по службеној дужности покреће поступак мирнења и одређује миритеља из Именика. Дакле, Законом о мирном решавању радних спорова је установљена могућност мирног решавања индивидуалних и колективних радних спорова и уређена су правила тог поступка, при чему је законодавац прописао искучење права на жалбу против решења миритеља односно арбитра. Наведено са разлога што је овакав начин решавања спорова заснован на добровољној одлуци страна у спору, при чему се одлучивање од стране миритеља односно арбитра не може сматрати одлучивањем државног органа или организације која врши јавна овлашћења,

већ о одлуци појединца кога су странке у спору добровољно изабрале да им непристрасно реши спор. Такође, ни одлука о покретању поступка коју доноси директор Агенције у смислу одредбе члана 19. став 2. наведеног закона, не представља одлучивање о појединачној неспорној ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди, нити је пак, у конкретној правној ствари, директор Агенције доневши оспорени акт поступао у вршењу јавних овлашћења и решавао у управној ствари. Имајући у виду наведено, Управни суд је оценио да оспорени акт по својој садржини не представља акт против кога се, сагласно одредбама чл. 3. и 4. Закона о управним споровима, може покренути управни спор. Наиме, акт који се тужбом оспорава не представља управни акт јер није донет од стране државног органа, органа аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, привредног друштва, јавног или другог предузећа, установе, организације и појединца у вршењу јавних овлашћења, нити је други појединачни акт против кога је заштита обезбеђена у управном спору.

У анализираним примерима можемо уочити разлике у природи управних аката и њиховој подложности судској заштити у управном спору. Први и други пример представљају акте који се односе на права и обавезе физичких лица, те су стога предмет управног спора. У овим случајевима, судови разматрају законитост појединачних аката донетих од стране јавних органа, као што су Скупштина АП Војводине и Програмски савет Правосудне академије, у складу са одредбама Закона о управним споровима. Ови акти су директно утицали на правни статус тужилаца и као такви подлежу судској контроли у оквиру управног спора. Са друге стране, трећи пример, који се односи на одлуку о покретању поступка мирног решавања колективног радног спора, показује разлику између акта који директно утиче на права и обавезе и акта који има припремни карактер. Одлука која иницира поступак није управни акт у правном смислу, јер не доноси одлуку о правима конкретних странака, већ представља само почетни корак у решавању спора.

Тужба се одбацује. Одбија се захтев туженог за накнаду трошкова управног спора.

Из образложења: Тужилац је дана 15.03.2021. године поднео Управном суду тужбу против туженог, којом оспорава одлуку о стављању ван снаге коначне одлуке о прибављању непокретности означених као катастарска парцела борј ... и катастарска парцела број ..., обе у К.О. ... у јавну својину Општине Мали Зворник непосредном

погодбом путем размене, број 06-1686/2019-5 од 12.02.2021. године, којом је стављена ван снаге коначна одлука о прибављању непокретности означених као катастарска парцела број ... и катастарска парцела број ..., обе у КО ... у јавну својину општине Мали Зворник непосредном погодбом путем размене број 06-1686/2019-4 од 27.02.2020. године и одређено да одлука ступа на снагу даном доношења.

У одговору на тужбу тужени орган је остао код образложења из оспорене одлуке и предложио да суд тужбу одбаца или одбије и обавезе тужиоца да туженом накнади трошкове управног спора у износу од 36.000,00 динара.

У поступку испитивања поднете тужбе, пазећи по службеној дужности на своју стварну надлежност, Управни суд је нашао да тужбу треба одбацити. Одредбом члана 3. Закона о управним споровима ("Службени гласник РС", број 111/09) прописано је да у управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита (став 1.); коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита (став 2), те других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено (став 3).

Законом о управним споровима прописано је и да је управни акт, у смислу овог закона, појединачни правни акт којим надлежни орган, непосредном применом прописа, решава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица, односно друге странке у управној ствари (члан 4.), као и да је управна ствар, у смислу овог закона, појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произлази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди (члан 5.).

Полазећи од наведених законских одредаба, те правног става Управног суда, усвојеном на 51. седници свих судија, одржаној дана 10.12.2014. године, да против решења о отуђењу или давању у закуп грађевинског земљишта у јавној својини непосредном погодбом, донетог после 05.04.2011. године, није допуштена жалба нити се може покренути управни спор, то је суд оценио да тужбом оспорена одлука о стављању ван снаге одлуке о прибављању непокретности у јавну својину Општине Мали Зворник непосредном погодбом, не представља управни акт у смислу наведених одредаба Закона о управним споровима, већ акт управљања и располагања, због чега се против истог не може водити управни спор.

На основу свега наведеног, Управни суд је применом одредбе члана 26. став 1. тачка 2. Закона о управним споровима, одлучио као у ставу 1. диспозитива решења. Имајући у виду да тужени орган нема пуномоћника адвоката, нити га заступа јавно правобранилаштво, суд је оценио да тужени нема право на накнаду трошкова за састав одговора на тужбу, те је у складу са одредбом чл. 66. и 67. Закона о управним споровима и члана 150. и 162. Закона о парничном поступку (“Службени гласник РС”, бр. 72/11...10/23), која се сходно примењује на основу члана 74. Закона о управним споровима, његов захтев за накнаду трошкова управног спора одбио и одлучио као у ставу 2. диспозитива⁵⁴⁴.

Уз све досадашње разматрање, није могуће игнорисати чињеницу да се у нашој правној књижевности усталила претпоставка да је појам „управне ствари” специфичан и практично јединствен у нашем правном систему. Ово мишљење је посебно наглашено ако се узме у обзир да само мали број држава, како у Европи, тако и шире, регулише и третира појам „управне ствари” као законски дефинисану категорију. Обзиром на изнесено, и узимајући у обзир упоредноправну као и функционалну анализу позитивноправних појмова, можемо закључити да су појмови „управна ствар” и „управносудска ствар” дубље укореењени у правном поретку Француске него у правном поретку Републике Србије. Иако је у Србији „управна ствар” законски дефинисана као правни појам, што није случај у Француској, француски правни систем је развио снажнији и структуриранији оквир за регулисање ових појмова, што их чини интегралним делом њиховог правног и судског поретка, како правилно закључује Прица⁵⁴⁵. Поред бројних покушаја управна ствар је дефинисана у Закону о управним споровима. Чини се да се сматрало да је добро било какву дефиницију унети у текст закона која би могла трпети критике од нејединствене праксе. Досадашњи резултати нису довољни, а у пракси и даље готово сви проблеми квалификације једног акта произилазе из различитог тумачења законског појма управне ствари.

Разлога за појмовно одвајање појмова „управне ствари” и „управносудске ствари” има много, те је потребно приступити њиховом разматрању систематски. Почнимо редом.

⁵⁴⁴Решење Управног суда III-2 У. 5532/2021 од 28.07.2023. године.

⁵⁴⁵Милош Прица, Управна ствар и управносудска ствар. Прилог реформи српског законодавства и правосуђа, Зборник радова „Право у функцији развоја друштва“, Том I, Косовска Митровица, 2019., стр. 604-605.

У складу с уставним гаранцијама које обезбеђују судско испитивање законитости појединачних правних аката, Законом о управним споровима, како је већ наведено, проширен је предмет управног спора, односно створене су управносудске ствари. Осим испитивања законитости управних аката донетих у управним стварима, сада се испитује и законитост других коначних појединачних аката донесених у различитим правним стварима (подвукао аутор). Законско утврђивање управносудске ствари као предмета управног спора намеће потребу за дефинисањем основног критеријума који оправдава укључивање појединачних правних аката из разноврсних области правног уређивања у домен судског испитивања законитости у оквиру управног спора, осим наравно оних када је по природи ствари предвиђена другачија судска заштита. Ова промена отвара питање о правном оправдању и условима под којима одређени акти, који нису непосредно повезани са управним поступком, могу бити предмет судског надзора с циљем очувања правне сигурности и владавине права. Поред формалног критеријума, материјални критеријум за одређивање управносудске ствари води нас ка техници уређивања правних ствари које подлежу контроли законитости у оквиру управног спора, док сама техника подразумева решавање правних предмета издавањем појединачних правних аката разумском интерпретацијом императивних законских норми као непрецизираних и недовршених правних бића⁵⁴⁶. Треба напоменути да постоје наравно и правне ствари које се могу правно уређивати и на основу целисходности, с тим што је код ових правних ствари искључена слободна воља као правотрорилачки извор.

С напред наведеним у вези, обзиром да је од 2009. године како је већ поменуто проширен предмет управног спора, аутор је мишљења да је неопходно у даљим реформама појмовно одвојити управну ствар као предмет управног поступка и управносудску ствар као предмет управног спора обзиром да су то две засебне правне ствари у правном поретку⁵⁴⁷, понајвише из разлога јер је итекако постало јасно да судска контрола законитости не може да обухвати управну материју у целости. Наиме, у одређеним управним стварима заступљене су одређене правне ствари које не могу бити предмет судске контроле у спору, као што је случај са поравнањем⁵⁴⁸ у управном

⁵⁴⁶Милош Прица, Управна ствар и управносудска ствар. Прилог реформи српског законодавства и правосуђа, Зборник радова „Право у функцији развоја друштва“, Том I, Косовска Митровица, 2019., стр. 632.

⁵⁴⁷Ibidem, стр. 597-639.

⁵⁴⁸Поравнање закључено код органа управе не може се оспоравати редовним и ванредним правним средствима ЗУП-а, већ у парници код суда опште надлежности. Пресуда Врховног суда Србије

поступку. Даље, предмет управног спора нису ни материјални акти управе⁵⁴⁹. На крају, како је и напред поменуто, судска контрола законитости искључена је у управним стварима које се решавају на основу оцене целисходности, такозвани дискрециони управни акти. Поред тога, било би корисно размотрити увођење диференцираних процедуралних механизма у управним судовима, како би се олакшао рад и омогућила специјализована судска разматрања одређених управних предмета. На пример, могућност стварања специјализованих одеа за одређене области управних спорова (као што су социјална, пореска или имовинска питања) могла би побољшати ефикасност и стручност судских одлука. Такође, прецизно дефинисање појма управносудске ствари може помоћи у бољем планирању и организацији мреже управних судова, али и у оптимизацији ресурса. Без јасне визије шта тачно представља предмет управног спора, било би изузетно тешко утврдити колико управних судова је потребно и како их адекватно распоредити, као и који ће имати надлежности за разматрање специфичних типова управних спорова.

Како се провера квалитета законских решења врши кроз њихову примену у пракси, те како је јасно да се улога законодавца не исцрпљује само у доношењу закона већ и у праћењу његове примене у пракси, право је време за реаговање законодавца како би се нека актуелна решења исправила⁵⁵⁰. У том смислу, указаћемо и на одређене примере из праксе, који показују да, иако се доносе акти у форми решења, нису управни акти чија се законитост може оспоравати у управном спору.

1. Упућивање возача на контролни здравствени преглед у смислу члана 171 Закона о основама безбедности саобраћаја не представља решавање о било каквом његовом праву или обавези, већ је то начин прикупљања потребних података на основу којих ће евентуално доћи до решавања о праву на возачку дозволу. Стога акт који се

У.5720/05 од 31.05.2006. године. Исто и у Пресуда Основног суда у Чачку П. 2347/2023 (одбија се приговор стварне ненадлежности Основног суда у Чачку истакнут од стране пуномоћника туженог, као неоснован).

⁵⁴⁹Управни спор се једино може водити поводом негативног решавања по захтеву за издавање уверења: „Ако управни орган одбије да изда уверење зато што сматра да није дужан да изда уверење јер се неради о ствари о којој је он води службену евиденцију нити о ствари за коју је прописано издавање уверења у смислу члана 171 ЗУП-а такво решење представља управни акт у смислу члана 6 ЗУС-а. Друга ситуација, када орган одбије захтев за издавање уверења зато што су чињенице другачије него што их представља странка, јер такво решење има катактер негативног уверења. Врховни суд Југославије. Уж. 10165/61 од 12.01.1962. године“; „Материјалне радње државних органа у управном поступку не могу бити предмет управног спора“. (Пресуда Савезног врховног суда, Уж. 188/52 од 26.12.1952. године).

⁵⁵⁰Ана Катић, Актуелни правни режим предмета управног спора у праву Републике Србије – проблеми и изазови, Правни хоризонти, број 10, 2025.

таквоупућивање врши, без обзира што је донет у форми решења, па је решавано и по жалби, не представља управни акт у смислу члана 6 Закона о управним споровима⁵⁵¹.

2. Споразум о накнади за експроприсано земљиште састављен код управних органа, не може се оглашавати ништавим у управном спору, већ се о његовој ваљаности одлучује у поступку код редовног суда⁵⁵².

3. Одлука председништва Кошаркашког Савеза Југославије којом је тужилац кажњен дисциплинском казном временске забране обављања било какве дужности у кошаркашком спорту у трајању од четири месеца не може се сматрати управним актом. Овостога што се не ради о акту самоуправне организације или заједнице која врши јавноовлашћење у смислу члана 1 став 2 Закона о општем управном поступку⁵⁵³.

4. Решење Надзорног органа о покретању поступка изрицања дисциплинске мере упозорења судији, нема карактер управног акта⁵⁵⁴.

Управносудску ствар, иако није дефинисана као законски појам, неопходно је разматрати и прецизније одредити. У сврху јаснијег разумевања, представићемо одређена обележја управносудске ствари која као предмет управног спора имају значајну улогу и указати на неопходност разликовања управне и управносудске ствари, будући да само један потез законодавца може променити правни режим једног дела друштвене стварности.

1. Најпре, треба нагласити да управносудска ствар јесте *појединачна ствар*, појединачни предмет или ситуација као део реалности у оквиру којег се врши управна делатност. Управна делатност се састоји искључиво у појединачним акцијама, у вршењу власти у појединачним ситуацијама издавањем појединачних заповести или вршењем материјалних радњи принуде⁵⁵⁵. Управносудска ствар није никаква активност, делатност, нити је пак акт. Управносудска ствар представља правну ствар која настаје као последица управног поступка, односно појединачног управног акта који је довео до спора. Самим тим, општи правни акти били би изван домена управносудске ствари, па самим тим и изван надлежности Управног суда. Треба нагласити да су управносудске ствари, у одређеним аспектима, уско повезане са уставносудским стварима, јер у

⁵⁵¹Врховни суд Србије, У. 2193/83 од 19.03.1984. године.

⁵⁵²Врховни суд Србије, У. 2598/02 од 14.12.2002. године.

⁵⁵³Савезни суд, Усс. 690/91 од 21.11.1981. године.

⁵⁵⁴Пресуда Врховног суда Србије, У. 3279/07 од 03.07.2008. године.

⁵⁵⁵Павле Димитријевић, Управно право као грана правног система, „Архив за правне и друштвене науке“, бр. 3-4, Београд, 1974.

многим случајевима управни поступци и акти могу имати уставно значење, посебно када се односе на заштиту основних права грађана. Стога, управносудске и уставносудске ствари нису потпуно одвојене и понекад могу да се преклапају, али је основна разлика у томе што уставносудске ствари имају шире значење, односећи се на уставност и законитост и заштиту основних људских права, док се управносудске ствари односе на конкретне спорове који произилазе из управне делатности и управних аката.

2. Друго обележје управносудске ствари јесте потреба да се она разликује од судске ствари уопште. На овом плану, важно је нагласити да је управна делатност, као део управног права, увек усмерена ка будућности. То подразумева да управни органи доносе одлуке које се односе на будућа понашања појединаца или правних субјеката, чије ће понашање тек бити регулисано одређеним правилима. Управна делатност има за циљ да регулише будуће ситуације које још нису конкретно дефинисане, али ће бити у складу са правним оквирима који се постављају тим актима. Правна норма као таква је апстрактна и безлична, те се односи на све и никог у конкретном смислу, јер оставља простор за примењивање на различите ситуације. Правна норма је како је наведено безлична и с једне стране односи се на сваког, а са друге стране на никог. Правило понашања се прецизира тек доношењем управног акта који садржи примарну диспозицију која још увек није прецизирана и то је учињено тек доношењем управног акта. Управни акт садржи конкретну примарну диспозицију која се односи на специфичну ситуацију, а која није била прецизирана у општој правној норми. Сходно наведеном, управносудска ствар је појединачна ствар у којој постоји потреба да се *правило понашања прецизира примарном диспозицијом*. Међутим, важно је напоменути да примарна диспозиција није дефинитивно утврђена све док своју вољу не изјави и другостепени орган управе, одлучујући по правном леку. Ово указује на то да управна делатност, иако усмерена ка будућности, може подразумевати и промену или преиспитивање првобитно донетог управног акта, у случају да постоји правни лек и нова одлука од стране другостепеног органа. Када другостепени орган, по праву надзора, укине или поништи првостепени акт, он не учествује директно у довршавању примарне диспозиције у смислу да није он тај који доноси ново правило понашања. Међутим, тиме што сматра да првобитна примарна диспозиција није адекватно прецизирала правило понашања, другостепени орган индиректно учествује у њеном довршењу. Укидање или поништавање првостепеног акта подразумева да орган сматра

да су одређени аспекти управне одлуке били недовољно прецизно утврђени, те да је потребно донети нову одлуку која ће прецизније регулисати ситуацију. Овај поступак, односно интервенција другостепеног органа, може се сматрати као допринос прецизирању правила понашања, јер он утиче на то како ће примарна диспозиција бити конкретизована и примењена у конкретном случају. Другостепени орган, разматрајући правни лек, изражава своје виђење законитости и потребе за прецизирањем правила понашања, што доприноси довршавању примарне диспозиције у смислу њене јасности и примењивости у будућности. Сада, када је управа утврдила примарну диспозицију, може остати спорно да ли је то учињено у складу са законом. У том случају, управносудска ствар добија значај, јер суд има задатак да разматра законитост управног акта и утврди да ли је правило понашања које је постављено у управном акту у складу са правним прописима. У највећем броју случајева, ако суд утврди да је управни акт незаконит, санкција која се изриче обично се састоји у поништавању тог акта. Поништавање управног акта значи да се акт враћа на поновну одлуку надлежног управног органа, који ће га поново разматрати и донети нову одлуку у складу са законским прописима. Међутим, може се десити и да суд, у оквиру пуне јурисдикције, потпуно замени управни акт. У таквом случају, суд не само да утврђује санкцију (која може бити поништавање акта), већ сам по себи преузима функцију утврђивања нове примарне диспозиције, то јест прецизирања правила понашања које је измењено или које није било довољно прецизно утврђено од стране управе. У овом случају, суд не само да решава законитост акта, већ и доноси нову одлуку која има снагу управног акта, чиме преузима одговорност за прецизирање примарне диспозиције. С тим у вези, треба напоменути да идентитет управног спора није могућ без озбиљне заступљености спора пуне јурисдикције у поступању Управног суда. Спор у управном праву, који подразумева разматрање законитости управног акта, захтева да управни суд има пуна овлашћења да утврди не само законитост самог акта, већ и да у оквиру пуне јурисдикције, по потреби, изврши замену управног акта или прецизира примарну диспозицију⁵⁵⁶.

⁵⁵⁶Неразумевање да спор пуне јурисдикције у системско – телеолошком нема оправдање у подели власти, заступљено је, нажалост у нашој правној теорији: „При том, треба имати у виду да је у систему поделе власти битно да се органима управе, по правилу, препусти мериторно решавање управних ствари, а да се улога суда ограничи на контролу законитости коначних управних аката“. Д. Васиљевић, *Спор за поништај управног акта и спор пуне јурисдикције по новом ЗУС Србије*, Правни живот, бр. 10/2010, стр. 363. Међутим, овакав приступ не узима у потпуности у обзир функционалну потребу за споровима пуне јурисдикције у управном поступку. Управни судови, као независни органи, морају имати могућност да не само контролишу законитост управних аката, већ и да, у случају да су утврдили

3. Треће обележје управносудске јесте да се правило понашања примарном диспозицијом прецизира *на ауторитативан начин*. То значи да управни орган, као носилац јавне власти, има овлашћење да на основу правне норме, али и својих правних овлашћења, донесе одлуку која има обавезујући ефекат. Примарна диспозиција у овом контексту представља конкретно правило понашања које је утврђено и донео га је управни орган. Ауторитативност је кључни аспект овог процеса, јер управни акт није само препорука или савет, већ има правну снагу која обавезује појединце или правне субјекте да се понашају у складу са њим. То значи да, након што је управни орган донео акт који садржи примарну диспозицију, то правило понашања постаје обавезујуће за све који се на њега односе. Таква ауторитативност обезбеђује да управни акт буде правно значајан и да се примени у конкретном случају, чиме се прецизирају права и обавезе страна у поступку и омогућава њихова правна сигурност.

За одређивање идентитета управносудске ствари од великог значаја је и испитивање домаћаја сходне примене Закона о општем управном поступку у правним стварима ван управне материје⁵⁵⁷. Превасходно, треба указати да посебни закони према Закону о општем управном поступку као општем закону могу стајати у режиму правне подређености али и у режиму правне упућености, из чега произлази управо разлика између супсидијарне и сходне примене општег закона. Сходна и супсидијарна примена није иста. Јер, сходна примена означава примену општег закона саобразно природи односа између правила правног поступка и материје правног уређивања, док би супсидијарна примена подразумевала примену општег закона у целости у свим питањима која нису уређена посебним законом⁵⁵⁸. Самим тим, сходна примена о којој говоримо не може се испољити на исти начин у свим материјама у којима постоји упућивање на Закон о општем управном поступку, као што ни правни режим управног

незаконитост акта, примене пуно судско решење које може подразумевати замену управног акта или прецизирање правила понашања у складу са правом. Неразумевање значаја пуне јурисдикције у овим поступцима може довести до погрешног тумачења функције суда као само контролора, док у стварности суд игра активну улогу у обезбеђивању правне сигурности и правде. Пуно судско решење, које није ограничено само на формалну контролу, већ подразумева и могућност активне замене или прецизирања управног акта, представља неопходан корак у системској и телеолошкој контроли законитости и правичности управних одлука.

⁵⁵⁷Управни суд је у неколико наврата испитивао однос између општих и посебних закона, само без изграђеног и образложеног начелног становишта о овом великом изазову са којим се данас суочава доктрина у правној држави. Пресуда Управног суда I-3 У. 17685/10 од 03.11.2011. године, Билтен судске праксе Управног суда бр. 3/2012, 45-46, Пресуда Врховног суда Србије У. 4825/07 од 12.12.2009. године, Пресуда Врховног суда Србије У. 787/08 од 16.04.2009. године.

⁵⁵⁸Милош Прица, Супсидијарна и сходна примена Закона о општем управном поступку, Зборник радова Правног факултета у Нишу, Број 91/2021., стр. 99-100.

спора није исти код свих појединачних правних аката који представљају предмет управног спора⁵⁵⁹.

Напоследку, имајући у виду Цуцићев став о неопходности веће заступљености спора пуне јурисдикције, мишљења смо да у правним стварима чије решавање карактерише систем потпуне правне везаности, идентитет управног спора и управносудске ствари није могућ без озбиљне заступљености спора пуне јурисдикције. Наведено јер легитимитет управног правосуђа у виду чувара законитости и субјективних права се обликује у правној свести субеката правног поретка, нарочито у мери у којој управно правосуђе својом јудикатуром и јуриспруденцијом усмерава поступање овлашћених субјеката поводом једностраног прецизирања императивних правних норми. Усмеравање у питању није могуће остварити без преовлађујуће заступљености спора пуне јурисдикције у стварима у којима је управни спор допуштен⁵⁶⁰.

На основи изнетих обележја управносудске ствари, испитивања домаћаја сходне примене ЗУП-а и спора пуне јурисдикције, можемо дати и дефиницију управносудске ствари.

Управносудску ствар можемо дефинисати као појединачну правну ствар која произилази из потребе да се правило понашања, прописано општим правним нормама, прецизира на ауторитативан начин кроз примарну диспозицију управног акта. Односно, **управносудска ствар јесте појединачна правна ствар у којој суд, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, одлучује о правима, обавезама и правним интересима странака у ситуацијама које су од јавног интереса, а које подразумевају контролу законитости управних и других аката и мера, као и мериторно решавање правних питања, укључујући и решавање спорова странака.**

Управносудска ствар подразумева процену законитости управног акта у оквиру управног спора, који се води пред управним судом. Важно је напоменути да из ове дефиниције јасно искључујемо одређене ствари које нису управносудске, јер судска

⁵⁵⁹Примера ради, у погледу судске контроле законитости појединачних правних аката из изборне материје не могу се користити ванредна правна средства предвиђена Законом о управним споровима.

⁵⁶⁰Милош Прица, Управна ствар и управносудска ствар. Прилог реформи српског законодавства и правосуђа, Зборник радова право у функцији друштва, Том I, Косовска Митровица, 2019., стр. 636.

контрола у управном спору не обухвата целокупну управну материју, почев преваходно од материјалних аката управе – управне радње.

Тема управне и управносудске ствари представља објекат различитих теоријских тумачења, а у нашој анализи истаћи ћемо кључне ставове Радошевића и Прице. Наиме, Радошевић истиче да суштину управног спора не може да промени то што је законодавац проценио да би вођење управног спора било примерено и у неким другим ситуацијама, различитог карактера. Управни спор није кројен по мери тих других ситуација — правила која уређују управни спор кројена су по мери контроле управних аката. Под задатим условима, њихова примена само је проширена тако да обухвати контролу и неких других појединачних аката⁵⁶¹. Са друге стране, Прица има супротно схватање, у складу са којим је проширењем предмета управног спора створена нова — управносудска ствар⁵⁶², са чиме се Радошевић не слаже, наводећи да је питање међутим, да ли целовитост управноправног режима, заснованог на појму управне ствари, треба нарушити због привидно целовите „управносудске ствари“. То што законодавац правила намењена контроли законитости управних аката проширује и на неке друге појединачне акте, још увек не значи да они заједно представљају било какву целину. Напротив, то могу да буду појединачни акти различите правне природе, који постају предмет управног спора само зато што законодавац процењује да би то била најбоља опција, или зато што друге опције ни нема. Радошевић, као што смо рекли, сматра да се не треба нарушавати целовитост управноправног режима који је заснован на појму управне ствари. Он сматра да није оправдано правити разлику између управне ствари и управносудске ствари, јер то могу бити акти различите правне природе који постају предмет управног спора из практичних разлога, а не зато што је потребно стварање нове категорије. Чини се да је рад Радошевића више оријентисан на очување традиционалне правне структуре управног права, где су све врсте аката уклопљене у исти правни оквир, без потребе за новим правним појмовима. Прица, с друге стране, покреће важну дебату о томе да ли би проширење предмета управног спора на различите акте могло створити нову правну категорију која би довела до већих промена у правном систему. Делимо Прицин став да проширење предмета управног спора на нове појединачне акте ствара нову правну категорију — управносудску ствар.

⁵⁶¹Ратко Радошевић, Реформа управног спора: нови покушај – стари проблеми, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 3/2020., стр.1108.

⁵⁶²Милош Прица, „Управна ствар и управносудска ствар. Прилог реформи српског законодавства и правосуђа“, Зборник радова Право у функцији развоја друштва, Том I, Косовска Митровица 2019, 631-632.

Ово проширење не представља само еволуцију постојећег система, већ води ка стварању нове правне димензије која подразумева различите акте са различитом правном природом. На тај начин, проширење предмета управног спора не може се свести на једноставну примену истих правила на нове акте, већ захтева стварање новог правног појма који обухвата ову промену. Радошевић, иако је критичан према постојећем правном систему у контексту управних спорова, не нуди јасне и конкретне аргументе против концепта управносудске ствари који заступа Прица. Уместо да се бави дубљим теоријским разматрањем и анализом овог новог правног појма, Радошевић остаје на становишту да проширење предмета управног спора на нове акте не захтева стварање нове категорије, већ представља само наставак примене постојећих правних правила. Међутим, овакав приступ се чини недовољним, јер не одговара на суштинске аргументе које Прица износи у погледу потребе за увођењем управносудске ствари као нове правне категорије. Радошевић, не износи конкретне и аргументоване контрааргументе против концепта управносудске ствари који заступа Прица. Његова критика се своди на општи став да проширење предмета управног спора не захтева стварање нове категорије. Овакав приступ не одговара на дубље теоријско разматрање неопходних реформи, што чини Радошевићев став теоретски непотпуним. Стварање управносудске ствари није само теоријска импликација, већ практична потреба да се правни систем адаптира на промене у управном праву и на динамичне правне ситуације које захтевају нове и прецизније правне механизме. Увођење управносудске ствари, као што истиче Прица, може значајно допринети повећању правне сигурности и ефикасности судске контроле у управним споровима, чиме ће се осигурати да правни систем адекватно одговори на савремене изазове у контексту управног судства. Такође, водећи се мишљу Радошевића осим непосредно, након доношења новог Закона о општем управном поступку предмет управног спора проширен је и посредно; тако, нажалост, да ни основна улога Управног суда више не може јасно да се одреди. Посредно проширење предмета управног спора последица је проширења предмета управног поступка и увођења неких нових облика „управне делатности“. Преко приговора у управном поступку и управног акта, којим се о изјављеном приговору одлучује, пред Управни суд требало би да долазе и оне „управне ствари“ у којима се врше радње управе, закључују управни уговори и пружају јавне услуге⁵⁶³, при чему наводи да су све то ствари различите природе које прикривено мењају и проширују

⁵⁶³Ратко Радошевић, Реформа управног спора: нови покушај – стари проблеми, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 3/2020., стр. 1104.

улогу Управног суда, привидно је остављајући у границама контроле законитости управног акта. Радошевић несумњиво има своје аргументе који су теоретски вредни и даје значајну критичку напомену у вези са проширењем предмета управног спора. Он није против проширења предмета као таквог, али је критичан према концепту "управносудске ствари" као нове категорије. Међутим, иако је Радошевић несумњиво у праву у неким аспектима, проширење предмета управног спора захтева стварање нових правних категорија које би биле у стању да одговоре на све нове изазове који долазе са новим облицима управне делатности. Свакако, проширење предмета управног спора на нове акта, као што су управни уговори или јавне услуге, поставља правну потребу да се ствара нова категорија која би обухватила све аспекте управног права, а да не буде ограничена само на контролу законитости. Самим тим, Управни суд би у већој мери био у могућности да одлучује у спору пуне јурисдикције, чиме се решавају и бројни проблеми које је аутор напред истакао, јер се постојеће стање, оцењује као неодрживо⁵⁶⁴.

Након детаљног разматрања питања које се тиче управних спорова, а посебно одредби из члана 3 Закона о управним споровима, неопходно је нагласити неке кључне аспекте који разликују управне ствари од управносудских ствари, као и њихову значајност у правном контексту. Члан 3 Закона о управним споровима дефинише предмет управног спора и прописује случајеве у којима суд одлучује о законитости различитих врста управних аката. Међутим, треба напоменути да само акти из става 1 овог члана припадају категорији управних ствари („законитост коначних управних аката, у погледу којих није предвиђена другачије судска заштита“), док акти из става 2 и 3 представљају управносудске ствари („законитост коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита“⁵⁶⁵ и „законитост других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено“⁵⁶⁶), али не и управне ствари у правом смислу те речи.

С тим у вези, указаћемо на одређене примере из праксе, обзиром да питање правне природе аката о избору, именовању, постављању и разрешењу лица у изборним звањима, а у вези с тим и надлежност суда да одлучује о тужбама за поништај ових

⁵⁶⁴Добросав Миловановић, Вук Цуцић, Реформа управног судства, Правни живот, 10/2016, стр. 152.

⁵⁶⁵Закон о управним споровима (Службени гласник РС, бр. 111/2009).

⁵⁶⁶Закон о управним споровима (Службени гласник РС, бр. 111/2009).

аката, врло често се појављивало као спорно у пракси највиших судова у Републици Србији. Наведеном је у највећој мери допринео законодавац пропуштајући да у меродавним законима на експлицитан начин пропише надлежност суда за одлучивање у овој врсти спорова. Недостатак јавних нормативних решења довео је до тога да и даље чини се остају спорна питања у ком судском поступку – парничном или управном спору и пред којим судом – основним или управним се оцењује законитост аката о избору наставног особља на високошколским установама.

Према правном схватању Врховног суда Србије, одлуке о избору наставника и сарадника факултета, представљају управне акте, па и одлуке да се не изврши избор односно реизбор, јер те одлуке доноси надлежни орган факултета у вршењу јавних овлашћења ауторитативно, у поступку који је прописан законом, решавајући о правима физичких лица у управној ствари, непосредно примењујући пропис⁵⁶⁷.

Након преношења надлежности за решавање управних спорова на Управни суд 2010. године, тај суд је наставио да поступа у складу са ранијом праксом Врховног суда Србије по тужбама за оцену законитости одлука о избору и реизбору наставног особља на високошколским установама. Међутим, по таквим тужбама поступају и судови опште надлежности у радном спору, с обзиром на то да одлука о избору у одређено наставно звање, по правилу садржи и одлуку да изабрани кандидат са високошколском установом заснива радни однос на одређено или неодређено време. Овакво поступање судова опште надлежности проистекло је из појединих одлука (решења) Врховног касационог суда донетих након 2014. године, у предметима сукоба надлежности, којима је за поступање у оваквим споровима одређена надлежност основних судова⁵⁶⁸.

Одлучујући о захтеву за преиспитивање пресуде Управног суда којом је оцењивана законитост одлуке Изборног већа једног факултета о избору у звање асистента са заснивањем радног односа на одређено време у трајању од три године⁵⁶⁹, Врховни суд је оценио да надлежност суда у предметима избора у наставна звања зависи од навода тужбе у разлога због којих се одлука о избору оспорава. О томе се изјаснио на следећи начин: Врховни касациони суд стоји на истом становишту као Врховни суд Србије налазећи да одлуке надлежног органа факултета о избору у звање наставника и сарадника имају све карактеристике управног акта прописане чланом 4

⁵⁶⁷Види: Пресуду Врховног суда Србије Uvp II 135/04 од 8. јуна 2005. године, Билтен праксе Врховног суда Србије, број 4/2005.

⁵⁶⁸Види: Решење Врховног касационог суда Us 3/2014 од 3.2.2014. године.

⁵⁶⁹Види: Пресуду Врховног касационог суда Uzр 13/2020 од 22.05.2020. године.

важећег Закона о управним споровима, а да је, при том, одредбама члана 3 овог Закона предмет управног спора сада проширен са коначних управних аката и на друге појединачне акте којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају није предвиђена другачија судска заштита. Законом о високом образовању није прописан правни лек против одлука органа факултета о избору у звање наставника или сарадника факултета, па се судска заштита стога обезбеђује у управном спору. На надлежност суда да у управном спору одлучује о законитости коначне одлуке о избору у звање наставника и сарадника факултета није од утицаја чињеница да одлука о избору, по правилу, садржи и одлуку о заснивању радног односа наставника или сарадника, као ни то да се, сагласно одредби члана 89 став 1 Закона о високом образовању, у погледу права, обавеза и одговорности запослених на високошколкој установи, примењује закон којим се уређује рад, ако овим законом није другачије одређено. Уколико се наводима тужбе оспорава законитост коначне одлуке о избору у звање наставника или сарадника факултета, као што је случај с овим предметом, а не одлука о заснивању радног односа наставника или сарадника факултета која последично прати избор у звање, судска заштита се обезбеђује у управном спору. Када се тужба односи на заснивање, постојање или престанак радног односа наставника или сарадника факултета, у питању је радни спор о коме се одлучује у парничном поступку пред судом опште надлежности. Следом наведеног, Врховни касациони суд сматра да је Управни суд био надлежан да у управном спору испитује законитост оспорене одлуке с обзиром да је тужба поднета због неправилности у току избора кандидата по објављеном конкурс.

Наведено схватање нам на јасан начин потврђује оно што смо раније истакли, а то је да члан 3 став 2 Закона о управним споровима типично представља управносудску ствар у пракси, и то из следећих разлога. Законом о управним споровима прописано је:

„У управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита.

У управном спору суд одлучује и о законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.

Суд у управном спору одлучује и о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено.

Одредбе овог закона које се односе на управни акт, примењују се и на друге акте против којих се може водити управни спор⁵⁷⁰. (члан 3)

Затим, Законом о високом образовању у глави VIII – Особље високошколске установе, поред осталог, прописани су: наставно и ненаставно особље високошколске установе, услови за избор у звање наставника, стицање звања наставника, стицање звања наставника и заснивање радног односа, предавачи ван радног односа, звање сарадника, звање истраживања, асистента, асистента са докторатом и сарадника ван радног односа. У глави IX Закона о високом образовању која се односи на права и обавезе запослених на високошколској установи, одредбама члана 89 прописано је: у погледу права, обавеза и одговорности запослених на високошколској установи, примењује се закон којим се уређује рад, ако овим законом није другачије уређено (став 1) и о појединачним правима, обавезама и одговорностима запослених на високошколској установи одлучује орган пословођења те установе (став 2). Поред тога, уређена су питања рада на другим самосталним високошколским установама и здравственим установама (члан 90), право на праћено одсуство (члан 91), мировање радног односа и изборног периода (члан 92), престанка радног односа наставника и могућности продужења радног односа након 65. године живота (члан 93)⁵⁷¹.

Самим тим, коначна одлука о избору у наставно звање без заснивања радног односа и одлука о неизбору у наставно звање имају све карактеристике управног акта, како је наведено у сентенци Врховног суда Србије из Пресуде Увп II 135/04 од 8. јуна 2005. године, па се оцена њихове законитости врши у управном спору сагласно члану 3 став 1 Закона о управним споровима. Чак и када би се наведеним одлукама оспорило својство управне ствари као обавезног елемента управног акта, њихова законитост би морала бити оцењивана у управном спору на основу члана 3 став 2 Закона о управним споровима, јер се ради о појединачним актима којима се решава о праву, а у погледу којих у Закону о високом образовању није предвиђена другачија судска заштита⁵⁷².

Још један пример који посредно указује на постојање управносудске ствари у пракси у смислу члана 3 став 2 Закона о управним споровима јесте и правна природа

⁵⁷⁰Закон о управним споровима (Службени гласник РС, бр. 111/2009).

⁵⁷¹Закон о високом образовању (Службени гласник РС, бр. 88/2017, 73/2018, 27/2018-др. закон, 67/2019, 6/2020-др. закони, 11/2021-аутентично тумачење, 67/2021, 67/2021-др. закон, 76/2023 и 19/2025).

⁵⁷²Пресуда Врховног суда Србије, Увп II 135/04 од 8. јуна 2005. године.

акта (решења) о престанку радног односа председника посланичке групе у АП Војводина. Управни суд је у конкретном случају у Пресуди 9 У. 11208/2017 од 08.10.2019. године заузео став да решење о престанку радног односа председника посланичке групе у Скупштини Аутономне покрајине Војводине представља акт о чијег се законитости одлучује у управном спору.

Наведено произилази из следећег. Одредбом члана 198 став 2 Устава Републике Србије прописано је да законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита. Одредбом члана 1 став 1 Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе прописано је да се овим законом уређују права и дужности из радног односа запослених у органима аутономних покрајина и јединицама локалне самоуправе. Одредбом члана 3 став 1 истог Закона прописано је да се запосленима, у смислу овог закона, сматрају функционери који на основу закона или покрајинским прописом утврђених обавеза или овлашћења имају обавезу, односно користе право да буду на сталном раду (у даљем тексту: заснивају радни однос) ради вршења дужности, службеници и намештеници. Према ставу 2 истог члана, функционер је изабрано, именовано, односно постављено лице (осим службеника на положају) у органима аутономне покрајине и јединицама локалне самоуправе, односно у органима градске општине, као и у службама и организацијама које они оснивају према посебном пропису, док је према одредби члана 13 истог закона уређено да функционеру аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе функција престаје у случају 1. истека времена на које је изабран, именован или постављен; 2. подношењем оставке; 3. разрешења, као и у другим случајевима утврђеним законом и другим прописима којима се уређује престанак функције, односно радног односа. Према цитираној одредби члана 3 Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, посланици у Скупштини Аутономне покрајине Војводине, као изабрани функционери којима мандат поверавају грађани, имају статус запослених лица. Имајући у виду да ниједном законском, подзаконском, као ни одредбом Пословника о раду Скупштине Аутономне покрајине Војводине није прописано право посланика као запосленог функционера у Скупштини Аутономне покрајине Војводине, који заснива радни однос ради вршења дужности, на правно средство против решења, које је донео Одбор за административна и мандантна питања Скупштине Аутономне покрајине Војводине, о престанку радног односа посланика, то

решење о престанку радног односа председника посланичке групе, због престанка постојања посланичке групе у Скупштини Аутономне покрајине Војводине, представља појединачни акт из члана 3 став 2 Закона о управним споровима, чија се оцена законитости остварује у управном спору.

Даље, Акт Програмског савета Правосудне академије којим се одлучује о приговору кандидата на утврђену ранг листу кандидата са пријемног испита за почетну обуку, представља акт који ужива судску заштиту у управном спору⁵⁷³. Наведено из разлога што полазећи од одредби Закона о управним споровима и Закона о Правосудној академији, Управни суд правилно налази да акт Програмског савета Правосудне академије, којим се одлучује о приговору кандидата на утврђену ранг листу кандидата са пријемног испита за почетну обуку, представља акт који ужива судску заштиту у управном спору. Ово због тога што одредбама Закона о Правосудној академији, није предвиђена другачија судска заштита против коначног појединачног акта Програмског савета Правосудне академије којим се одлучује о приговору кандидата на утврђену ранг листу кандидата са пријемног испита за почетну обуку, због чега кандидат има правни интерес за вођење управног спора против таквог акта, у смислу одредбе члана 3. став 2. Закона о управним споровима.

Решење Министарства трговине, туризма и телекомуникација којим је одлучено о жалби против решења тржишног инспектора о привременом одузимању робе донетог у вршењу инспекцијског надзора применом Закона о посебним овлашћењима ради ефикасне заштите права интелектуалне својине, представља акт у погледу кога се судска заштита остварује у управном спору⁵⁷⁴. Наведено из разлога што је оспорено решење самосталан акт који је донео орган државне управе поступајући ауторитативно као носилац извршне власти у вршењу инспекцијског надзора, у конкретној појединачној ситуацији у којој је непосредом применом прописа правном субјекту изречена законом прописана управна мера са непосредним правним дејством, која се може оспоравати само у управном поступку, и против које одлуке тужилац не може остварити другу судску заштиту осим пред Управним судом у управном спору. При томе се одлучивањем о законитости оспореног акта у управном спору не задире се у

⁵⁷³Види: Пресуду Управног суда, II-3 У. 9712/2021 од 18.11.2021. године, Сентенцу сачинио судија Ненад Стојановић.

⁵⁷⁴Види: Пресуду Управног суда 15 У 12659/18 од 01.10.2020. године, Сентенцу сачинила: судија Радојка Маринковић.

грађанскоправну заштиту повреде права жига, која се према Закону о жиговима остварује у парничном поступку пред надлежним привредним судом, јер наведеним као ни осталим законским одредбама није прописано да се у том поступку пред привредним судом цени законитост оспореног решења, односно није предвиђена другачија судска заштита.

Такође, члан 3 став 3 Закона о управним споровима (законитост других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено) указује на природу управносудске ствари, као и на отвореност овог закона према посебним прописима који предвиђају правну заштиту у управном спору у односу на одређене категорије појединачних правних аката. Тако, примера ради, Закон о избору народних посланика, предвиђа да против решења Републичке изборне комисије којим је одбачен или одбијен приговор се може изјавити жалба Управном суду у року од 72 сата од објављивања тог решења на веб презентацији, или пак Закон о локалним изборима, будући да изборна жалба има природу тужбе као иницијалног акта за остваривање судске заштите⁵⁷⁵.

С поменутих у вези, указаћемо на један пример из судске праксе у којем је првенствено Решењем Управног суда 20 У 10432/14 од 29.12.2014. године, одбачена тужба тужиље, поднета ради поништаја одлуке Управног одбора Мачевалачког савеза Србије којом се одбија, као неоснована, жалба А.А., изјављене против решења Дисциплинске комисије број 102-8/13 од 25.11.2013.године, којим је А.А. оглашена кривом за тежу дисциплинску повреду из члана 3. став 3. тачка 4. Правилника о дисциплинској и материјалној одговорности и кажњена новчаном казном у износу од 50.000,00 динара и обавезана да сноси трошкове поступка у паушалном износу од 6.000,00 динара из разлога што је суд нашао, с позивањем на одредбе члана 3, 4 и 6 Закона о управним споровима да спортске организације не спадају у недржавне организације које са јавним овлашћењима, односно повереним државним пословима, решавају у управној ствари, доносећи појединачне правне акте чија се законитост може оспоравати пред судом у управном спору. По приговору тужитељске донето је Решење којим је усваја приговор, поништава Решење Управног суда и поступак по тужби пред Управним судом наставља. С тим у вези, указано је на члан 3, 4 и 6 Закона о управним споровима, као на и чињеницу да је суд правну природу одлуке Управног одбора Мачевалачког савеза Србије и допуштеност тужбе ценио само у односу на одредбе

⁵⁷⁵ Види: Пресуду Управног суда 7 Уж 1/23 од 11.01.2023. године.

Закона о управним споровима, док је пропуштено да се правна природа тужбом оспорене одлуке цени и с обзиром на одредбе Закона о спорту⁵⁷⁶.

Како наводи Томић „по правилу, то нису, односно не би били управни акти“, но, за време важења ЗУС-а из 1996. године, свако предвиђање правне заштите у управном спору значило је истовремено да се ради о управним актима, будући да се искључиво против управних аката, могао водити управни спор⁵⁷⁷.

Међутим, ми сматрамо да разлог због којег се одређени акти третирају као објект у управном спору није нужно у њиховој природи као управних аката (подвукао аутор). Напротив, кључни аспект који овде треба истаћи јесте да коначни појединачни акти постају предмет управносудске заштите искључиво када то закон јасно предвиђа. У овом контексту, можемо закључити да је законодавац, на неки начин, посредно створио категорију управносудских ствари, тиме што је одредио правну заштиту која се примењује на те акте.

Закључак је јасан и изузетно значајан: потребно је и правно основано увести управносудску ствар као законски појам у наш правни поредак. Управна ствар, која је регулисана Законом о управном поступку (ЗУП), и управносудска ствар, регулисана Законом о управном спору (ЗУС), представљају две различите категорије правних ствари у нашем правном систему⁵⁷⁸. Управна ствар односи се на сам поступак управе у којем органи управе доносе одлуке које регулишу права и обавезе појединаца или правних субјеката на основу примењених правних норми. У том контексту, управна ствар је процес унутар административног система који има за циљ управљање односима између управе и грађана. С друге стране, управносудска ствар је специфична категорија која произилази из управног спора, где се разматра законитост управних аката који су донети у оквиру управне делатности. Управносудска ствар се односи на разматрање законитости управних одлука од стране суда, и има за циљ да осигура правичност, правну сигурност и исправност управног поступка. У том смислу,

⁵⁷⁶Види: Решење Управног суда 19 Ув 31/15 од 30.03.2017. године. Слично и на: Решење Управног суда, Одељења у Нишу, II-6 У. 8816/17 од 18.04.2019. године у вези са Решењем Управног суда 4 Ув. 230/19 од 30.10.2019. године; Решење Управног суда, број 4 У 7985/15 од 28.05.2015. године у вези са Решењем Управног суда 19 Ув 311/15 од 13.02.2017. године; Решење Управног суда 16 У. 2617/15 од 11.02.2016. године у вези са Решењем Управног суда, Одељење у Нишу II-2 Ув. 126/16 од 12.07.2016. године.

⁵⁷⁷Зоран Р. Томић, Коментар Закона о управним споровима, са судском праксом, друго, допуњено издање, Службени гласник, Београд, 2012., стр. 198.

⁵⁷⁸Милош Прица, Управна ствар и управносудска ствар. Прилог реформи српског законодавства и правосуђа, Зборник радова „Право у функцији развоја друштва“, Косовска Митровица, 2019., стр. 636.

управносудска ствар се разликује од управне ствари, јер подразумева активну улогу суда у решавању спорова који се тичу управних аката, укључујући и могућност замене управних аката или прецизирања примарних диспозиција. С тим у вези, неопходно је да законски разликујемо и детаљно дефинишемо управносудску ствар као појам, јер ће то допринети јаснијем разграничењу надлежности и улога управних органа и судова. Ово разграничење је кључно за обезбеђивање правне сигурности и ефикасности у решавању управних спорова, као и за прецизно утврђивање процедуралних и материјалних стандарда у нашем правном поретку.

Тек када сви — и теорија и пракса и законодавац, који ће је јасно нормативно утемељити не у огртачу нејасних претпоставки, већ кроз јасну и недвосмислену норму — препознамо управносудску ствар не као сенку управне ствари, већ као њену судску суштину, и када јој дамо место које јој с правом припада у архитектури правне заштите, тада ће управни спор добити пуни смисао. Неопходно је да се управносудска ствар коначно именује, дефинише и концепцијски артикулише као самосталан правни предмет — не посредно, и прећутно, већ јасно, гласно и са нормативном снагом која не оставља простор за тумачења по инерцији. Док год се суд своди на коректора туђих одлука, док му је дозвољено да поништава али не и да решава, да указује али не и да одлучује, управни спор остаје недовршен институционални механизам, а грађанин — странка која чека у уској чекаоници између наде и апсурда. Али кад суд преузме ствар у своје руке — не да би пореметио равнотежу власти, већ да би је обновио — управносудска ствар постаје оно што заиста јесте: простор у којем правда није само идеал, већ исход. Постаје место где се право не само тумачи већ примењује, где се правда не обећава већ постиже. То је простор у којем грађанин проналази конкретну и коначну заштиту, а не само судску потврду да је нешто у раду управе било погрешно. То је корак од формалног ка стварном, од рутине ка одговорности. Тек када уместо поништаја добијемо судску пресуду, уместо круга добијемо пут, а уместо бирократског пинг-понга судску одлуку која има снагу и садржину, тада можемо рећи да управни спор више није само институција — већ жива гаранција правде. У том простору, у судници која не понавља већ одлучује, не одуговлачи већ завршава, не узмиче већ преузима, право престаје да буде процедура и постаје одговор. И тек тада можемо, с пуним правом, рећи да је управно судство преузело улогу која му по природи уставне демократије припада — да буде последњи, али не и неми глас у заштити права. Право се тада више не само пише у прописима — оно се догађа у стварности. И тек тада, када

пуна јурисдикција више не буде изузетак, већ правило у служби грађана, можемо рећи да право живи у управном поступку — али дише у судници управног спора. Тада суд више не враћа ствар на почетак, већ је доводи до краја. А кад проговори суд, проговори и држава. Не бирократија — него правда. Не у теорији — већ у животу. И, тек тада, можемо рећи да право више не обитава у законским прописима — већ дише, мисли и говори у име грађана. Управо ту. Пред Управним судом! У име народа!

5.5 Управносудска ствар наспрам других правних ствари

У овом контексту, важно је разумети да управносудска ствар, као правни појам, представља различиту категорију од осталих правних ствари у нашем правном систему. Разматрање и разликовање управносудске ствари од других правних ствари неопходно је како би се јасно утврдиле надлежности и улога судова у контексту управних спорова, као и да би се осигурала правна сигурност и ефикасност у решавању управних спорова.

Управносудска ствар се разликује од других судских ствари пре свега по свом предмету, природи поступка и улози суда у њеном решавању. На овом плану, важно је нагласити да је управна делатност, као део управног права, увек усмерена ка будућности. То подразумева да управни органи доносе одлуке које се односе на будућа понашања појединаца или правних субјеката, чије ће понашање тек бити регулисано одређеним правилима. Управна делатност има за циљ да регулише будуће ситуације које још нису конкретно дефинисане, али ће бити у складу са правним оквирима који се постављају тим актима. Ова карактеристика управне делатности разликује је од судске ствари, која се односи на прошлост и прошле правне догађаје. У судским стварима, судови се баве тумачењем и примењивањем закона на основу већ насталих чињеница и догађаја, односно правећи правну процену ситуација које су већ наступиле. Судском делатношћу треба да се расправи једно спорно правно питање и да се, исто као и код управне делатности, такође одреди правило понашања за будућност. Но, овог пута то се чини секундарном диспозицијом, односно санкцијом. Примарне диспозиције су у овом случају дате у закону или правном послу. У управносудским стварима, суд не само да контролише законитост акта, већ може да изрекне одређене мере, као што су поништавање управног акта или враћање предмета на поновно разматрање органу управе. Ова функција судова у управносудским стварима има велику тежину јер није ограничена на само решавање спора, већ подразумева активно учешће у обезбеђивању законитости у деловању органа управе, који могу имати далеко веће овлашћења од других учесника у правном поступку.

Дакле, управносудска ствар није само правни спор у класичном смислу, већ представља и један вид правне контроле над радом јавне власти. Ово додатно наглашава важност управносудских спорова у правном поретку, као и значај раздвајања управних од судских ствари, што обезбеђује да се контрола јавне власти спроводи у складу са принципима правне државе и заштитом људских права. На крају,

важно је нагласити да, иако је управносудска ствар усмерена на будуће правне последице, она истовремено штити и права која су већ постигнута кроз претходне одлуке, јер се њеном контролом спречава незаконита примена права која би могла угрозити постојећа права и интересе појединаца. У том смислу, управносудска ствар представља суштински механизам за правну сигурност и стабилност правног поретка.

Са друге стране, грађанско и управно право могу се посматрати као антиподи јавног и приватног права, односно као две различите области које се баве различитим аспектима правних односа. Иако обе области регулишу одређене аспекте имовинских односа, постоје значајне разлике у томе на који начин и у ком контексту се ти односи третирају.

Грађанско право углавном регулише имовинске односе између приватних лица (физичких и правних субјеката), и то у оквиру односно уговорних или други приватних правних односа. У овом контексту, грађанско право се фокусира на права и обавезе странака које се заснивају на њиховим личним интересима и договорима, при чему је по правилу важна слобода у вођењу и уређивању правних односа. Основна сврха грађанског права је да регулише односе који се односе на лична и имовинска права, као што су својина, уговори, одговорност за штету и сл.

Са друге стране, управно право представља део јавног права који регулише односе између јавних органа и појединаца или правних субјеката, а ови односи су често усмерени на заштиту јавног интереса. Управно право обухвата значајан број неимовинских правних односа, попут административних поступака, издавања дозвола, лиценци, управних решења, као и контроле законитости деловања органа управе. Иако управно право такође регулише неке имовинске аспекте, попут пореских обавеза или накнаде штете, његова доминантна специфичност лежи у томе што обухвата области као што су социјална права, заштита животне средине и јавне безбедности, где доминирају јавни интереси. Сумирано, разлика између грађанског и управног права није само у предмету регулисаних односа, већ и у различитим принципима који стоје у позадини њихове примене. Док се грађанско право фокусира на приватне, углавном имовинске односе између лица, управно право уређује односе који су повезани са јавним интересом и деловањем органа јавне власти. На наведени начин могуће је разлучити управноправне односе имовинског карактера (примера ради експропријација једног земљишта) од грађанскоправних односа (примера ради купопродаја истог

земљишта). Но, јавни интерес је заступљен у грађанском праву, као уосталом и у свим преосталим областима правног поретка, само се садржина јавнога интереса у грађанском праву разликује од других области правног поретка. Тако, уговор као сагласност двеју воља с циљем остваривања двају приватних интереса, има дејство *inter partes*, следствено чему нема карактер општег интереса јер не изражава опште добро. Али, правоваљано закључени уговор је „закон за уговорне стране” и самим тим изражава јавни интерес као релациону категорију у поретку правне државе⁵⁷⁹.

Кључна разлика између управносудског поступка са једне стране, и грађанског парничног поступка са друге, лежи у чињеници да, у већини случајева, прва контролише поступање са јавних овлашћењима субјеката управе, док се у другом поступку контролише, односно санкционише поступање било приватноправних, било јавноправних субјеката. У контексту наведеног, неопходно је указати на разлику између јавних, општих и приватних интереса. Јавни интерес обухвата и опште и приватне интересе, следствено чему јавни интерес никако није основано поистовећивати са општим интересом. Одличан пример ради разграничења и уочавања суштинских разлика између јавног интереса, општег интереса и приватног интереса даје Прица. Наиме, Прица наводи да је јавно здравље клаузула општег добра, а спречавање ширења вируса COVID-19 представља пример општег интереса као динамичког интереса општег добра. С друге стране, здравље појединца је пример једног индивидуалног правног добра у правном поретку, а потреба појединца да његови лични подаци о властитом здравственом стању не буду доступни другима – представља пример приватног интереса као динамичког израза индивидуалног правног добра у поретку правне државе. У овом примеру о јавном здрављу и здравственом стању појединца, јавни интерес у погледу јавног информисања и приватне сфере подразумевао би успостављање равнотеже између права свих да буду упознати са информацијама о вирусу COVID-19 и права појединца да подаци о његовом здравственом стању не буду доступни другима⁵⁸⁰.

⁵⁷⁹Милош Прица, Јавни интерес, општи интерес и приватни интерес као правни појмови, Зборник Матице српске за друштвене науке, 4/2022, стр. 532.

⁵⁸⁰*Ibidem*, стр. 522.

Другачија је ситуација код ванпарничних ствари. У ванпарничном поступку, као и у парничном, може доћи до разматрања конкретних правних односа, али са специфичним циљем који се не односи на решавање спора, већ на правно уређивање правних предмета који нису спорни по својој природи, али захтевају судску интервенцију (поступак за проглашење несталог лица умрлим, поступак за лишење пословне способности, оставински поступак). Већ површни поглед на управносудске и ванпарничне ствари указује на њихову конструкциону блискост. Ванпарнична ствар не познаје сумњу у повреду субјективног права, а ни супростављеност некој правној претензији. У ванпарничним стварима, циљ није решавање спора између странака око постојања или повреде конкретних субјективних права, већ је акценат на утврђивању или регулисању правног статуса, као и на одређеним правним радњама које су неопходне ради законитог уређења правних предмета. Наиме, у ванпарничним стварима суд не решава питање повреде права, већ се бави утврђивањем правних факата који су од важности за правни статус странака, без потребе за испитивањем законитости неког акта који би могао да буде у супротности са законом, као што је то случај у управносудским стварима.

Разлика између парничне и ванпарничне ствари је у погледу спора, на начин да ванпарнични суд не може по правилу решавати спор поводом правних чињеница, што је парнична ствар. Притом, не би било основано закључити да су управна и ванпарнична блиске правне ствари, тиме што су формално неспорне. То због тога што дотичне ствари припадају потпуно различитим регионима правног поретка: ванпарнична ствар је израз редовне функције грађанског јавног права, док је управна ствар облик редовне функције императивног јавног права⁵⁸¹.

Разматрање разлике између управне и ванпарничне ствари, посебно у контексту питања расправљања оставинског поступка, захтева дубље разумевање правне природе ових ствари и њихових специфичних функција у правном поретку. Наиме, кључна разлика огледа у правној материји која је основа ових поступака. У ванпарничном поступку, као што сте већ навели, суд не разматра спор у смислу конфликтних правних односа, већ се бави регулисањем правног статуса. У овом контексту, оставински поступак је класичан пример ванпарничне ствари. Оставина није предмет спора, већ је

⁵⁸¹Милош Прица, Експропријација као правни институт, докторска дисертација, Универзитет у Нишу, Правни факултет, Ниш, 2016., стр. 65.

то правни процес у којем суд регулише правни статус наследника и имовину покојника. Важно је нагласити да у овом поступку не постоји спор о чињеницама у смислу парничног поступка (не разматра се повреда субјективног права, нити се утврђује конкретна правна одговорност)⁵⁸². Стране су често сагласне о правном статусу који се утврђује, а судска интервенција је неопходна само да би се обезбедила законитост и правна сигурност у расподели имовине. Сходно томе, оставински поступак је строго грађански-ванпарнични поступак, а оставинска ствар по природи грађанска ствар јер се односи на уређење имовинских односа и правног статуса који је уско повезан са природним особинама живота и смрти појединца. Суд ту не контролише рад органа јавне власти, нити поступа у функцији јавног права. У контексту говора о управној и ванпарничној ствари ратлика је та да, док управни поступци често укључују контролу рада органа јавне власти и разматрање да ли је неко административно решење у складу са законом, ванпарнични поступци, као што је оставински, немају за циљ контролу јавних органа. Уместо тога, они се фокусирају на правни статус и примену закона на специфичне ситуације, као што је уређење наслеђивања. У овом контексту, оставински поступак може да буде прекинут ако се утврди да постоји спор о чињеницама које су од значаја за наслеђе, али сам поступак није усмерен на решавање таквог спора (то је задатак парничног поступка), већ се бави регулисањем правног статуса и применом закона на утврђене чињенице. Због тога, питање расправљања запоставштине по својој природи остаје ванпарнична ствар и ни у ком случају не може бити управна ствар, јер не укључује контролу рада органа јавне власти, већ је усмерен на правну расподелу имовине и регулисање статуса наследника.

Напред поменуто треће обележје управносудске ствари – ауторитативно прецизирање правила понашања – омогућиће нам да управносудску ствар раздвојимо од других појединачних правних ствари у којима такође постоји потреба да се правило понашања прецизира примарном диспозицијом. Једна од таквих ствари су уговорне

⁵⁸²Важи правило да се у ванпарничном поступку не може решавати спор о чињеницама. Одредбама члана 119 став 1, 2 и 3 Закона о ванпарничном поступку прописано је да „Суд ће прекинути расправљање заоставштине и упутити странке да покрену парницу или поступак пред органом управе, ако су међу странкама спорне чињенице од којих зависи неко њихово право...Овако ће суд поступити ако су спорне чињенице од којих зависи право на наслеђе, а нарочито пуноважност или садржина тестаментa или однос наследника и потомака оставиоцевих који су живели са оставиоцем у истом домаћинству да им се из заоставштине издвоје предмети домаћинства, који служе за задовољавање свакодневних потреба; чињенице од којих зависи величина надледног дела, нарочито урачунавање у наследни део; чињенице од којих зависи основаност искључења нужних наследника или основаност разлога за недостојност; чињеница о томе да ли се неко лице одрекло од наслеђа. ...Ако у наведеним случајевима не постоји спор о чињеницама, већ се странке споре о примени права, оставински суд расправиће питања у поступку за расправљање заоставштине“.

ствари. Уговорне ствари се разликују од управносудских ствари по начину на који се правило понашања прецизира. У овом случају, правило понашања није прецизирано од стране државног органа, већ се оно усаглашава кроз споразум странака уговорног односа. Уговорне ствари подразумевају да две или више страна међусобно усагласе своје обавезе и права путем договора, који се сматрају основом за регулисање њихових будућих поступака. Уговорне диспозиције су стога резултат воље странака, које су слободно изразиле своје намере и интересе у складу са уговорним правом. Са друге стране, у управносудским стварима, правило понашања се прецизира на ауторитативан начин, што значи да је одлука о томе како ће се појединац или правни субјект понашати донета од стране органа јавне власти, и то уз употребу јавне моћи. Дакле, основна разлика између уговорних и управносудских ствари лежи у томе што у уговорним стварима правила понашања произлазе из слободне воље странака које се договарају, док се у управносудским стварима правила понашања прецизирају од стране државних органа који поступају на основу јавне власти, уз циљ регулисања ситуација у јавном интересу. Код тзв. управних уговора, који се сагласно одредбама Закона о општем управном поступку, закључује између државних органа и правних лица, на делу је саглашавање општег интереса (нпр. Уговор о заједничком опремању грађевинског земљишта закључен између Града Ниша и приватног инвеститора катастарским парцелама КО Ниш-Ћеле Кула) са приватним интересом концесионара да буде извођач радова изградње саобраћајнице. Код грађанскоправног уговора по правилу не постоји објективни циљ јер су уговорне стране власне да уреде властите интересе, под условом да тиме не вређају императивне норме, јавни поредак и добре обичаје (опште добро). Код управног уговора објективни циљ је остваривање једног општег интереса (нпр. изградња саобраћајнице), а садржина управног уговора је већим делом уређена императивним нормама, док у преосталом делу она представља резултат саглашавања оценом целисходности државног органа и слободне воље друге уговорне стране, чиме се утврђује јавни интерес као релациона детерминанта⁵⁸³.

Још један важан аспект у овом контексту је Кривични законик, који представља класичан пример општих правних норми у којима су прецизиране основне правне дужности и обавезе у односу на правне субјекте, као и на правна добра која су предмет заштите. У кривичном праву, правно правило кривичног законика је заправо генерална

⁵⁸³Милош Прица, Уговор и управни уговор као правни институти, Право и мултидисциплинарност, Зборник радова, Ниш, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2020, стр. 189-231.

правна ситуација која се односи на дужности које произилазе из конкретног кривичног дела. Ова генерална ситуација није ограничена на једну специфичну ситуацију, већ је примењива на широк круг могућих случајева унутар друштва. У овом контексту, кривично дело као правни појам није само апстрактна правна норма, већ и конкретан пример правне ситуације у којој појединци или правни субјекти могу бити доведени у правни процес. Садржина кривичног дела, као правног бића, састоји се из два кључна елемента: примарног и секундарног бића. Примарно биће се односи на позитивне или негативне правне дужности које произилазе из конкретног кривичног дела, док секундарно биће обухвата недопуштено чињење или нечињење које доводи до наступања кривичног дела. Следствено томе, предмет кривичног поступка је оцена правних чињеница наспрам примарног и секундарног бића (кривична ствар), а кривично дело је правна чињеница и не представља правотворачки извор⁵⁸⁴.

На основу свега изнетог, можемо закључити да је разлика између управносудске ствари и других правних ствари, пре свега, у природи правног односа, улози суда и циљу поступка. Управносудске ствари су посебно важне у контексту јавне администрације јер обухватају контролу управних аката који утичу на права и обавезе појединаца и правних субјеката, али се односе на будуће правне ситуације. Разумевање наведених разлика и прецизно дефинисање управносудске ствари у нашем правном систему има кључну улогу у разграничењу улога управних органа и управних судова од редовних судова, као и у обезбеђивању правне сигурности и ефикасности у решавању управних спорова.

Стога, од велике је важности да се законски и теоријски разраде разлике између управносудских и других правних ствари, како би се створила јасна правна основа за поступање суда и других органа власти, као и за пружање адекватне правне заштите у оквиру јавне управе.

⁵⁸⁴Милош Прица, Управна ствар и управносудства ствар. Прилог реформи српског законодавства и правосуђа, Зборник радова право у функцији друштва, Том I, Косовска Митровица, 2019., стр. 607.

ЗАКЉУЧАК

Још пре више од два миленијума, Сун Цу (544 – 496. године п. н. е.), велики кинески војни генерал, писац и мислилац, односно најкраће речено, велики стратешки ум је у својој књизи Умеће ратовања истакао *„да би победио непријатеља, мораш га добро упознати“*.

Ова мудрост, иако из старог кинеског контекста, носи дубоку поуку која је итекако применљива на нашу анализу актуелног правног оквира у области управних спорова, будући да, иако се превасходно односи на војне сукобе, са собом носи поуку која се односи и на интелектуалне битке — укључујући и оне правне. Закон о управним споровима из 2009. године, као кључни правни акт који регулише управне спорове, пружио нам је прилику да из близине сагледамо правни систем управног спора и његове механизме. Процес упознавања са тим системом донео је важне увиде у структуру и динамику управносудске правде. Међутим, као што свака стратегија мора да буде динамична и да се прилагођава променама на бојном пољу, тако и правни оквир који се темељи на поменутом закону захтева да буде подвргнут ревизији и модернизацији. Обзиром да је прошло више од деценије од усвајања Закона о управним споровима 2009. године, јасно је да су се током тог времена, правни и друштвени контексти значајно променили. Када Сун Цу каже да се непријатељ мора добро упознати пре него што се победи, он нас подсећа да, како време пролази, наша стратегија мора да се прилагођава новим условима. У контексту управних спорова, ово значи да је потребно не само разумети постојећи правни оквир, већ и предузети кораке ка његовој реформи. Закон који је пре више од десет година наметнут као основа за решавање управних спорова сада захтева да буде подвргнут новој процени и, као што је и сам Сун Цу саветовао, морамо га „победити“ — што подразумева његову трансформацију у складу са новим захтевима и изазовима који су се појавили на правном и друштвеном бојном пољу. Као што су велики стратези историје разумели да победа није само питање снаге, већ и способности да се разуме противник и прилагоди стратегија, тако и наш правни систем мора бити спреман да се прилагоди новим изазовима, како би се заиста постигла правда. Репформа није само технички процес, она је одраз наше способности да будемо мудри, одговорни и дубоко свесни потребе за сталним усавршавањем и напредовањем, како би се наш правни систем, превасходно управносудски систем, уистину претворио у средство које ће служити највишим

људским вредностима. Оваква промена не представља само техничку адаптацију, већ дубоку филозофску револуцију, насталу из тежње ка стварању правног оквира који неће бити само функција закона, већ и симбол правде, транспарентности и моралне одговорности. Баш као што се стратегије не ослањају на прошлост да би предвидели будућност, тако ни наш правни систем не сме остати закован у прошлом времену. Он мора бити живи организам који расте и развија се у складу са потребама друштва, одражавајући највише људске вредности и стремљења ка правди и равноправности. Ова трансформација, стога, није само питање усаглашавања са савременим трендовима, већ и одговор на вечно питање како створити правни систем који ће бити у истинској служби људске слободе и достојанства.

У складу са овим размишљањем, резултати истраживања представљени у овој докторској дисертацији указују на то да је потребно предузети значајне кораке ка преобликовању законског оквира који регулише управне спорове у нашој држави. Након што смо утврдили теоретске и законске основе, на основу прецизно формулисаних хипотеза, приступили смо дубљој анализи како би се потврдила ваљаност предложених тврдњи. Опсежном истраживачком методом, и након бројних сагледавања и поређења са другим правним системима, као и детаљном анализом предмета управног спора садржаног у важећем Закону о управним споровима из 2009. године, показала нам је не само његове слабости, већ и потребу за његовом адаптацијом у складу са новим правним и друштвеним околностима. Кроз истраживање су размотрени теоретски аспекти који се односе на природу управних спора, као и практичне импликације које се јављају услед неусаглашености постојећег правног система са савременим потребама правде и ефикасности. Наведени закључци доводе нас до основних предлога за измену и унапређење правног оквира, а који се огледају у следећем. Наиме, током истраживања, постављене хипотезе су служиле као основа за анализу, а кроз опсежну и темељну процену, потврђено је да се управни спор, као и његов предмет, као правна ствар не сме замрзнути у прошлости. На самом почетку истраживања, постављене су хипотезе које су представљале основне смернице за истраживачки рад. Током израде ове докторске дисертације, спроведена је опсежна анализа која је потврдила све те хипотезе, узимајући у обзир правни оквир, теоријске аспекте и практичне импликације управног судства. У току израде ове докторске дисертације, анализирали смо неколико кључних аспеката управног права, са посебним акцентом на разлике између управне ствари и управносудске ствари, као и на важност

дефинисања управносудске ствари као самосталног правног појма. Кроз истраживање смо утврдили да су све претпостављене хипотезе које смо поставили на почетку рада доказане и оправдане.

Прва хипотеза, која тврди да је правна ствар различита од правних правила, ситуација и института, показала се као тачна. Наиме, доказали смо да је правна ствар један од кључних елемената који се разликује од других правних појмова, јер представља конкретну ситуацију која се решава применом правних норми. Такође, анализа управносудске ствари као предмета управног спора потврдила је нашу другу хипотезу да се она разликује од управне ствари и других судских ствари. Трећа хипотеза, која наглашава потребу за позитивноправним одвајањем управне ствари од управносудске ствари, такође је потврђена. Тиме се постиже већа јасноћа и правна сигурност у процесу управног поступка, јер се разликују ствари које су унутар сфере управне делатности и оне које подлежу судској контроли у оквиру управног спора. Током истраживања доказали смо потребу да се управносудска ствар разликује од контроле законитости појединачног правног акта. Управносудска ствар подразумева ширу правну материју која не обухвата само контролу законитости, већ и процесе који могу довести до одлучивања у пуној јурисдикцији, као што смо показали у нашој анализи примера из праксе. Пета хипотеза, која истиче да управносудска ствар не обухвата све облике управне делатности, такође је потврђена. Тиме се јасно раздвајају они случајеви који су предмет управне делатности од оних који су обухваћени судском контролом у управном спору, чиме се ствара правни оквир који омогућава ефикаснију и праведнију примену закона. Разлика између супсидијарне и сходне примене закона у управносудским стварима, као што смо доказали у шестој хипотези, игра кључну улогу у утврђивању опсега примене правних норми у овим предметима. Правилна примена ових концепата обезбеђује правну сигурност и предвидљивост у решавању спорова. Претпоследња хипотеза, која указује на значај прихватања управносудске ствари као правног појма ради утврђивања границе између целисходности и незаконитости, такође је потврђена. Разликовање ових појмова важно је за правну праксу, јер омогућава прецизну примену права у управним стварима и управним споровима. На крају, последња хипотеза, која указује на потребу за стварањем услова за делотворну примену спора пуне јурисдикције у управном спору, такође је потврђена. Штавише, мишљења смо да идентитет управног спора и управносудске ствари није могућ без озбиљне заступљености појма пуне јурисдикције.

Закључци које смо изводили током истраживања резултирали су препорукама за значајне измене у правном уређењу управних спорова, а један од најважнијих аспеката јесте разликовање управне ствари као предмета управног поступка од управносудске ствари као предмета управног спора. Анализа коју смо спровели не само да осветљава дубоке теоријске основе, већ и практичне импликације које су неопходне за унапређење правног система. Као што је и Сун Цу саветовао, морамо се прилагодити новом времену и припремити наш правни систем за будуће изазове, како би био у служби правде, транспарентности и друштвеног прогреса.

Током рада на овој докторској дисертацији, нисмо се задовољили само констатовањем постојећих недостатака и критиковањем актуелног правног оквира, јер критика без конкретних решења је увек лакша, али далеко мање корисна. Свесни значаја конструктивног приступа, приступили смо анализи са циљем не само да указујемо на проблеме који постоје у систему управних спорова, већ и да понудимо конкретне предлоге за њихово решавање. Уместо да се ограничимо на теоријске критике, усмерили смо се на праксу и настојали да предочимо реформистичке и иновативне моделе који ће побољшати функционисање управног судства и осигурати већу правну сигурност и ефикасност. Кроз опсежну анализу правног оквира, како теоријског тако и практичног, поставили смо основе за решавање неких од најзначајнијих проблема, као што су недоследности у интерпретацији законских одредби у погледу предмета управног поступка и управног спора као и неоправдани застој у поступцима који се воде пред управним судовима. Уместо да се задовољимо само истраживањем проблема, наша опредељеност је била да се бавимо конкретним предлозима који ће омогућити боље функционисање система, као и већи степен правне сигурности за све странке које су укључене у управни спор. У том смислу, настојали смо да овај рад не буде само академски допринос већ и конкретна иницијатива за реформу управног судства која ће бити у складу са савременим друштвеним потребама и захтевима правде и правичности. Правни систем, као и сам човек, није статичан — он је органски, растући и развијајући се у складу са променљивим потребама друштва. Истина, сви закони су одраз своје епохе, али они не смеју бити заробљени у времену у којем су настали. Реформа управног правосудног система није само одговор на тренутне проблеме, већ и акција усмерена на будућност — на стварање правног оквира који ће бити у могућности да се носи са новим изазовима које време непрестано доноси.

Анализом досадашњег стања и практичном применом Закона о управним споровима, као и Закона о уређењу судова, долазимо до закључка да, иако је постигнут значајан напредак, далеко од тога да је читав законски оквир управних спорова без недостатака.

Првенствено, важно је указати да не желимо да целокупну докторску дисертацију сведемо на критику важећег законског режима у погледу управних спорова, јер далеко од тога да позитивних решења у закону који траје више од деценије, нема. Међу најважнијим позитивним аспектима овог правног оквира свакако треба истакнути увођење посебног Управног суда који је омогућио већу специјализацију у решавању управних спорова. Такође, унапређења у области процесних правила допринела су већој транспарентности и правној сигурности, као и смањењу административних баријера које су раније успоравале решавање спорова. У том смислу, Закон о управним споровима је омогућио бржу реакцију на правне изазове са којима се наше друштво суочава, посебно у погледу јавних услуга и административних поступака.

Међутим, у пракси се издижу и неки проблеми који се не могу занемарити, обзиром да је јасно да велики број актера правосудног система и теоретичара није задовољан статичним решењима која су и даље важећа. Један од кључних изазова јесте постојање само једног управног суда за целокупну материју управних спорова, што доводи до пренатрпаности и застоја у поступцима. Одсуство више специјализованих – управних судова који би се бавили различитим областима управног права представља ограничење за ефикасност решавања спорова и правну сигурност. На овај начин, један суд не може да обезбеди брзо и правично разматрање свих врста управних спорова, што може довести до одуговлачења процеса и додатних правних и практичних проблема.

На самом крају, у нади да ће ова докторска дисертација под називом „*Управносудска ствар као предмет управног спора*“, као плод пажљивог разматрања и дубоке анализе, барем мало допринети будућем развоју правног оквиру управног спора, аутор вас са поштовањем поздравља. Нека овај рад, као скромни допринос правној науци буде подстицај неке нове реформе правног оквира која ће довести до прилагођавања правног система савременим изазовима и потребама друштва. Нека ова

докторска дисертација не буде само осврт на оно што постоји данас, већ и позив на оно што треба да дође — на будућност у којој ће управносудска ствар бити прецизно дефинисана, институционално призната и, што је најважније, у којој ће она коначно заживети као истинска компонента правног поретка. У времену када правни систем стоји на раскрсници између инерције и реформе, оваква питања нису академска — већ нужна. Овај рад је стога више од научног рада једног студента докторских студија права: он је позив. Позив да се из хода у месту пређе у корак напред. Да се тишина у прописима претвори у реч закона.

И зато, када једном, у **ИМЕ НАРОДА**, у судници Управног суда која не одлаже него пресуђује, у тишини која није празна већ испуњена снагом закона, буде изговорено: „**ТУЖБА СЕ УВАЖАВА; ПОНИШТАВА СЕ; И РЕШАВА**“ – тада ће и управни спор добити свој пуни правни и друштвени смисао. А управносудска ствар, коначно, своје достојно место у правном поретку — не на маргини, већ у самом срцу управног спора. Управносудска ствар, све док остаје неименована, недефинисана и прећутана, остаје у сенци — а сенка никада не може бити основ правде. Време је да тој сенци дамо облик, значење и снагу. Време је да право проговори јасно, и да се у закону чује оно што стварност већ дуго шапуће.

Са вером у такав правни поредак, овај рад се завршава. Али дискусија тек почиње.

Аутор спушта перо не да би затворио разговор, већ да би га покренуо. Не као крај реченице – већ као почетак дијалога. Не да би утишао расправу, већ да би је распламсао – као ватру која осветљава пут нужне законодавне реформе. Ово није крај, већ почетак који тражи глас. Почетак у којем ће управносудска ствар, изаћи из сенке и закорачити у центар управносудске заштите – тамо где јој је и место. Тамо где ће, коначно, не само постојати, већ деловати. Где неће бити само појам у академским расправама, већ живи инструмент правде који одзвања у име народа и у име права и правде. Где ће, уткати неизбрисив траг у темеље правног поретка који не робује прошлости -већ гради будућност. Аутор не спушта перо да би ућутао, већ да би други проговорили. Да би реч постала иницијатива, а иницијатива – промена. Да би се право вратило ономе коме припада: човеку. Грађанину. Странци у поступку. Народу у чије име суд изриче пресуду. Јер право

које не еволуира – стагнира. А систем који не чује потребу за променом, осуђен је да закасни. Време је да тај позив чујемо. И, наравно, да делујемо.

ЛИТЕРАТУРА

Уџбеници, научни радови и публикације

1. Andre de Laubadere, *Traite elementaire de droit adminisratif*, треће издање, LGDJ, Paris, 1963.
2. Arsen Bačić, O engleskom “nerazumijevanju” Francuskog upravnog prava i Conseil D'etata, o jednoj povijesnoj epizodi u razvoju komparativnog ustavnog i upravnog prava, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 45, 1/2008.
3. Barbara Chaloyard, „Les chambres administratives indépendantes autrichiennes”, *Revue internationale de droit comparé, Société de législation comparée*, Paris, no. 53, 2001.
4. Eugen Pusić, *Američka uprava*, Matica Hrvatska, Zagreb, 1954.
5. Fritz Fleiner, *Institutionem des deutschen Verwaltungsrechts*, Tubingen, 1913.
6. Gerd-Heinrich Kemper, “Le pouvoir du juge dans le contentieux administratif allemand, les effets de son jugement et l'exécution de sa décision”, *Etudes et documents du Conseil d'État, La Documentation Française, Conseil d'Etat*, Paris, no. 43, 1991.
7. Gi Breban, *Административно право Француске*, превела с француског Катарина Дајановић, Београд - Подгорица, 2002.
8. Hans Kelsen, *The Pure Theory of Law*, 1934.
9. Heinrich Siedentopf, Christoph Sommermann, Karl-Peter Hauschild, *The Rule of Law in Public Administration and the Administrative Jurisdiction*, *Legal Materials, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer-Bonn*, 1994.
10. Heinz Schäffer, „Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich seit 1867“, *Dolgozatok az allam- es jogtudományok korebol*, Vol. 2, 1972,
11. Herold Laski, *Politička gramatika*, knjiga 2, preveo Dragomir Ikonić, Geca Kon, Beograd, 1935.
12. Ivo Krbek, *Upravno pravo*, Zagreb, 1929.
13. Jean Marie Alby, Ronald Drago, *Traite de contentiex administraf*, 3éme édition, LGDJ, Paris, 1984.
14. Jean Rivero, *Droit administrative*, Paris, 1980.
15. John A. Roth, Dicey's ghost and administrative law, *Administration & Society*, Vol. 34, 1/2002

16. Jouanjan, Olivier, „La modulation des effets des decisions des juridictions constitutionnelle et administratives en droit allemand”, *Revue française de droit administratif*, Dalloz, Paris, no. 20, 2004
17. Jürgen Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 1988. English version: *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, London, 1992.
18. K. D. Ewing, A. W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, London – New York 1985.
19. Karl-Peter Sommermann, „Les transformations du contentieux administratif en Allemagne”, *Annuaire européen d'administration publique*, Centre de Recherches Administratives, Aix-en-Provence, Presses Univ. d'Aix-Marseille, 2009.
20. Karl-Peter Sommermann, *Die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Speyer 1994.
21. Katharine Thompson, Brian Jones, „Administrative Law in the United Kingdom”, in *Administrative law of the European Union, its member states and the United States*, Seerden, René [Ed.], Intersentia, Cambridge 2012.
22. Kenneth F. Warren, *Administrative Law in the Political System*, Westview Press, Boulder, 2004.
23. Kraft Ingo, „Der österreichische Verwaltungsgerichtshof nach der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012“, *Verwaltungsarchiv*, 2/2017
24. Ludwig K. Adamovich, Bernd-Christian Funk, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Springer Vienna, 1987.
25. Ludwig K. Adamovich, *Grundriss des Österreichischen Staatsrechtes (Verfassungs- und Verwaltungsrechtes)* Wien 1927.
26. Mainhard Schroeder, „Administrative Law in Germany”, in *Administrative law of the European Union, its member states and the United States*, Seerden, René [Ed.], Intersentia, Cambridge 2012.
27. Mario P. Chiti, *Are there Universal Principles of Good Governance?*, *European Public Law*, Vol. 1, 1995.
28. Mattias Guyomar, Bertrand Seiller, *Contentieux administratif*, Dalloz, Paris, 2010.
29. Nolte, Georg, Radler, Peter, „Judicial Review in Germany”, *European public law*, Kluwer Law International, no. 1, 1995.
30. Oliver W. Holmes, *Common law*, Boston, 1881.
31. Petar Teofilić, Tamas Korczecz, *Upravno postupanje i sudska kontrola zakonitosti upravnih akata*, Novi Sad, 2018.
32. Peter Cane, „Judicial review in the Age of Tribunals”, *Public law*, July 2009.

33. Peter Cane, *Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford 2011.
34. Philip Heck, *Grundriss des Schuldrechts*, Unveranderten Nachdruck, Tubingen, 1958.
35. Pierre Moor, Alexandre Flückiger, Etienne Poltier, Vincent Martenet, *Droit administratif*, Tome II, Les actes
36. Rene Chapus, *Droit administrative general*, Paris, 1985.
37. Rene David, *Uvod u privatno pravo Engleske*, Beograd, 1960.
38. Roche, Germain, Lebon, Félix, *Recueil général des arrêts du Conseil d'État*, P. Dupont, 1839.
39. SIGMA Paper No. 23: *Preparing Public Administration for the European Administrative Space*, OECD, 1998.
40. *Staatsgrundgesetz vom 21. Decembar 1867, uber die richteliche Gewalt*, RGBL. 144/1867, Art. 15.
41. Steffen Detterbeck, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, Munchen, 2015.
42. Thierry Tanquerel, *Manuel de droit administratif*, Zürich, 2018.
43. Thompson, Katharine, Jones, Brian, "Administrative Law in the United Kingdom", in *Administrative law of the European Union, its member states and the United States*, Seerden, René [Ed.], Intersentia, Cambridge, 2012.
44. Thompson, Katharine, Jones, Brian, „Administrative Law in the United Kingdom”, in *Administrativelaw of the European Union, its member states and the United States*, Seerden, René [Ed.], Intersentia,Cambridge, 2012.
45. Ule Carl Hermann, *Verwaltungsprozessrecht*, Munchen und Berlin, 1996.
46. Walter Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931.
47. William Burnham, *Introduction to the Law and Legal System of the United States*, West Group, St. Paul, 2002.
48. William Wade, Christopher Forsyth, *Administrative Law*, Oxford University Press, 2004.
49. Ханс Келзен, *Општа теорија права и државе*, Београд, 1951.
50. Адолф Хилтер, *Mein Kampf – Моја борба*, Leo Commerce, 2021.
51. Ана Катић, *Актуелни правни режим предмета управног спора у праву Републике Србије – проблеми и изазови*, Правни хоризонти, број 10, 2025.
52. Ана Катић, *Ћутање управе*, Зборник радова СТЕС – друштвене науке, 16. научно – стручни скуп, студенти у сусрет науци, Бања Лука, 2023.

53. Бојана Тодоровић, Механизми решавања спорова из управних уговора, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, 2023;
54. Бернанд Шварц, Америчко административно право (општи појмови), Београд, 1956.
55. Богдан Мајсторовић, Коментар Закона о општем управном поступку. Службени лист СФРЈ, Београд, 1997.
56. Богдан Мајсторовић, Коментар закона о управним споровима, Београд, 1952.
57. Боровоје Франтловић, Коментар Закона о Државном савету и управним судовима, Геца Кон, Београд 1935.
58. Босиљка Бритвић Ветма, Борис Љубановић, Врсте управних спорова, НКЈУ – ССРА, 2011., број. 3.
59. Велимир Иванчевић, Миливој Ивчић, Антун Лалић, Закон о управним споровима са коментаром и судском праксом, Загреб, 1958.
60. Велимир Иванчевић, Миливој Ивчић, Антун Лилић, Закон о управним споровима са коментаром и судском праксом, Загреб, 1958.
61. Вук Цуцић, Стразбуршки стандарди у управном спору, Анали Правног факултета у Београду, година LVII, 2/2009.
62. Вук Цуцић, Управни спор пуне јурисдикције, модели и врсте, докторска дисертација, Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 2015.
63. Вук Цуцић, Управно судство у развијеним земљама, Правосудна академија, документи и публикације, Београд.
64. Вук Цуцић, Фино подешавање Закона о општем управном поступку, Анали Правног факултета у Београду, година LXVI, 2/2018.
65. Данило Данић, Развитак административног судства у Србији и остале скупљене расправе из јавног права, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1926.
66. Дарио Ђерђа, Нека рјешења управног спора у успоредном праву: како унапредити хрватски управни спор, Зборник Правног факултета свеучелишта у Ријеци, вол. 39, бр. 1, 2018.
67. Дарио Ђерђа, Управни спор у Европској заједници, Правни факултет Свеучелишта у Ријеци, број. 2, 2006.
68. Дејан Вучетић, Анализа управно-судске заштите изборног права пружене поводом локалних избора 2016. године, Усклађивање права Србије са правом ЕУ, књига 7, 2020, 93-118;

69. Дејан Вучетић, Врсте одлука у управном спору, 150 година управног спора у Србији, зборник радова, Београд, 2019, стр. 177-219;
70. Dejan Vučetić, Serbian judicial review of administrative acts and European standards for administrative disputes, *Facta Universitatis, Law and Politics*, 1/2005, 73-90;
71. Добросав Миловановић, Вук Цуцић, Реформа управног судства, *Правни живот*, 10/2016.
72. Добросав Миловановић, Предмет управног спора, Зборник радова 150 година управног спора у Србији 1869-2009, Београд, 2009.
73. Драган Васиљевић, „Облици управног поступања по новом Закону о општем управном поступку Републике Србије“, *Правни живот*, бр. 10, Београд, 2017.
74. Драган Л. Милков, Ратко С. Рadoшевић, Приговор у управном поступку, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 4/2018.
75. Драган Милков, О појму управног спора, *Анали Правног факултета у Београду*, 5/1993.
76. Драган Милков, О управном спору у Србији, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2021.
77. Драган Милков, Ратко Рadoшевић, „Гарантни акт у управном поступку“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 4, Нови Сад, 2022.
78. Драган Милков, Ратко Рadoшевић, „Неке новине у Закону о општем управном поступку – ’управно поступање’“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3, Нови Сад, 2016.
79. Драган Милков, Управно право – контрола управе, Нови Сад, 2003.
80. Драган Николић, Историја права, стари и средњи век, треће, поновљено издање, Ниш, 2011.
81. Драгаш Денковић, „Настанак и развој Државног савета 1805-1918“, Добра управа (редакција и предговор: Ратко Марковић), Београд 2010.
82. Драгаш Денковић, Државни савет у Србији и Југославији, Југословенска ревија за међународно право, Београд, бр. 1-3, 1973.
83. Душан Врађанац, Увод у правни систем Сједињених Америчких Држава, Увод у право САД, Институт за упоредно право, Београд, 2008.
84. Зоран Јелић, Законско дефинисање управне ствари. Избор судске праксе, бр. 12, 1997.

85. Зоран Јовановић, Појам и класификација управних радњи — између теорије и законодавства, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број 3/2018, стр. 1097-1111;
86. Зоран Лончар, „Поводом новог Нацрта Закона о општем управном поступку“, Двадесет година Дејтонског мировног споразума, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево, 2015.
87. Зоран Лончар, „Примена европских стандарда у управном спору у Србији“, Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније, тематски зборник књига I, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2013.
88. Зоран Р. Томић, „Управни спор и управно судовање у савременој Србији – Неки реформски проблеми и правци новелирања“, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, бр. 1, 2010.
89. Зоран Р. Томић, Коментар Закона о општем управном поступку, Београд 2017.
90. Зоран Р. Томић, Коментар Закона о управним споровима са судском праксом, друго допуњено издање, Службени гласник, Београд, 2012.
91. Зоран Р. Томић, Коментар Закона о управним споровима, Службени гласник, Београд, 2010.
92. Зоран Р. Томић, Садржина пуног управног спора – српско право *de lege lata* и *de lege ferenda*, Правни факултет у Београду, 2021.
93. Зоран Р. Томић, Управни спор и управно суделовање у савременој Србији – Неки реформски проблеми и правци новелирања, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, бр. 1, 2010.
94. Зоран Р. Томић, Управни спор и управно суделовање у савременој Србији – неки реформски проблеми и правци новелирања - Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год. 47, 1/2010.
95. Зоран Р. Томић, Управно право, управна контрола управе, теоријски модели и позитивно-правна анализа, Београд, 1989.
96. Зоран Томић, „О управној ствари у српском праву“, Актуелна питања савременог законодавства, Будва, 2018.
97. Зоран Томић, Добросав Миловановић, Вук Цуцић, Практикум за примену закона о општем управном поступку, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Београд, 2017.
98. Зоран Томић, Ђорђије Блажић, Коментар Закона о управном поступку Црне Горе, Подгорица, Факултет за државне и европске студије, 2017.

99. Зоран Томић, Опет о категорији управне ствари: упоришне тачке, заједничка нит и структура, Право и привреда бр. 2/2023.
100. Зоран Томић, Управно право, Номос, Београд, 1991.
101. Иво Борковић, Управно право, Народне новине, Загреб, 2002.
102. Иво Крбек, Дискрециона оцјена, Загреб, 1937.
103. Иво Крбек, Право јавне управе ФНРЈ, Прва књига, Биротехнички издавачки завод, Загреб, 1960.
104. Иво Крбек, Право југословенске јавне управе, књига III, Функционисање и управни спор, Загреб, Биротехнички издавачки завод, 1962.
105. Иво Крбек, Судски акт у материјалном смислу, „Анали Правног факултета у Београду" бр. 4/1955.
106. Јелена Ивановић, судија Управног суда, Спор пуне јурисдикције у управно-судској пракси Републике Србије, Фондација Центар за јавно право, 10/2010.
107. Јелена Јеринић, Судска контрола управе, Београд, 2012.
108. Јована Анђелковић, Управна ствар, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 79, 2018.
109. Катарина Голубовић, Новине у праву на приступ суду у аустријском управном спору, Страни правни живот, број 3/2015.
110. Катарина Голубовић, Европски стандарди правичности у управном законодавству и пракси, докторска дисертација, Правни факултет у Београду, Београд, 2015.
111. Лазо Костић, Надзор централне управе над самоуправом, Савремена општина, Београд, бр. 3-4, 1938.
112. Лазо М. Костић, Административно право Краљевине Југославије, II, Геца Кон, Београд, 1939.
113. Лука Драгојловић, Милован Михајловић, Коментар Закона о управним споровима са судском праксом и регистром појмова, друго измењено и допуњено издање, Савремена администрација, Београд, 1979.
114. Лука Драгојловић, Спор пуне јурисдикције у праву СФРЈ, докторска дисертација, Сарајево, 1977.
115. Љуба Радовановић, Одлуке Државног савета 1919.-1923. Београд, 1924.
116. Љубодраг Пљакић, Практикум за управни спор са коментаром, судском праксом и обрасцима за примену у пракси, Intermex, Београд, 2011.

117. Љубодраг Пљакић, Управни спор у процесу демократизације Србије, Правни информатор 2/2010.
118. Љубодраг Пљакић, Управно судство у Немачкој и законска решења у Србији, Бранич, број 3-4/2012.
119. Љубомир Јевтић, Из управног и управно-судског поступка, Београд, 1964.
120. Љубомир Радовановић, Божидар Протић, Из управно - судског поступка, Београд, 1928.
121. Љубомир Радовановић, Божидар Протић, Из управно-судског поступка, Београд, 1928.
122. Милена Б. Јакшић, Милан М. Мацура, Историјски развој управног спора у правној науци, Баштина, Приштина – Лепосавић, св. 45, 2018.
123. Милица Вукићевић Петковић, Предмет управног спора, докторска дисертација, Правни факултет Универзитет у Нишу, Ниш, 2016.
124. Милош Прица, Експропријација као правни институт, докторска дисертација, Ниш, 2016.
125. Милош Прица, Јавни интерес, општи интерес и приватни интерес као правни појмови, Зборник Матице српске за друштвене науке, број: 184 (4/2022).
126. Милош Прица, Однос Закона о општем управном поступку и других закона у правном поретку Републике Србије, Зборник радова „Изазови правном систему“, Источно Сарајево, 2021.
127. Милош Прица, Правни принципи у поретку правне државе: канони правног поретка и унутрашњег правног система, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 80, 2018.
128. Милош Прица, Супсидијарна и сходна примена Закона о општем управном поступку, Зборник радова Правног факултета у Нишу, Број 91, 2021.
129. Милош Прица, Уговор и управни уговор као правни институти, Зборник радова са међународне научне конференције, Право и мултидисциплинарност, 12-13 април 2019. године, Ниш, Србија, 2019.
130. Милош Прица, Управна ствар и управносудска ствар. Прилог реформи српског законодавства и правосуђа, Зборник радова Право у функцији развоја друштва, Том I, Косовска Митровица, 2019.
131. Миодраг Јовићић, Велики уставни системи - елементи за једно упоредно уставно право, ИРО Светозар Марковић, Београд, 1984.

132. Мирјана Рађеновић, Право општег управног поступка и управног спора, Бања Лука, 2016.
133. Мирко Кулић, Управно право, Београд, 2010., стр.291.
134. Мирко Перовић, Коментар Закона о управним споровима. Савремена администрација, Београд, 1972,.
135. Михаило Илић, Административно право и други радови, Службени лист СРЈ, Београд, 1998.
136. Михаило Стојановић, Судска контрола аката управе – Аустрија, Енглеска, Француска, Италија, Савезна Република Немачка, Сједињене Америчке Државе, Институт за упоредно право, Београд, 1963.
137. Мустафа Камарић, Управни спор и контрола управе путем управног спора, Сарајево, 1963.
138. Небојша Ранђеловић, Историја права II, основи српске историје права, друго издање, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2012.
139. Никола Стјепановић, Управно право II, Београд, 1973.
140. Никола Стјепановић, Управно право у СФРЈ, Привредни преглед, Београд, 1978.
141. Никола Стјепановић, Управно право у СФРЈ, Просвета, Београд, 1978.
142. Невена Миленковић, Правна средства у управном спору, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2020;
143. Павле Димитријевић, Основи управног права, Београд, 1983.
144. Павле Димитријевић, Правноснажност управних аката, Београд, 1963.
145. Павле Димитријевић, Управно право као грана правног система, „Архив за правне и друштвене науке“, бр. 3-4, Београд, 1974.
146. Пракса Европског суда за људска права и примена европских стандарда у управном праву Србије, Врховни суд Србије, Београд 2007.
147. Предраг Димитријевић, „Апорије Закона о општем управном поступку“, Правни живот, бр. 10, Београд, 2014.
148. Предраг Димитријевић, Управно право, општи део, друго измењено и допуњено издање, Ниш, 2014.
149. Предраг Димитријевић, Управно право, општи део, четврто издање, 2017.
150. Ратко Марковић, Управно право, Београд, 2002.
151. Ратко Марковић, Уставно право и политичке институције, Службени гласник, Београд, 1999.
152. Ратко Марковић, Уставно право, Београд 2014.

153. Ратко Радошевић, „Појам управне ствари и нови Закон о општем управном поступку Републике Србије“, Правна ријеч, бр. 46, Бања Лука, 2016.
154. Ратко Радошевић, Аустријско управно судство: реформа и нова парадигма, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 4/2022.
155. Ратко Радошевић, Немачко управно судство: основи једног система, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2023.
156. Ратко Радошевић, Реформа управног спора: нови покушај – стари проблеми, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 3/2020.
157. Ратко С. Радошевић, Правна природа управног уговора, докторска дисертација, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2018.
158. Славољуб Поповић, Бранислав Марковић, Милан Петровић, Управно право, општи део, Београд, 1992.
159. Славољуб Поповић, О управним уговорима, Управно право - студије и чланци, НИП „Књижевне новине“, Београд, 1973.
160. Славољуб Поповић, Судска контрола законитост управних аката у ФНРЈ – управни спор у ФНРЈ, Београд, 1953.
161. Славољуб Поповић, Теорија о злоупотреби овлашћења у управном праву, Злоупотреба права, Ниш, 1996.
162. Сања Голијан, Судска контрола аката државне управе, докторска дисертација, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 2019.
163. Стеван Лилић, „Управни поступак и управна ствар у новом Закону о општем управном поступку Србије“, Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије, Београд, 2016.
164. Стеван Лилић, Управно право управно процесно право, осмо издање, Правни факултет Универзитет у Београду, Београд, 2014.
165. Стеван Лилић, ЗУС и ЗУП и реформа јавне управе, резултат истраживања у оквиру пројекта „Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ“, Правни факултет у Београду, 2013.
166. Стеван Лилић, Катарина Голубовић, Европско управно право са освртом на управно право Србије у контексту европских интеграција, Београд, 2011.
167. Стеван Лилић, Предраг Димитријевић, Милан Марковић, Управно право усклађено са Уставном повељом СЦГ, Савремена администрација, Београд, 2004.
168. Стеван Сагадин, Управно судство, Београд, 1940.

169. Стеван Сагадин, Управно судство: поводом стогодишњице рада Државног савета (1839-1939), Београд 1940.

Правни и други извори

1. C.E., 10. Februar 1905., Tomaso Grecco, G.A., no 15.
2. C.E., 29. mart 1901, Casanova, G.A., no 8.
3. C.E., 6. decembar 1907, Chemins de Fer de l'Est, G.A., no 19.
4. Cvetkovic v. Serbia, представка број: 17271/04, пресуда од 10. јуна 2008. године.
5. Décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution
6. Décision no. 80-199 DC du 22 juillet 1980 sur Loi portant validation d'actes administratifs
7. Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz), BGBl. Nr. 1/1920.
8. Judicial Review Procedure, Коментар Дела 54 Правила грађанског поступка који је припремила Економска комисија за Европу Уједињених нација (United Nations Economic Commission for Europe - UNECE).
9. Ringeisen v. Austria <https://www.echr.coe.int/>
10. Влада Републике Србије, Стратегија реформе државне управе Србије (октобар 2004).
11. Врховни суд Србије, У. 12030/65 од 23.03.1965. године.
12. Врховни суд Србије, У. 2193/83 од 19.03.1984. године.
13. Врховни суд Србије, У. 2598/02 од 14.12.2002. године.
14. Врховни суд Србије, Уж. 11190/65 од 6. маја 1965. године.
15. Врховни суд Југославије. Уж. 10165/61 од 12.01.1962. године.
16. ВСС, Увп. 1203/98 од 2.2.2000. године.
17. ВСС, Увп. 1203/98 од 2.2.2000. године.
18. Европска комисија, Извештај о напретку Србије за 2012. годину, 10.10.2012. године, сес (2012) 333, {com(2012) 600} 2, Брисел, 2012.
19. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода
20. Закључак са саветовања Одељења за управне спорове ВСЈ и представника врховних судова република и ВВС, одржаног 28. новембра 1969. године.
21. Закључак са саветовања Одељења за управне спорове ВСЈ-а и представника Врховних судова Републике и ВВС-а, одржаног 26. 11. 1969. године.
22. Закључак Управног суда Су II – 17 25/18 од 29.10.2018. године.

23. Закон о банкама (Службени гласник Републике Србије бр. 107/2005 91/2010 и 14/2015).
24. Закон о држављанству (Службени гласник Републике Србије, бр. 135/04; 90/07; 24/18).
25. Закон о државној припадности и упису пловила (Службени гласник Републике Србије, бр. 10/2013 и 18/2015).
26. Закон о државној управи (Службени гласник Републике Србије, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 – др. закон).
27. Закон о Државном савету и управним судовима, „Службене новине“, бр. 111/1922.
28. Закон о заштити конкуренције (Службени гласник Републике Србије бр. 51/2009 и 95/2013).
29. Закон о заштити конкуренције (Службени гласник Републике Србије, бр. 51/09).
30. Закон о заштитнику грађана (Службени гласник РС, бр. 105/2021).
31. Закон о општем управном поступку (Службени гласник Републике Србије", бр. 18/2016, 95/2018 - аутентично тумачење и 2/2023 - одлука УС).
32. Закон о осигурању (Службени гласник Републике Србије бр. 139/2014 и 44/2021).
33. Закон о приватизацији (Службени гласник Републике Србије, бр. 83/2014, 46/2015, 112/2015 и 20/2016 – аутентично тумачење).
34. Закон о управним споровима (Службени гласник РС, бр. 111/2009).
35. Закон о управним споровима (Службени лист СФРЈ, бр. 4, 1977).
36. Закон о управним споровима ФНРЈ, ЗУС ФНРЈ, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 23/52.
37. Закон о управним споровима Хрватске (Народне новине бр. 36/24).
38. Закон о управним споровима, Службени лист СРЈ, бр. 46/96 од 04.10.1996. године.
39. Закон о управном поступку САД, одељак 10 (е)
40. Закон о уређењу судова (Службени гласник Републике Србије, бр. 10/2023)
41. Информатор о раду суда, Управни суд, Београд, 2010.
42. Објашњење Савезног секретаријата за правосуђе бр. 04-85/1 од 12.02.1966. године.
43. Образложење предлога Закона о управним споровима. Доступно на: <http://www.drzavnauprava.gov.rs/pages/documents.php?id=16>

44. Одлука Врховног суда Србије Ус. 4/98
45. Одлука о избору др Александра Ђорђевића у звање редовни професор бр. 8/16--01-004/24-018 од 15.04.2024. године.
46. Правни став утврђен на 41. седници свих судија Управног суда одржаној 31.03.2014. године.
47. Правно схватање Одељења за управне спорове Савезног врховног суда бр. 10/62 од 21. маја 1962. године.
48. Пракса Европског суда за људска права и примена европских стандарда у управном праву Србије, Врховни суд Србије, Београд, 2007.
49. Предлог Закона о управним споровима.
50. Пресуда Врховног суда Уж. 8/08 од 15. јануара 2008. године.
51. Пресуда Управног суда 15 У. 11372/14 од 06.09.2017. године.
52. Пресуда Врховног касационог суда, Узп 85/10 од 11.03.2011. године.
53. Пресуда Врховног суда Босне и Херцеговине, У 2804/74 од 24. октобра 1974. године.
54. Пресуда Врховног суда Србије Увп. I 642/87 од 24. 02. 1988. године.
55. Пресуда Врховног суда Србије У. 4825/07 од 12.12.2009. године.
56. Пресуда Врховног суда Србије У. 787/08 од 16.04.2009. године.
57. Пресуда Врховног суда Србије У.5720/05 од 31.05.2006. године.
58. Пресуда Врховног суда Србије, Ивп. 129/07 од 27.05.2008. године.
59. Пресуда Врховног суда Србије, У бр. 8925/72 од 27. марта 1973. године.
60. Пресуда Врховног суда Србије, У ж 8/08 од 15.01.2008. година.
61. Пресуда Врховног суда Србије, У. 3279/07 од 03.07.2008. године.
62. Пресуда Врховног суда Србије, У. 3930/06 од 28. фебруара 2007. године) Аутор сенценце: Катарина Манојловић-Андрић, судија Врховног суда Србије.
63. Пресуда Врховног суда Србије, У. бр. 2553/92 од 09.09.1992. године.
64. Пресуда Врховног суда Србије, У—5069/69 од 14. јануара 1970. године.
65. Пресуда Основног суда у Чачку П. 2347/2023.
66. Пресуда Управног суда 8 У.5000/13 од 22. 05. 2013. године.
67. Пресуда Управног суда 1 У. 11879/15 од 12.12.2018. године.
68. Пресуда Управног суда 15 У. 12704/11 од 20. 09. 2012. године.
69. Пресуда Управног суда 16 У.14222/16 од 12.04.2017. године.
70. Пресуда Управног суда 24 У. 11668/19 од 11.10.2019. године.
71. Пресуда Управног суда 28 У. 11669/19 од 31.01.2020. године.

72. Пресуда Управног суда 7 Уж 1/23 од 11.01.2023. године.
73. Пресуда Управног суда 9 У. 11208/2017 од 08.10.2019. године.
74. Пресуда Управног суда I-3 У. 17685/10 од 03.11.2011. године, Билтен судске праксе Управног суда бр. 3/2012.
75. Пресуда Управног суда I-5 Уж 37/24 од 18.09.2024. године.
76. Пресуда Управног суда Одељење у Нишу II-3 У. 8321/16 од 02.03.2017. године.
77. Пресуда Управног суда Одељење у Новом Саду III-5 У. 1997/20 од 09.03.2023. године.
78. Пресуда Управног суда Уж 88/12.
79. Пресуда Управног суда, 23 У 7113/20 од 24.04.2020. године, Сентенцу сачинио Стево Ђурановић, судија Управног суда, Управни суд Билтен судске праксе, бр. 10, Београд, 2024.
80. Пресуда Управног суда, 9 У 1864/10/2007 од 08.04.2010. године.
81. Пресуда Управног суда, III-9 У 11208/18 од 08.10.2019. године. Сентенцу сачинила Мира Стевић Капус, судија Управног суда, Управни суд Билтен судске праксе, бр. 10, Београд, 2024.
82. Пресуда Управног суда, II-3 У 9712/2021 од 18.11.2021. године. Сентенцу сачинио Ненад Стојановић, судија Управног суда, Управни суд Билтен судске праксе, бр. 10, Београд, 2024.
83. Пресуда Управног суда, Одељење у Крагујевцу I-4 У 14941/16 од 27.10.2017. године.
84. Пресуда Управног суда, Одељење у Крагујевцу I-3 У. 16465/16 од 10.05.2017. године.
85. Пресуда Управног суда, Одељење у Крагујевцу I-5 У. 18024/16 од 07.06.2017. године.
86. Пресуда Управног суда, УС, 9 У 23869/10 од 11.2.2011. године.
87. Пресуда УС, 9 У 15687/10 (2009) од 12.05.2011. године.
88. Пресуде Управног суда Уж 198/12, Уж 201/12, Уж 364/12, Уж 384/12 и Уж 529/12.
89. Пресуде Управног суда Уж 713/12, Уж 714/12 и Уж 715/12.
90. Пресуде Управног суда Уж 107/12, Уж 108/12, Уж 109/12, Уж 110/12, Уж 111/12 и Уж 112/12.
91. Решења Владе о именовању председника и чланова привременог органа општине Власотинце број: 119-10622/2023 од 30.10.2023. године.
92. Решења Врховног касационог суда Рж г 141/2014 од 05.11.2014.године.

93. Решење Управног суда, Одељења у Нишу, II-6 У. 8816/17 од 18.04.2019. године у вези са Решењем Управног суда 4 Ув. 230/19 од 30.10.2019. године.
94. Решење Окружног суда у Зрењанину У. 24/97
95. Решење Врховног војног суда, Уп 347/78 од 28. марта 1979. године.
96. Решење Врховног војног суда, Уп 347/78 од 28. марта 1979. године.
97. Решење Врховног суда Србије Уи. 20/07 од 25. 06. 2008. године.
98. Решење Врховног суда Србије У. 6265/07 од 20. 3. 2008. године.
99. Решење Врховног суда Србије У. 8522/07 од 25. 10. 2007. године.
100. Решење Врховног суда Србије У. бр. 5319/07 од 6. 2. 2008. године.
101. Решење Савезног врховног суда, Уж 6831/58 од 21. новембра 1958. године.
102. Решење Савезног врховног суда, Уж. 4298/56 од 13. јула 1956. године.
103. Решење Управног суда 10 Уж 29/24 од 08.01.2024. године.
104. Решење Управног суда 16 У. 2617/15 од 11.02.2016. године у вези са Решењем Управног суда, Одељење у Нишу II-2 Ув. 126/16 од 12.07.2016. године.
105. Решење Управног суда 19 Ув 31/15 од 30.03.2017. године.
106. Решење Управног суда 23 У. 12421/14 од 29.01.2015. године.
107. Решење Управног суда II-4 Уж.31/24 од 22.01.2024. године.
108. Решење Управног суда II-5 Уж 32/24 од 13.01.2024. године.
109. Решење Управног суда III – 4 У. 23164/10 од 10.12.2010. године.
110. Решење Управног суда III – 4 У. 8132/11 од 16.09.2011. године.
111. Решење Управног суда III – 4 У. 9380/11 од 16.09.2011. године.
112. Решење Управног суда III-2 У. 5532/2021 од 28.07.2023. године.
113. Решење Управног суда III-2 У. 5532/2021 од 28.07.2023. године.
114. Решење Управног суда, број 4 У 7985/15 од 28.05.2015. године у вези са Решењем Управног суда 19 Ув 311/15 од 13.02.2017. године.
115. Савезни закон о служби друштвеног књиговодства, Службени лист СФРЈ, бр. 70, 1983.
116. Савезни суд, Усс. 690/91 од 21.11.1981. године.
117. СВС, Уж. бр. 6792/58 од 6.12.1958. године.
118. СВС. У. 1263/56 од 18.05.1957.године – Зборник судске праксе, Зборник судских одлука, Републички завод за јавну управу, Београд, II/2 бр. 323.
119. Стратегија развоја правосуђа за период 2020-2025. године, Службени гласник РС, бр. 101/2020.
120. Устав Републике Србије (Службени гласник РС, бр. 98/2006 и 115/2021).

121. Хубнер против Аустрије (Hubner v. Austria), представка бр. 34311/96, одлука од 31. августа 1999. године.
122. Царински закон (Службени гласник Републике Србије, бр. 95/2018, 91/2019 – др. закон, 144/2020, 118/2021 и 138/2022).
123. Шестомесечни извештај о раду Управног суда по материјама за период од 1. јануара до 30. јуна 2023. године СУ III-20 5/23-5 од 12.07.2023. године.

БИОГРАФИЈА АУТОРА

Докторанд Ана Катић⁵⁸⁵ рођена је 25.02.1994. године у Лесковцу од оца Србољуба и мајке Јасмине Катић.

У Власотинцу је 2013. године завршила Гимназију Стеван Јаковљевић, природно-математички смер, као носилац дипломе „Вук Караџић“.

Основне студије на Правном факултету Универзитета у Нишу завршила је 13. фебруара 2018. године са просечном оценом 9,45 и то као један од носилаца стипендије Доситеја коју додељује Министарство омладине и спорта. Током основних академских студија права била је добитник већег броја похвалница и диплома за постигнути успех током студирања. Учествовала је у бројним ваннаставним активностима и семинарима. Током студија активно је била ангажована у удружењу младих правника „ELSA - The European Law Students Association“ у сектору S&C (Семинари и конференције). Након завршеног Правног факултета радила је као адвокатски приправник у адвокатској канцеларији у Нишу.

Октобра 2018. године уписала је мастер академске студије права на Правном факултету у Нишу, смер унутрашњи послови и исти завршила са просечном оценом 9,71 одбравивши мастер рад на тему „Делатност саобраћајне полиције у праву Републике Србије и упоредном праву“ пред комисијом у саставу Предраг Димитријевић, Дејан Вучетић и Милош Прица.

У периоду од 2021. године до данас је студент докторских академских студија права – јавноправна научна област где је положила све испите са просечном оценом 10. Правосудни испит положила је у Београду 2020. године са пет одлика у трећем испитном одбору.

Адвокатски испит положила је пред Адвокатском комором Ниш 2020. године. Од децембра 2020. године ради као Адвокат Катић С. Ана у Нишу. Активно се служи енглеским, шпанским и руским језиком.

Учесник је више научних скупова, а у досадашњем раду Катић Ана је објавила следеће научне радове и књиге из области управног права:

1. *„Начело законитости у европској управној перспективи“*, часопис Правни хоризонти, Година VI, број 6, 2023, стр. 89-105.

⁵⁸⁵anaakaticc@gmail.com.

2. „*Parties in administrative disputes*“, Facta Universitatis – Series Law and Politics (1/2022), Vol. 20, No 1, 2022, p. 33-48.
3. „*Ћутање управе*“, Students encountering science – СТЕС 2023, Универзитет у Бања Луци, Бања Лука, 2023, стр. 19-31, ISSN 2637-1960 (Print), ISSN 2637-1944 (Online)
4. „*Актуелни прави режим предмета управног спора у праву Републике Србије – проблеми и изазови*“, часопис Правни хоризонти, број 10, 2025.
5. Књига „*Странке у управном спору*“, Generis Publishing, Europe, Republic of Moldova, 2024.

ПРИЛОГ 1.

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ

Изјављујем да је докторска дисертација, под насловом која је одбрањена на Правном факултету Универзитета у Нишу:

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да ову дисертацију, ни у целини, нити у деловима, нисам пријављивала на другим факултетима, нити универзитетима;
- да нисам повредила ауторска права, нити злоупотребила интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци, који су у вези са ауторством и добијањем академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада, и то у каталогу Библиотеке, Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Нишу, као и у публикацијама Универзитета у Нишу.

У Нишу, _____

Потпис аутора дисертације: _____

(Име, средње слово и презиме)

ПРИЛОГ 2.

ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ЕЛЕКТРОНСКОГ И ШТАМПАНОГ ОБЛИКА ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ

Наслов дисертације: **Управносудска ствар као предмет управног спора.**

Изјављујем да је електронски облик моје докторске дисертације, коју сам предала за уношење у Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу, истоветан штампаном облику.

У Нишу, _____

Потпис аутора дисертације: _____

(Име, средње слово и презиме)

ПРИЛОГ 3.

ИЗЈАВА О КОРИШЋЕЊУ

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Никола Тесла“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу унесе моју докторску дисертацију, под насловом:
Управносудска ствар као предмет управног спора

Дисертацију са свим прилозима предала сам у електронском облику, погодном за трајно архивирање. Моју докторску дисертацију, унету у Дигитални репозиторијум Универзитета у Нишу, могу користити сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons), за коју сам се одлучила.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде (CC BY-NC-ND)
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прераде (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

У Нишу, _____

Потпис аутора дисертације: _____

(Име, средње слово и презиме)