

*Dr Dragan Milkov, redovni profesor
Pravnog fakulteta u Novom Sadu*

ODNOS UPRAVE I SUDOVA¹

Sažetak: *Sudstvo i uprava predstavljaju dve odvojene državne vlasti, sa odvojenom nadležnošću, bez mogućnosti uticaja jednih na druge u pogledu obavljanju osnovne delatnosti. Uprava ima određena ovlašćenja u okviru poslova koji se nazivaju pravosudnom upravom, dok sudovi mogu da kontrolišu zakonitost rada uprave. Najvažnija kontrola je ona koja se vrši u upravnom sporu, gde je predmet kontrole zakonitost konačnih upravnih akata.*

Cljučne reči: *odnos uprave i sudova, položaj uprave, položaj sudova, pravosudna uprava, kontrola uprave, sudska kontrola uprave.*

1. Uvodne napomene

Organi uprave predstavljaju posebne državne organe koji su osnovani da vrše upravnu delatnost kao svoju osnovnu delatnost.² S druge strane, osnovna delatnost sudova je vršenje pravosudne funkcije. U tom smislu, već na osnovu ove razlike u osnovnoj delatnosti vidi se organi uprave i sudovi predstavljaju dve vrste potpuno odvojenih državnih organa.

¹ Ovaj rad je pripremljen kao autorov prilog u okviru projekta Ministarstva za nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije „Pravo Srbije u evropskoj perspektivi“ br. 149042

² Budući da se pojam organa uprave direktno vezuje za upravnu delatnost ili, kako se još u teoriji govori, na pojam upravne funkcije, potrebno je reći da se pod upravnom delatnošću (funkcijom) podrazumeva autoritativno istupanje u pojedinačnim situacijama koje se manifestuje kroz donošenje upravnih akata, izdavanje javnih isprava, vršenje upravnog nadzora i vršenje upravnih radnji. Sudska delatnost je takode vršenje vlasti u pojedinačnim slučajevima, ali se ona izražava kroz donošenje sudskih akata, kojima se razrešava neka sporna pravna situacija ili pretenzija.

Odvojenost sudskih organa i organa državne uprave ne znači da se između njih ne uspostavljaju nikakvi odnosi. Naprotiv, između njih se mogu uspostavljati određeni međusobni odnosi, ali je značajno da pri tome ne može doći do uticaja na obavljanje osnovne delatnosti.

Organi uprave i sudovi imaju potpuno odvojenu nadležnost i jedni drugima ne smeju zadirati u prava i obaveze. Ta odvojena nadležnost podrazumeva da svaki od ovih subjekata može da obavlja samo svoju osnovnu delatnost, a da ne može obavljati zadatke i poslove koji spadaju u nadležnost drugog organa. Osnovna delatnost sudova je vezana za obavljanje sudske funkcije, a organi uprave vrše upravnu delatnost. Štaviše, ukoliko bi i došlo do zadiranja uprave u sudsku nadležnost, to bi predstavljalo jednu od najtežih povreda zakonitosti, zbog koje bi takav akt bio ništav. Naime, u slučaju da organ uprave donese rešenje u stvari koja spada u nadležnost suda, takvo rešenje je ništavo i može se u svako doba povući iz pravnog poretka, sa svim posledicama koje je do tada proizvelo.³ Sukobe nadležnosti između organa uprave i sudova rešava Ustavni sud.

Zbog potpuno odvojene nadležnosti, između organa uprave i sudova ne postoji obaveza pružanja pravne pomoći. Obaveza pružanja pravne pomoći postoji između organa uprave međusobno, ako što postoji i između sudova. Međutim, između uprave i sudova to nije predviđeno kao pravilo. Razlog za nepostojanje obaveze pružanja pravne pomoći takođe je vezana za razlike u pogledu prirode osnovne delatnosti uprave i sudova. Izuzetak od ovog pravila o nepostojanju obaveze pružanja pravne pomoći između sudova i uprave može postojati u onim situacijama kada je to izričito normirano. Naime, organi uprave od sudova mogu tražiti pravnu pomoć samo ako je to predviđeno posebnim propisima. Izuzetno se od sudova može tražiti dostavljanje spisa koji su neophodni za vođenje upravnog postupka, ali su oni dužni da ih dostave samo pod uslovom da se time ne ometa sudski postupak. To znači da je dostavljanje spisa dobrovoljno, ne i obavezno i da zavisi od procene suda o uticaju dostavljanja spisa na normalno odvijanje sudskog postupka. Ako sud smatra da dostavljanje spisa organu uprave može da ometa postupak pred sudom, on će organu uprave uskratiti dostavljanje spisa.

Između sudova i uprave postoji obaveza uzajamnog priznavanja akata. To znači da sudovi moraju priznavati upravne akte i, obrnuto, organi uprave moraju priznavati sudske akte. Do takve situacije, u kojoj može nastupiti obaveza uzajamnog priznavanja akata, dolazi kada se u upravnom ili sudskom postupku kao prethodno pitanje pojavi nešto o če-

³ Zakon o opštem upravnom postupku, „Službeni list SRJ”, broj 33 od 11. VII 1997, 31 od 27. VI 2001., član 257, stav 1, tačka 1.

mu je već odlučeno sudskim, odnosno upravnim aktom. Tada sud uzima kao rešeno ono što je odlučeno upravnim aktom i, obrnuto, organ uprave ono što je odlučeno sudskom presudom. Samo u jednom slučaju organ uprave nije vezan sudskom presudom kada se kao prethodno pitanje pojavi postojanje krivičnog dela i pitanje krivične odgovornosti određenog optuženog lica. To se odnosi na presude kojima je optuženi oslobođen krivice. Naime, prema Zakonu o opštem upravnom postupku, organ uprave je vezan samo onom presudom kojom je optuženi pravnosnažno oglašen krivim.⁴ To znači da se argumentom *a contrario* može zaključiti da vezanost ne postoji u odnosu na oslobađajuću presudu. Tada organ uprave može, nezavisno od presude, raspraviti u upravnom postupku i o nečijoj krivičnoj odgovornosti, s tim da je dejstvo takve odluke vezano samo za konkretan upravni postupak (npr. može se nečija odgovornost pojaviti kao bitna za odlučivanje o dozvoli za oružje nekog lica ili o oduzimanju izdate dozvole). U takvim slučajevima se odluka organa uprave o prethodnom pitanju unosi u obrazloženje rešenja, a ne u dispozitiv i ona nikada ne stiče pravnosnažnost.

2. Položaj uprave i sudova

Pod položajem državnih organa se podrazumeva mesto koje imaju u političkom sistemu, a ono je opredeljeno odnosima sa drugim državnim organima. Za označavanje položaja sudova i uprave se koriste termini: nezavisnost i samostalnost.

Sudovima se, ne samo u našoj zemlji, garantuje nezavisnost.⁵ No, u okviru Ustava iz 2006. godine je u ovom pogledu izvršena terminološka promena, tako da se govori ne samo o nezavisnosti, nego u pojedinim članovima i o samostalnosti sudova.⁶ Naime, pored načelne oznake za položaj sudske vlasti date u okviru načela Ustava („nezavisnost“), u ustavnim normama koje su posvećene sudovima, u načelima sudstva se predviđa da su sudovi „samostalni i nezavisni u svom radu i sude na osnovu Ustava, zakona i drugih opštih akata, kada je to predviđeno zakonom, opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i potvrđenih međunarodnih ugovora“.⁷

⁴ Zakon o opštem upravnom postupku, član 134, stav 3.

⁵ Ustavom iz 2006. godine je nezavisnost sudstva formulisana kao nezavisnost sudske vlasti (član 4, stav 4), ali je posebno naglašena i nezavisnost sudija („Sudija je u vršenju sudijske funkcije nezavisan i potčinjen samo Ustavu i zakonu. Svaki uticaj na sudiju u vršenju sudijske funkcije je zabranjen – član 149).

⁶ „Visoki savet sudstva je nezavisan i samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija“ (član 153, stav 1).

⁷ Ustav, član 142, stav 2.

Do sada je razlika u položaju sudova i uprave bila u tome što se sudovima garantovala nezavisnost, a upravi samostalnost. Ovakvim novim odredbama se unosi izvesna, potpuno nepotrebna, terminološka konfuzija. Nezavisnost je međunarodno ustaljena i prihvaćena oznaka za položaj sudova, koja podrazumeva da se na njih u obavljanju sudske funkcije ne može vršiti apsolutno nikakav uticaj. Termin „nezavisnost“ u svakom slučaju je širi od samostalnosti i u sebi obuhvata i samostalnost. Logički je nemoguće zamisliti nekoga ko je nezavisan, a nije samostalan. Obrnuto je, naravno, moguće. U tom smislu su i najnovije formulacije iz Ustava o nezavisnosti i samostalnosti sudova potpuno suvišne i nepotrebne. Za položaj sudova je dovoljno reći da sudovi uživaju nezavisnost.

S druge strane, oznaka za položaj organa uprave nikada i ni ujednoj zemlji nije nezavisnost, već samostalnost.⁸ Prema Ustavu Republike Srbije, u okviru odredbi o položaju državne uprave, predviđeno je da je državna uprava „samostalna, vezana Ustavom i zakonom, a za svoj rad odgovorna je Vladi“. ⁹ Uprava nikada nema takav položaj da se na nju ne može vršiti nikakav uticaj, kao što je to sa sudstvom. U tom smislu, samostalnost je jedno od osnovnih načela upravnog postupka. Načelo samostalnosti u rešavanju je posledica opšteg položaja uprave u našem političkom sistemu.

Opšti smisao samostalnosti podrazumeva, načelno posmatrano, pravno obezbeđenu mogućnost donošenja odluka bez ičijeg uticaja. Primeњeno na upravni postupak, načelo samostalnosti znači da se organima uprave garantuje mogućnost donošenja rešenja bez ičijeg uticaja i ono, prema Zakonu o opštem upravnom postupku, obuhvata dva elementa. Garantuje se samostalnost organu uprave kao celini, a samostalnost se garantuje i konkretnom službenom licu u okviru jednog organa.

Najpre je predviđeno da organ samostalno vodi postupak i donosi rešenje u okviru ovlašćenja utvrđenog zakonom, odnosno drugim propisom.¹⁰ To znači da se organu kao celini obezbeđuje spoljna samostalnost u odnosu na druge subjekte (u odnosu na druge državne organe i nedržavne subjekte) i da na organ koji rešava niko ne može vršiti uticaj kako da vodi postupak i kakvo će rešenje doneti.

Drugo, predviđeno je da ovlašćeno službeno lice organa nadležnog za vođenje postupka samostalno utvrđuje činjenice i okolnosti i na podlo-

⁸ O razlici između nezavisnosti sudova i samostalnosti uprave detaljnije D. Milkov, „Samostalnost uprave i nezavisnost sudova“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, broj 1/1981.

⁹ Ustav, član 136, stav 1.

¹⁰ Zakon o opštem upravnom postupku, član 11, stav 1.

zi utvrđenih činjenica i okolnosti primenjuje propise na konkretan slučaj.¹¹ Ovo podrazumeva da se pored spoljne samostalnosti organa, samostalnost garantuje i konkretnom službenom licu u okviru jednog organa. Na njega, takođe, niko ne može da vrši uticaj, kako izvan organa, tako ni unutar samog organa.

Povreda načela samostalnosti predstavlja bitnu povredu pravila upravnog postupka, zbog koje se protiv takvog akta mogu koristiti odgovarajuća pravna sredstva, a ako bi rešenje bilo doneto kao posledica prinude, ucene, pritiska (što predstavlja najgrublji vid povrede samostalnosti), moglo bi se poništiti po osnovu službenog nadzora. Naime, jedan od razloga za upotrebu vanrednog pravnog sredstva „poništanje i ukiđanje po osnovu službenog nadzora“, odnosi se na situaciju kada je rešenje doneto kao posledica prinude, iznude, ucene, pritiska ili druge nedozvoljene radnje.¹²

Međutim, za razliku od sudova, na upravu se može vršiti uticaj na opšti način. Nezavisnost sudova je šira od samostalnosti uprave, jer na sudove ne može da se utiče ni na opšti način, dok to nije slučaj sa upravom. Takav uticaj na upravu kao celinu može da vrši Vlada. Vlada je nadležna da usmerava i usklađuje rad ministarstava i posebnih organizacija. U tom smislu, Vlada *zaključcima* usmerava organe državne uprave u sprovođenju politike i izvršavanju zakona i drugih opštih akata, usklađuje njihov rad i ministarstvima i posebnim organizacijama određuje rokove za donošenje propisa ako nisu određeni zakonom ili opštim aktom Vlade.¹³ Pored toga, Vlada može zaključkom naložiti organu državne uprave da prouči neko pitanje ili preduzme neki posao i da joj o tome pripremi poseban izveštaj. S druge strane, organi uprave su ovlašćeni da od Vlade traže zauzimanje načelnih stavova o određenim pitanjima, a Vlada je dužna da na zahtev organa državne uprave zaključkom zauzme stav o pitanju iz njegovog delokruga.¹⁴ Ovakvi odnosi između sudova i vlade su nezamislivi. Na sudove se ne može vršiti nikakav uticaj.

Vlada ima posebna ovlašćenja radi usmeravanja i koordiniranja rada više različitih ministarstava u obavljanju pojedinih aktivnosti. Naime, Vlada može da osniva koordinaciona tela radi usmeravanja pojedinih poslova iz delokruga više organa državne uprave. Pri tome, Vlada određuje i

¹¹ Isto, stav 2.

¹² Zakon o opštem upravnom postupku, član 253, stav 1, tačka 5.

¹³ Zakon o državnoj upravi, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 79/2005 i 101/2007., član 61, stav 1.

¹⁴ Isto, stav 2.

zadatke koordinacionog tela, rukovođenje koordinacionim telom i sva druga pitanja vezana za rad koordinacionog tela.¹⁵

Vlada ima ovlašćenje i da nadzire rad organa državne uprave i to kako zakonitost opštih pravnih akata uprave (podzakonskih propisa), tako i zakonitost upravnih akata. U slučaju da utvrdi da su propisi uprave u suprotnosti sa zakonom ili njenim propisom Vlada može da ih poništi ili ukine. U odnosu na upravne akte, Vlada je ovlašćena da upotrebnim vanredno pravno sredstvo „poništanje i ukidanje po osnovu službenog nadzora“. Vlada ima generalno ovlašćenje da upotrebi ovo pravno sredstvo kada nema drugostepenog organa uprave, a to je slučaj sa upravnim aktima republičkih ministarstava i drugih samostalnih organa državne uprave. U odnosu na njih nema višeg organa uprave.

Pored toga, unutar sistema uprave postoji mogućnost da centralni organi državne uprave vrše uticaj na organe pokrajinske uprave i organe lokalne samouprave kada su im povereni poslovi državne uprave. Oni mogu da zahtevaju izveštaje i podatke o radu, da utvrde stanje izvršavanja poslova, upozore na uočene nepravilnosti i odrede mere i rok za njihovo otklanjanje. Isto tako centralni organ je ovlašćen da izdaje instrukcije, da naloži preduzimanje posla koji smatra potrebnim, da pokrene postupak za utvrđivanje odgovornosti, kao i da neposredno izvrši neki posao ako oceni da se drukčije ne može izvršiti zakon ili drugi opšti akt.

3. Međusobni odnosi uprave i sudova

Odnosi između organa uprave i sudova se mogu posmatrati, s jedne strane, kao odnosi ravnopravnih subjekata, koji uspostavljaju odnose u onim sferama i u onim slučajevima u kojima za to imaju međusobno izražen interes. Tada govorimo da se između njih mogu uspostavljati odnosi saradnje, uzajamnog obaveštavanja, razmene podataka i sl. S druge strane, između ove dve vrste državnih organa se uspostavljaju i određeni odnosi koji ne počivaju na principu dobrovoljnosti, već su posebno uređeni pravnim propisima.

Posebni odnosi, regulisani pravnim propisima, između organa uprave i sudova uspostavljaju se u dve oblasti. S jedne strane, postoje odnosi u kojima su organi uprave, uslovno rečeno, „aktivni“, a sudovi „pasivni“ subjekti.¹⁶ To je oblast pravosudne uprave. S druge strane, postoje obrnuti odnosi, a to je oblast sudske kontrole uprave.

¹⁵ Isto, član 62.

¹⁶ Termine „aktivni“ i „pasivni“ subjekti ne treba doslovno i suviše usko shvatiti. Reč je samo o tome da u nekim slučajevima za organe državne uprave iz pravnih propisa

3.1 Pravosudna uprava

Sudovi obavljaju sudsku funkciju, kao svoju osnovnu funkciju. Međutim, da bi se obezbedilo nesmetano obavljanje sudske funkcije, mora se vršiti čitav niz različitih unutrašnje organizacionih poslova, kao što se o tome staraju i određeni organi uprave. Prva grupa poslova, koji su povezani sa unutrašnjim organizacionim poslovima, naziva se poslovima sudske uprave, a druga, koja se tiče ovlašćenja organa uprave prema sudovima, naziva se pravosudnom upravom.

Pod *sudskom upravom* se podrazumevaju svi poslovi koji se obavljaju u okviru sudova, a koji se sastoje u obezbeđivanju uslova za rad i poslovanje suda.

U Zakonu o uređenju sudova predviđeno je da se pod poslovima sudske uprave smatraju poslovi koji služe vršenju sudske vlasti, pre svega: uređivanje unutrašnjeg poslovanja u sudu; pozivanje i raspoređivanje sudija porotnika; poslovi vezani za stalne sudske veštace i tumače; razmatranje pritužbi i predstavki; vođenje statistika i izrada izveštaja; izvršenje krivičnih i prekršajnih sankcija; finansijsko i materijalno poslovanje suda i overa isprava namenjenih upotrebi u inostranstvu.¹⁷

Poslovi sudske uprave se bliže uređuju Sudskim poslovníkom, koji donosi ministar nadležan za poslove pravosuđa (po starom Zakonu uz saglasnost predsednika Vrhovnog suda, a po novom će biti od 1. januara 2010. godine uz prethodno pribavljeno mišljenje predsednika Vrhovnog kasacionog suda).

Poslove sudske uprave obavlja predsednik suda. On obezbeđuje zakonitost, red i tačnost u sudu, nalaže otklanjanje nepravilnosti i sprečava odugovlačenje u radu, određuje branioce po službenoj dužnosti po azbučnom redu sa liste advokata koje dostavlja advokatska komora, stara se o održavanju nezavisnosti sudija i ugledu suda i vrši druge poslove određene zakonom i Sudskim poslovníkom.

proizlaze određena ovlašćenja prema sudovima. Tada govorimo o tome da je uprava u ovakvim odnosima aktivan subjekat. S druge strane, uprava je pasivna u onim situacijama kada sudovi kontrolišu njen rad.

¹⁷ Do 31. decembra 2010. godine formalno-pravno se primenjuje Zakon o uređenju sudova čiji je početni tekst iz 2001. godine sa izmenama i dopunama („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 63/2001, 42/2002, 27/2003, 29/2004, 101/2005, 46/2006). S druge strane, decembra 2008. godine je donet novi Zakon o uređenju sudova („Službeni glasnik Republike Srbije“ broj 116 od 22. decembra 2008. godine), ali će se ovaj propis primenjivati od 1. januara 2010. godine. Budući da su norme koje se tiču odnosa uprave i sudova veoma slične, a da se bliži primena novog Zakona, ovde će biti prikazana rešenja predviđena u novom Zakonu.

Pravosudna uprava predstavlja aktivnost organa uprave koja se sastoji u organizovanju i praćenju rada sudova. Pod poslovima pravosudne uprave se podrazumeva staranje o sprovođenju zakona i drugih propisa u vezi sa uređenjem i radom sudova.

Poslove pravosudne uprave obavlja ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa, a po novom Zakonu će jedan deo poslova pravosudne uprave obavljati i Visoki savet sudstva (utvrđivanje opštih smernica za unutrašnje uređenje sudova; vođenje ličnih listova sudija; sudija porotnika i sudskog osoblja; predlaganje dela budžeta za rad sudova za tekuće rashode i raspodela ovih sredstava; vršenje nadzora nad namenskim korišćenjem budžetskih sredstava i vršenje nadzora nad finansijskim i materijalnim poslovanjem sudova).

Poslovi koje će obavljati samo ministarstvo nadležno za pravosuđe (do 1. januara 2010. godine sve poslove pravosudne uprave obavlja Ministarstvo) su sledeći: „praćenje rada sudova; prikupljanje statističkih i drugih podataka; davanje saglasnosti na pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u sudu; nadzor nad postupanjem u predmetima u propisanim rokovima i postupanjem po pritužbama i predstavkama; predlaganje dela budžeta za investicije, projekte i druge programe za rad pravosudnih organa; staranje o smeštajnim uslovima, opremanju i obezbeđenju sudova; nadzor nad finansijskim i materijalnim poslovanjem sudova i Visokog saveta sudstva; uređenje i razvoj pravosudnog informacionog sistema; uređenje, razvoj i održavanje baze pravnih propisa; razvoj i sprovođenje kapitalnih projekata i drugih programa za pravosudne organe; postavljanje i razrešenje sudskih veštaka i tumača“.¹⁸

U okviru sudskog poslovnika, koje donosi ministarstvo nadležno za pravosuđe, propisuju se unutrašnje uređenje i rad suda, pre svega: uređenje i rad odeljenja i ostalih unutrašnjih jedinica suda; rad zajedničke sednice odeljenja i sednice svih sudija; obaveštavanje javnosti o radu sudova; vođenje postupka i dostavljanje odluka na jezicima nacionalnih manjina; pružanje pravne pomoći i održavanje sudskih dana; pružanje međunarodne pravne pomoći; evidentiranje, pozivanje i raspoređivanje sudija porotnika; određivanje obaveze predsednika suda pri dostavljanju podataka potrebnih za vođenje ličnih listova; pripravnicička praksa; postupanje sudskog osoblja sa strankama; vođenje upisnika i pomoćnih knjiga; postupanje sa spisima; postupanje po predstavkama i pritužbama; vođenje statistika i izrada izveštaja o radu; naplata novčanih kazni, troškova krivičnog postupka i oduzete imovinske koristi; postupanje sa sudskim de-

¹⁸ Zakon o uređenju sudova, „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 116/2008., član 70, stav 3.

pozitima; uvođenje zajedničkih službi u mestima s više sudova i drugih pravosudnih organa; odevanje sudija, sudskog osoblja, stranaka, drugih učesnika u sudskom postupku i svih koji svoje poslove obavljaju u sudu, kao i druga pitanja uređenja i rada suda.¹⁹

Sudovi su dužni da primenjuju odredbe sudskog poslovnika, a nadzor nad primenom vrši ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa. Ako se utvrdi da postoji povreda sudskog poslovnika, o tome se sastavlja zapisnik koji se dostavlja predsedniku suda u kojem je vršen nadzor, predsedniku neposredno višeg suda i ministru nadležnom za poslove pravosuđa pravde, a po novom Zakonu i predsedniku Vrhovnog kacionog suda.

Poslovi pravosudne uprave se nikada ne mogu odnositi na samo vršenje pravosudne funkcije (na presuđivanje), već jedino na obezbeđivanje uslova za njeno nesmetano obavljanje. Izričito je propisano da Ministarstva pravde i lokalne samouprave u vršenju nadzora ne smeju preduzimati radnje kojima se utiče na odlučivanje suda u pojedinim sudskim predmetima. Svaki pojedinačni akt pravosudne uprave, kojim se dira u samostalnost i nezavisnost suda i sudija je ništav, a to utvrđuje sud nadležan za vođenje upravnih sporova.²⁰ To bi predstavljalo povredu načela nezavisnosti sudova.

3.2 Sudska kontrola uprave

Za razliku od uprave, koja se nikada ne može mešati u obavljanje osnovne delatnosti sudova, u pravosudnu funkciju, sudovi imaju mogućnost da kontrolišu vršenje upravne delatnosti, odnosno da kontrolišu zakonitost upravnih akata i upravnih radnji. Sudovi su ovlašćeni da kontrolišu zakonitost konačnih upravnih akata i oni tu kontrolu vrše u jednom posebnom sudskom postupku koji se zove upravni spor. Odluke sudova u upravnim stvarima su definitivne i u takvim stvarima se više ne mogu donositi novi upravni akti sa drugačijom sadržinom. Tek nakon što sud odluči o zakonitosti i donese svoju presudu, upravni akti stiču svojstvo pravnosnažnosti.

Pored toga, posmatrano u širem smislu, upravu mogu da kontrolišu i drugi sudovi, u drugim pravnim postupcima, pri čemu ova kontrola nije tipična samo za upravu, kao što njen predmet nije sama upravna delatnost. U pitanju je kontrola koju vrše sudovi opšte nadležnosti i Ustavni sud.

¹⁹ Isto, član 74.

²⁰ Isto, član 71.

Sudovi opšte nadležnosti rešavaju o krivičnoj odgovornosti službenih lica organa uprave, za dela učinjena u vršenju službene dužnosti, kao i o odgovornosti za štetu učinjenu pojedincima ili pravnim licima. Međutim, ni prvi ni drugi vid kontrole koju sudovi u ovim slučajevima vrše nije specifičan samo za upravu. Naime, sudovi su inače nadležni da odlučuju o krivičnoj odgovornosti svih izvršilaca krivičnih dela, pa tako i službenih lica organa uprave. Jedino u čemu može postojati razlika, tiče se mogućnosti za kvalifikovanu krivičnu odgovornost, ukoliko je delo izvršeno kao zloupotreba službenog položaja. Isto tako, i o materijalnoj odgovornosti sudovi inače odlučuju, ali je ovde reč o materijalnoj odgovornosti za štetu koja je prouzrokovana nekim upravnim aktom ili upravnom radnjom. Pri tome, kada je u pitanju materijalna odgovornost uprave, onda postoji i objektivna odgovornost za štetu koju uprava nije izazvala svojom delatnošću.

Predmet kontrole koju vrši Ustavni sud je ustavnost i zakonitost opštih pravnih akata uprave (propisa). Ustavni sud inače kontroliše ustavnost i zakonitost svih opštih pravnih akata, pa tako može da kontroliše i podzakonske propise koje donose organi uprave.

Pored toga, Ustavni sud rešava i u postupku po ustavnoj žalbi. Ustavna žalba se može izjaviti protiv pojedinačnog akta ili radnje državnog organa ili organizacije kojoj je povereno javno ovlašćenje, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva ili je zakonom isključeno pravo na njihovu sudsku zaštitu.²¹

UMESTO ZAKLJUČKA

Organi državne uprave i sudovi su načelno odvojeni organi, koji se jedni drugima ne mogu mešati u obavljanje osnovne delatnosti. Pri tome, ova ocena u potpunosti i bez izuzetka važi za ovlašćenja uprave prema sudovima. Jedina ovlašćenja koja uprava ima u odnosu sudove, vezana su za unutrašnja pitanja koja se odnose na staranje o sprovođenju zakona i drugih propisa u vezi sa uređenjem i radom sudova. To su zadaci i poslovi koji se nazivaju pravosudnom upravom, a u okviru kojih nadležno ministarstvo nikada ne može da utiče na obavljanje osnovne delatnosti suda – sudske funkcije.

²¹ Zakon o Ustavnom sudu, „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 109 od 28. novembra 2007. godine, član 82, stav 1.

S druge strane, sudovi imaju pravo da kontrolišu zakonitost obavljanja osnovne delatnosti uprave, zakonitost konačnih upravnih akata. No, samostalnost uprave ne podrazumeva njenu slobodu da donosi nezakonite upravne akte, niti se kontrola zakonitosti može smatrati uticajem. Ako se i može reći da postoji neki uticaj, onda je to uticaj na upravu da radi zakonito. Pored toga, sudovi još odlučuju i o krivičnoj i materijalnoj odgovornosti službenih lica organa uprave, a Ustavni sud kontroliše ustavnost i zakonitost opštih pravnih akata uprave i odlučuje po ustavnoj žalbi.

REZIME

Organi državne uprave i sudovi predstavljaju dve vrste državnih organa koji su potpuno odvojeni i jedni drugima ne mogu za zadiru u obavljanje osnovne delatnosti. Između njih se uspostavljaju, s jedne strane, na dobrovoljnoj osnovi odnosi saradnje, uzajamnog obaveštavanja, razmene podataka i sl. S druge strane, između ovih subjekata se ponekad uspostavljaju i odnosi koji su uređeni pravnim propisima.

Posebni odnosi, regulisani pravnim propisima, između organa uprave i sudova uspostavljaju se u dve oblasti. S jedne strane, to je oblast pravosudne uprave, a s druge strane je oblast sudske kontrole uprave. U prvom slučaju uprava ima određena ovlašćenja prema sudovima, a u drugom sud proverava rad uprave.

U okviru poslova pravosudne uprave ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa se stara o sprovođenju zakona i drugih propisa u vezi sa uređenjem i radom sudova. To isključuje bilo kakvu mogućnost mešanja u osnovnu delatnost sudova – sudsku funkciju. S druge strane, sudovi mogu kontrolišu zakonitost konačnih upravnih akata i oni tu kontrolu vrše u jednom posebnom sudskom postupku koji se zove upravni spor. Pored toga, upravu mogu da kontrolišu i sudovi koji odlučuju o krivičnoj odgovornosti službenih lica uprave, kao i sudovi koji odlučuju o naknadi štete izazvane nezakonitim ili nepravilnim radom uprave. Konačno, državnu upravu može da kontroliše i Ustavni sud i to kako u pogledu zakonitosti opštih pravnih akata uprave – podzakonskih propisa, tako i kada je u pitanju ustavna žalba protiv pojedinačnog akta ili radnje uprave.

*Dragan Milkov, Ph.D., Full Professor
Novi Sad School of Law*

Relation Between Administration And Courts

Abstract

Bodies of state administration and courts are two kinds of separate and independent government bodies that cannot interfere into each other's scope of work. However, on one side, these two bodies are voluntarily establishing ties of cooperation and exchange of information and data. On the other side, the relationship between these two entities is governed by legal regulations.

Particular relations between administration and courts that are governed by legal regulations are established in two areas, i.e. in the sphere of jurisdictional administration and in the sphere where administration is controlled by the court. In the first instance, the administration has certain authority over the courts and in the latter, the courts exercise control over administration. Within the scope of work of jurisdictional administration, the ministry in charge of implementation of justice follows the observance of laws and other acts related to organization and functioning of courts. This, however, excludes any interference in the main function of courts – the judicial function. On the other hand, courts can control the legality of final acts of administration through the procedure called a judicial review. In addition, the administration can be controlled by courts judging the criminal accountability of administration officials, as well as by those courts which bring decisions on the issue of reimbursement for damages caused by illegal or irregular acts performed by the administration. Finally, state administration can be controlled by the Constitutional court with respect to the legality of general legal documents brought by the administration – by-laws, as well as in case of constitutional complaints against any particular act or action by the administration.