

Др Зоран Ј. Лончар, ванредни професор
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
Z.Loncicar@pf.uns.ac.rs

ЗАСТУПАЊЕ СТРАНАКА У УПРАВНОМ СПОРУ*

Сажетак: Увођењем у управни спор новог правила да суд у овој врсти судског спора одлучује на основу чињеница утврђених на усменој и јавној расправи, ма колико усмена расправа још увек немала значај који би по закону формално морала да има, у значајној мери се актуелизује питање заступања странака у управном спору. У раду се испитује да ли правила о заступању странака одговарају новој форми управног спора, са усменом и јавном расправом, прописаној важећим Законом о управним споровима, и да ли актуелна судска пракса која је усвојена од стране Управног суда у складу са постојећим правним решењима.

Кључне речи: управни спор, усмена расправа, контрола управе, заступање странака.

1. Уводно разматрање

Законодавна реформа управног спора која је спроведена претходних година у Републици Србији донела је значајне новине у овој врсти судске контроле над радом управе, којима је основни циљ био успостављање европских правних стандарда.¹ Нажалост, након првих неколико година од почетка примене новог Закона о управним споровима,² може се констатова-

* Рад представља резултат истраживачког рада на Пројекту „Теоријски и практични проблеми у стварању и примени права (ЕУ и Србија)“ чији је носилац Правни факултет у Новом Саду.

¹ Вид.: Драган Милков, „Реформа управно-процесног законодавства у Србији“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* (Зборник радова ПФНС) 4/2012, 33-34; Драган Милков, „О управном спору у Србији“, *Зборник радова ПФНС* 3/2011, 121-139; Зоран Томић, „Управни спор и управно судовање у савременој Србији“, *Зборник радова Правног факултета у Силбију* (Зборник радова ПФСП) 1/2010, 21-35; Зоран Лончар, „Основне тенденције у развоју управног спора у Србији“, *Зборник радова „Развојне тенденције у управном законодавству“*, Охрид 24-26. јун 2011. године, 47-68.

² Закон о управним споровима - ЗУС, *Службени гласник РС*, бр. 111/2009.

вати да у судској пракси, упркос јасним законским одредбама, и даље постоје бројна одступања од европских стандарда.³ Како би Србија и у овој области контроле над радом управе могла да испуни сва очекивања која се имају од држава са статусом кандидата за пријем у чланство Еропске Уније, неопходно је отклонити основне разлоге који су довели до ове појаве, с обзиром на то да сви стандарди морају да буду, не само формално прописани у законодавству, већ и кроз судску праксу доследно реализовани.

Једну од најважнијих новина у Закону о управним споровима представља прописивање усмене и јавне расправе, као основног правила за утврђивање чињеничног стања, на основу кога суд доноси одлуку у овој врсти судског спора.⁴ Међутим, као што је то случај и са другим новинама, тако и одржавање усмене расправе у пракси новоформираног Управног суда, не само да не представља правило приликом утврђивања чињеничног стања, већ је и даље изузетак.⁵ Разлог за то је, пре свега, објективне природе и налази се у ограниченим кадровским и организационим могућностима Управног суда, да са свега четрдесет судија, распоређених у седишту и три одељења Суда, у оваквој форми управног спора, благовремено реши све новопримљене предмете, чији број на годишњем нивоу увелико прелази 18.000 предмета.

Увођењем у управни спор новог правила, да суд одлучује на основу чињеница утврђених на усменој и јавној расправи, ма колико оно још увек нема значај који би по закону формално морало да има, ипак се у значајној мери актуелизује питање заступања странака у управном спору. До сада то питање није било од посебног значаја, пошто је суд у овој врсти судског спора, по правилу, одлучивао на нејавној седници, на основу списка предмета преузетих из управног поступка.⁶ Данас, сваки пут када се закаже усмена расправа, поставља се питање правног заступања странака (тужиоца и туженог) на расправи пред судом. Од начина могућег заступања странака на усменој расправи у управном спору, зависе многа питања, а пре свега, квалитет заштите њихових права и правних интереса. У питању је начин заштите не само интереса грађана, који су најчешћи тужиоци у

³ Вид.: Зоран Лончар, „Примена европских стандарда у управном спору у Србији“, *Правни живот* 5-6/2013, 83-100.

⁴ „У управном спору суд решава на основу утврђених чињеница на одржаној усменој јавној расправи“. ЗУС, чл. 33. ст. 1.

⁵ Вид.: Зоран Лончар, „Усмена расправа у управном спору“, *Правни живот* 10/2011, 265-277; Zoran Lončar, Dejan Vučetić, „European Standards and Public Administration Reform in the Republic of Serbia“, 16th International conference Toulon-Verona “Excellence in Services“, Faculty of Administration University of Ljubljana, Slovenia 29-30. August 2013, 448-449.

⁶ „Суд решава спор, по правилу, на основу чињеница које су утврђене у управном поступку“. Закон о управним споровима, *Службени лист СРЈ*, бр. 46/1996, чл. 38. ст. 1.

управном спору, већ истовремено и јавног интереса, с обзиром на то да се у управном спору може оспоравати законитост управних аката различитих субјеката, почев од органа државне управе и посебних организација, преко органа покрајинске и локалне управе, па све до јавних предузећа и јавних установа и других организација које могу бити носиоци јавних овлашћења у конкретном случају. Истовремено, са значајним проширењем предмета управног спора, поред управног акта и на сваки други коначан појединачан правни акт када је то законом изричито прописано или када није предвиђен други вид судске заштите, знатно је проширен и круг субјеката који могу бити доносиоци правних аката о чијој се законитости може одлучивати у управном спору, па самим тим и круг потенцијалних тужених органа. У свим тим случајевима се поставља питање ко ће такве субјекте, који имају статус странке у управном спору, заступати у усменој расправи.

Циљ рада је да се испита да ли правила о заступању странака одговарају новој форми управног спора, са усменом и јавном расправом, прописаном Законом о управним споровима и да ли је актуелна судска пракса у погледу овог процесног питања у сагласности са постојећим правним решењима.

2. Врсте странака у управном спору

За разлику од управног поступка, у коме најчешће постоји само једна странка, наспрам надлежног орган управе који одлучује о њеним правима или обавезама, у управном спору увек постоје две супротстављене стране, о чијем спору одлучује управни суд.⁷ Стога су обавезне странке у управном спору увек *тужилац* и *тужени*. Њихов положај у управном спору је директно условљен њиховим положајем у претходно вођеном управном поступку.⁸ Поред тога, као странка у управном спору се понекад може јавити још и *преће заинтересовано лице*.

Тужилац у управном спору је лице које сматра да му је управним или другим појединачним актом повређено неко право или на закону засновани интерес. Као тужилац у управном спору се јавља, у првом реду, *физичко* или *правно лице*. Међутим, као тужилац се могу јавити и одређени *колективни* који немају својство правног лица, као што су, на пример, државни орган, орган аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, део неког привредног друштва, насеље или, пак само група лица, под усло-

⁷ Вид.: Драган Милков, *Управно право*, III, Правни факултет, Нови Сад 2013, 80-83; Зоран Томић, *Ошине управно право*, Правни факултет, Београд 2015, 383-385; Ратко Марковић, *Управно право*, Слово АД, Београд 2002, 527-531.

⁸ Вид.: Драган Милков, "Положај странке у управном поступку", *Зборник радова ПФНС* 3/2005, 241-253.

вом да могу бити носиоци права и обавеза о којима се решавало у управном поступку.⁹ Наиме, овакви колективи могу под одређеним условима да имају својство странке у управном поступку, па им се стога и у управном спору признаје активна страначка легитимација.¹⁰

Најчешће је тужилац у управном спору незадовољна странка из управног поступка. Она тужбом у овом судском спору настоји да поништи или измени управни акт чијом садржином је незадовољна. Међутим, као тужилац у управном спору се могу понекад јавити и *јавни тужилац* и *правобранилац*, иако нису били странка у управном поступку. Јавни тужилац може бити тужилац у управном спору увек када сматра да је управним актом повређен закон на штету јавног интереса, а надлежно правобранилаштво увек када сматра да су управним актом повређена имовинска права и интереси Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе.¹¹ Овим државним органима се активна страначка легитимација у управном спору признаје, иако нису учествовали у претходно вођеном управном поступку, искључиво ради могућности заштите јавног интереса, односно имовинских интереса државе, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, који могу бити повређени донетим управним актом, јер су у питању специјализовани органи који се оснивају управо ради заштите таквих врста интереса и у свим другим судским поступцима.

Тужени у управном спору је увек орган чији се коначни управни или други појединачни правни акт тужбом оспорава. Као тужена странка у управном спору се могу јавити сви субјекти који могу бити доносиоци управних или других појединачних правних аката који могу бити предмет управног спора.¹² То значи да се поред органа државне управе (министарстава, управа и инспектората) и посебних организација (завода, дирекција, секретаријата, агенција), као тужена странка у управном спору могу јавити још и органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као и други бројни недржавни органи, попут јавних предузећа и установа или других организација који врше јавна овлашћења, односно државних или недржавних органа који доносе појединачне правне акте чија се закони-

⁹ Вид.: ЗУС, чл. 11. ст. 2.

¹⁰ ”То практично значи да они страначку способност коју су стекли у управном поступку за вођење једног конкретног предмета задржавају и у управном спору”. Д. Милков (2013) 81.

¹¹ Вид.: ЗУС, чл. 11. ст. 3. и 4. Овом приликом треба нагласити да је 2014. године донет нови Закон о правобранилаштву – ЗП (*Службени гласник РС*, бр. 55/2014), којим је, између осталог, досадашња институција ”јавног правобраниоца” преименована у ”правобранилаштво”. Поводом те промене требало би извршити и одговарајућу измену у Закону о управним споровима, који још увек говори о ”јавном правобраниоцу”.

¹² Вид.: ЗУС, чл. 3.

тост на основу посебних закона може преиспитивати у управном спору, као што су, на пример, Републичка изборна комисија, Народна банка Србије, Агенција за борбу против корупције, Адвокатска комора, Повереник за доступност информација од јавног значаја и заштиту података о личности итд. У случају када се ради о управном спору против ћутања управе, пак, тада се као тужена странка јавља онај орган који је требало да донесе, а није донео управни или други појединачни правни акт, који је предмет ове врсте управног спора.

Треће заинтересовано лице је лице коме би поништај оспореног управног или другог појединачног правног акта у управном спору непосредно био на штету.¹³ С обзиром на то да би му поништај оспореног управног акта могао да нанесе непосредну штету, таквом лицу се признаје својство странке у управном спору, како би у тој врсти судског спора могао да заштити своја стечена права и правне интересе. За разлику од тужиоца и туженог, треће заинтересовано лице представља увек евентуалну странку, која може али и не мора, да учествује у одређеном управном спору. Када, пак, учествује у управном спору треће заинтересовано лице, оно увек учествује на страни тужене стране, пошто су им правни интереси, по природи ствари, истоветни, односно обе странке настоје да оспорени акт у управном спору не буде поништен или измењен.

Треће заинтересовано лице се иначе веома ретко јавља као странка у управном спору. Наиме, у једностраначким управним стварима у којима се управни спор покреће тужбом странке, што је и најчешћи случај у пракси, нема заинтересованог лица. Само код вишестраначких управних ствари, које су у пракси опет веома ретке, као треће заинтересовано лице се може јавити странка из управног поступка, за коју би поништај управног акта био непосредно на штету њених права или правних интереса стечених оспореним управним актом.¹⁴ Изузетно, треће заинтересовано лице се у управном спору може јавити и код једностраначких управних ствари, али само у случају када управни спор покреће надлежни државни орган, односно јавни тужилац или правобранилаштво, ради заштите јавног интереса или имовинских интереса државе, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, ако странка у чију корист је у управном поступку донет оспорени управни акт, има непосредни правни интерес да га као треће заинтересовано лице брани у управном спору.

¹³ Вид.: ЗУС, чл.13.

¹⁴ ”Према томе, заинтересовано лице у смислу члана 13. ЗУС-а је увек оно лице које је оспореним управним актом задовољно, чији је интерес да оспорени управни акт брани, а не да га напада”. Зоран Томић, *Коментар Закона о управним споровима*, Службени гласник, Београд 2012, 385.

3. Учешће странака у управном спору

Свако од лица које има страначку (активну или пасивну) легитимацију, може начелно самостално да учествује у управном спору. Међутим, у погледу права на избор заступника који би могао уместо странке да учествује на усменој расправи, ако она буде заказана у управном спору, битно је другачија ситуација када је у питању тужилац, у односу на тужену странку.

Тужилац који је потпуно пословно способно физичко или правно лице, што је и најчешћи случај у пракси, начелно је слободан да одлучи да ли ће у случају заказивања усмене расправе у њој учествовати самостално или ће у ту сврху ангажовати пуномоћника. За разлику од управног поступка, где се странке ретко одлучују за ангажовање пуномоћника, из разлога што правила о накнади трошкова управног поступка не пружају могућност странци да их накнади од супротне странке, јер се управни поступак најчешће води као једностраначки поступак, са управним спором то није случај. У управном спору се тужиоци, као незадовољне странке из управног поступка, чешће одлучују за ангажовање пономоћника, по правилу из реда адвоката, да у њихово име и за њихов рачун, најпре саставе тужбу којом покрећу управни спор, а затим и да учествују на усменој расправи, ако је Управни суд ради утврђивања чињеничног стања закаже. Исти случај је и када је тужилац у управном спору одређени колектив који нема својство правног лица. С обзиром на то да је таквим лицима као странци из управног поступка призната активна страначка легитимација и у управном спору, они су такође слободни у избору лица које ће бити њихов заједнички представник или пуномоћник, у случају одржавања усмене расправе у управном спору.

Када се као тужилац у управном спору јавља, пак, надлежно јавно тужилаштво или правобранилаштво, у погледу начина њиховог учешћа на усменој расправи се уопште не поставља посебно питање, пошто се ради о органима који су и основани са основном сврхом да учествују у правним поступцима пред другим државним органима, ради заштите јавног интереса, односно имовинских интереса државе, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе.

И када је у питању тужена странка, не би требало да се поставља посебно питање у погледу начина њеног учешћа у управном спору. С обзиром на то да је тужена странка увек доносилац управног акта против кога незадовољна странка из управног поступка покреће управни спор, претпоставка је да такав субјект, чија је основна делатност решавање у управним стварима, располаже са довољно стручног знања да пред Управним судом на јасан начин одбрани став који је изнео у оспореном управном акту. Го-

тово да ниједно друго лице не може бити стручније, па самим тим ни позваније, да уместо службених лица која су учествовала у вођењу управног поступка и одлучивању при доношењу оспореног управног акта, изнесе став у прилог његове законитости, у име туженог органа. Тешко је замислити да се може пронаћи неко позваније лице да својим стручним знањем на усменој расправи заштити права и правне интересе туженог органа, на пример, у области заштите животне средине, телекомуникација, информатике, итд., од државног службеника који као овлашћено службено лице води управне поступке у тим областима друштвеног живота већ дуги низ година. У прилог овога би требало узети у обзир и законске услове који се траже за избор државног службеника на одређено извршилачко радно место у својству овлашћеног службеног лица, који су увек везани за обавезно високи степен стручне спреме, одређен број година радног искуства у струци и положен државни стручни испит,¹⁵ као и чињеницу да такво лице до својства државног службеника може доћи једино путем конкурсне процедуре, која подразумева могућност учешћа и других лица са истим или сличним стручним квалификацијама. Управо из свих тих разлога не постоји потреба, а ни оправдање, да у у управном спору у оквиру усмене расправе на страни туженог, уместо овлашћеног стручног лица која је водило управни поступак у коме је донет пред судом оспорени управни акт, учествује неко друго лице. Као што одговор на тужбу у име туженог органа увек, по правилу, припрема службено лице које је водило управни поступак у коме је донет оспорени акт, сасвим је логично да оно и у случају одржавања усмене расправе у управном спору учествује испред туженог органа. То је уосталом један од основних разлога зашто се у управном спору на страни туженог, за разлику од тужиоца, у својству пуномоћника никада не појављују адвокати.

Због инокосног принципа руковођења који је заступљен у свим органима управе, а најчешће и код других доносилаца правних аката који могу бити предмет управног спора, старешина органа је овлашћен за представљање органа.¹⁶ Самим тим, старешина органа је овлашћен и да одреди, ако жели, ко ће од овлашћених службених лица у име тужене странке као доносиоца оспореног акта учествовати у управном спору.

Када је у питању учешће у управном спору трећег заинтересованог лица, оно је, као и тужилац који је био странка у управном поступку, увек слободно да одлучи да ли ће на усменој расправи учествовати самостално, или ће ангажовати неког пуномоћника, да га заступа у овој врсти судског спора.

¹⁵ Вид.: Закон о државној управи – ЗДУ, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014, чл. 84; Закон о државним службеницима - ЗДС, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 81/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009 и 99/2014, чл. 35-43.

¹⁶ Вид.: ЗДУ, чл. 23. ст. 1. и чл. 30. ст. 1.

Закон о управним споровима питање заступања странака не уређује на посебан начин, већ се на сва питања у вези заступања странака сходно примењују правила Закона о парничном поступку.¹⁷ У том погледу приметна је разлика у односу на нека упоредна законодавства, која последњих година служе као узор приликом припреме готово свих прописа у области процесног управног законодавства, а пре свега Хрватске, где су новим Законом о управним споровима из 2010. године¹⁸ регулисана најважнија питања у вези предузимања радњи у управном спору (чл. 20) и начина заступања странака (чл. 21), а где више не постоји као опште правило сходна или супсидијарна примени Закона о парничном поступку код свих процесних института који нису регулисани Законом о управним споровим.¹⁹

Иако Закон о управним споровима посебно не уређује питање заступања странака у овој врсти судског спора, поједини посебни закони, попут Закона о јавном тужилаштву²⁰ и Закона о правобранилаштву,²¹ делимично уређују ово питање, када је у питању правни положај јавног тужиоца и државног правобраниоца, као могућих тужилаца у управном спору. Идентична ситуација је и са Покрајинском скупштинском одлуком о Правобранилаштву АП Војводине,²² када је у питању правни положај Покрајинског правобраниоца, као и са одговарајућим одлукама јединица локалних самоуправа, као што је на пример, случај са Одлуком о Правобранилаштву Града Новог Сада,²³ када су у питању правобранилаштва у јединицама локалних самоуправа.

4. Трошкови заступања странака у управном спору

Од питања ко ће у име и за рачун странке, у својству њеног заступника учествовати у управном спору, зависи и питање накнаде трошкова заступања. Из разлога недовољне стручности грађана, као тужилаца, да у овој врсти

¹⁷ Вид.: ЗУС, чл. 74.

¹⁸ Вид.: Закон о управним споровима - ЗУС, *Народне новине*, бр. 20/2010, 143/2012 и 152/14.

¹⁹ Ипак, новелом Закона из 2014. године у Хрватској је уведено правило да се у погледу питања заступања тужиоца и заинтересованог лица, која нису уређена Законом о управним споровима, примењују на одговарајући начин одредбе којима је уређено заступање у парничном поступку (чл. 21. ст. 2.). Вид.: Закон о изменама и допунама ЗУС-а, *Народне новине*, бр. 152/2014, чл. 5

²⁰ Закон о јавном тужилаштву - ЗЈТ, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011, 101/2011, 38/2012, 121/2012, 101/2013, 111/2014 и 117/2014.

²¹ Закон о правобранилаштву - ЗП, *Службени лист Републике Србије*, бр. 55/2014.

²² Покрајинска скупштинска одлука о Правобранилаштву АП Војводине - ПСОПАПВ, *Службени лист АП Војводине*, бр. 37/2014.

²³ Одлука о Правобранилаштву Града Новог Сада - ОПГНС, *Службени лист Града Новог Сада*, бр. 63/2014.

судског спора на најбољи начин заштите своја права или правне интересе, долази до ангажовања пуномоћника, по правилу из реда адвоката, да их у управном спору заступају. У том случају трошкови заступања иду на терет грађана, као странке која их је ангажовала, који потом имају право на накнаду трошкова управног спора, у случају успеха у управном спору.

У ретким случајевима, када се ради заштите јавног интереса или имовинских интереса републике, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, као тужилац у управном спору јави јавни тужилац или надлежни правобранилац, њихово учешће на усменој расправи не би требало да представља неке посебне трошкове управног спора, с обзиром на то да су у питању органи чије је учествовање у судским и другим правним поступцима активност која спада њихову основну делатност због које су основани,²⁴ и ради чијег вршења се средства обезбеђују у буџету Републике Србије, односно у буџету одговарајуће територијалне заједнице.²⁵ У случају њиховог успеха у управном спору, надлежном правобранилаштву, али не и јавном тужилаштву, законом је признато право на накнаду трошкова према адвокатској тарифи.²⁶

Када су у питању трошкови тужене странке за учествовање на усменој расправи у управном спору ситуација је битно другачија. Пошто у сваком органу који може бити доносилац управног акта, управне поступке воде искључиво службеници који, да би уопште могли да буду овлашћена службена лица у управном поступку, морају да испуне многе законом предвиђене услове, који подразумевају поседовање стручних знања неопходних за решавање у управним стварима у одређеним областима друштвеног живота, не постоји потреба да тужени орган у случају одржавања усмене расправе заступа неки адвокат или било које друго лице које није, као овлашћено службено лице, запослено у органу који је доносилац оспореног управног акта.

Из истог разлога из ког одговор на тужбу поднету против неког управног акта, увек припрема службено лице које је учествовало у вођењу управног поступка у коме је донет оспорени управни акт, логично је да то исто лице или евентуално неко друго лице запослено на истом или сличном радном месту кога одреди старешина органа, представља тужени орган и пред

²⁴ Вид.: ЗЈТ, чл. 29-31. и ЗП, чл. 11.

²⁵ Вид.: ЗЈТ, чл. 127. ст. 1. и ЗП, чл. 4.

²⁶ "Трошкови заступања у поступцима пред судом, органом управе и другим надлежним органом признају се Државном правобранилаштву по прописима о награди и накнади трошкова за рад адвоката. Остварени приходи у заступању представљају приход Републике Србије". ЗП, чл. 10. Идентична одредба постоји и у Покрајинској скупштинској одлуци о Правобранилаштву АП Војводине, чл. 15., као и Одлуци о Правобранилаштву Града Новог Сада.

Управним судом у случају одржавања усмене расправе. Свако другачије поступање, попут ангажовања адвоката или неког другог лица да заступа ту жени орган, не би се могло сматрати оправданим и указивало би, или на недостатак стручности, као основног елемента професионалне управе, или, пак, на непотребно изазивање трошкова тужиоцу, услед чега би његов правни положај био знатно отежан у овој врсти судске контроле управе. Непотребно ангажовање других лица, ван органа који је донео оспорени управни акт, посебно је неприхватљиво у управном спору, с обзиром на то да је могућност покретања управног спора против неког појединачног правног акта манифестација Уставом загарантованог права на правно средство (чл. 36. ст. 2. Устава) и права на правично суђење (чл. 32. ст. 1. Устава), која грађанима омогућавају да ради заштите својих права и правних интереса судску заштиту могу увек да потраже пред судом у управном спору, ако законом није предвиђена другачија судска заштита (чл. 198. ст. 2. Устава).

С обзиром на то да право на покретање управног спора представља део уставних права грађана, која се налази у темељу правне државе, специфичност ове врсте спора у односу на остале судске спорове је да су и новчане накнаде за његово покретање у виду обавезне таксе, више симболичне природе.²⁷ Стога се покретање управног спора никада не сме схватити као непотребан поступак судске провере законитости вршења управне делатности, па њихово вођење отежавати непотребним изазивањем трошкова који би грађане одвраћали од овог вида провере законитости рада управне власти.

У погледу трошкова заинтересованог лица, када учествује као странка у управном спору, из разлога што би му поништај оспореног управног акта могао бити непосредно на штету права или правних интереса, ако се одлучи за ангажовања пуномоћника да га заступа на усменој расправи, има право на накнаду трошкова у зависности од успеха у спору.

5. Судска пракса о заступању странака у управном спору

У првих неколико година рада Управног суда судска пракса је у потпуности одговарала свим наведеним правила о заступању странака у овој

²⁷ Илустрације ради, такса за подношење тужбе Управном суду износи свега 390,00 динара, док је такса на пресуду најчешће 980,00 динара, што су више него симболични износи у односу на таксе које се плаћају, на пример, на тужбу у парничном или извршном поступку, које се наплаћују према вредности предмета спора, односно вредности захтева који треба извршити или обезбедити, а које су готово увек више хиљада динара више у односу на таксе у управном спору. Вид.: Закона о судским таксама - ЗСТ, *Службени гласник РС*, бр. 28/1994, 53/1995, 16/1997, 34/2001, 9/2002, 29/2004, 61/2005, 116/2008, 31/2009, 1017/2011, 93/2012 и 93/2014, чл. 21. и чл. 30; и Таксена тарифа – ТТ, *Службени гласник РС*, бр. 93/2014, тарифни број 1, 28 и 29.

врсти судског спора. Међутим, са постепеним повећавањем броја усмених расправа, које су још увек, нажалост, више изузетак него правило, приметна је појава одређеног одступања у судској пракси од наведених правила о заступању странака у управном спору. До ове појаве је постепено дошло након усвајања новог Закона о правобранилаштву, маја 2014. године, након кога су убрзо уследиле и Покрајинска скупштинска одлука о Правобранилаштву АП Војводине, септембра исте - 2014. године, и одговарајуће одлуке о правобранилаштвима појединих јединица локалних самоуправа. Иако нови прописи о правобранилаштву нису донели суштинске новине у погледу правног положаја ове институције у управном спору, у односу на решења из претходног Закона о јавном правобранилаштву²⁸ и пратећих подзаконских аката аутономне покрајине²⁹ и јединица локалних самоуправа, дошло је ипак до појаве учесталог заступања тужене странке, као доносиоца оспореног управног акта, од стране појединих правобранилаштава. Без обзира на то што је Законом о управним споровима процесна улога правобранилаштва у овој врсти судског спора, идентично као и улога јавног тужилаштва, јасно ограничана само на могућност појаве у својству тужиоца, и то ради заштите имовинских интереса републике, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе (чл. 11. ст. 4), Управни суд је у пракси ипак прихватио и њихову улогу заступника тужене странке, као доносиоца оспореног управног акта, по основу посебног пуномоћја.³⁰

²⁸ Закон о јавном правобранилаштву, *Службени гласник РС*, бр. 43/1991.

²⁹ Вид.: Покрајинска скупштинска одлука о обављању послова правне заштите имовинских права и интереса АП Војводине, *Службени лист АПВ*, бр. 10/2004, 16/2005 и 18/2009.

³⁰ Правобранилаштво је, као и јавно тужилаштво, потенцијална странка у сваком управном спору, с обзиром на то да је у питању орган који је правно легитимисан да покрене ову врсту судског спора увек када сматра да су неким управним актом повређена имовинска права и интереси државе, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе. Дакле, правобранилаштво имовинске интересе државе и осталих територијалних заједница увек штити са аспекта сопствене надлежности као потенцијални тужилац у сваком управном спору, а не и тиме што ће у неким од њих понекад још заступати и тужени орган. У прилог оваквог схватања говори и изричит став досадашњег Јавног правобраниоца Републике Србије: "Штавише, сматрамо да не би било ни целисходно да било ко, осим самог туженог органа, па ни Правобранилаштво, заступа државне органе и посебне организације у управним споровима у којима се испитује законитост управних аката које ти државни органи и посебне организације доносе као органи власти, решавајући у управним стварима из своје надлежности. Како су ти државни органи и посебне организације и образовани управо ради обављања управне делатности и решавања у управним стварима, у којима доносе решења која се подвргавају судској контроли у управном спору, они су и најнепосредније упућени у спорни правни однос, те су и стручно и на сваки други начин припремљени за учешће у управном спору, који представља само наставак истог управног поступка у коме су ти органи донели решење чија законитост се испитује у управном спору". Олга Јовичић, "Заступање у управном

Појава заступања тужене странке од стране надлежног правобранилаштва, међутим, није присутна у свим управним споровима, већ је изражена само у управним споровима који се покрећу против управних аката чији су доносиоци органи покрајинске управе, готово увек по правилу, а понекад и неке од градских управа или градског већа Града Новог Сада.³¹ Основни проблем у овој појави је то што се смисао заступања туженог органа од стране правобранилаштва не налази у већем степену заштите имовинских интереса Аутономне покрајине, што би био једини оправдани разлог за евентуално ангажовање Покрајинског правобранилаштва на страни тужене странке, да је то правно могуће, већ искључиво у стварању додатних трошкова управног спора, који у случају гибитка спора падају на терет грађана као тужиоца, а иду у буџет АП Војводине. Наиме, читава улога Покрајинског правобранилаштва на усменој расправи у управном спору, у својству заступника неког од тужених покрајинских секретаријата, своди се само на давање изјаве да у свему остају при ставу изнетом у одговору на тужбу, коју је претходно припремио тужени орган, и да за такву своју активност поднесу захтев за накнаду трошкова, која им према Закону о Правобранилаштву и Покрајинској скупштинској одлуци о Правобранилаштву АП Војводине припада према адвокатској тарифи (члан 15).

Прихватајући правило о учешћу у управном спору надлежног правобранилаштва у својству заступника тужене странке, Управни суд је пренебрегао чињеницу да према Закону о правобранилаштву, а идентично је и са Покрајинском скупштинском одлуком о Правобранилаштву АП Војводине, правобранилаштво представља законског заступника органа државне, односно покрајинске управе само у судским и другим поступцима у којима се одлучује о њиховим имовинским правима и обавезама, што са управним актима најчешће није случај,³² а да право на заступање пред су-

спору Републике Србије, њених органа и организација и других правних лица чије се финансирање обезбеђује у буџету Републике Србије или из других средстава Републике Србије”, *Билтен Рејубличкој Јавној йравобранилашћива* 1/2012, 39.

³¹ Вид.: Пресуда Управног суда, број У. 3091/12 од 13. марта 2015. године; Пресуда Управног суда број У. 5537/13 од 9. априла 2015. године; Пресуда Управног суда број У. 8814/14 од 24. априла 2015. године; Пресуда Управног суда број У. 21377/10 од 26. априла 2015. године; Пресуда Управног суда број У. 7052/13 од 8. маја 2015. године; Пресуда Управног суда број У. 6955/13 од 19. јуна 2015. године; Пресуда Управног суда број У. 3242/12 од 26. јуна 2015. године; Пресуда Управног суда број У. 9919/13 од 29. јуна 2015. године; Пресуда Управног суда број У. 11715/12 од 18. септембра 2015. године; Пресуда Управног суда број У. 10129/13 од 25. септембра 2015. године; Пресуда Управног суда број У. 4888/13 од 16. октобра 2015. године; Пресуда Управног суда број У. 16008/13 од 30. октобра 2015. године; Пресуда Управног суда број У. 16932/13 од 6. новембра 2015. године; Пресуда Управног суда број У. 6955/13 од 20. новембра 2015. године.

³² ”Државно правобранилаштво пред судовима, арбитражама, органима управе и другим надлежним органима заступа државне органе и посебне организације који немају својство правног лица, државне органе и посебне организације који имају својство правног

довима на основу посебно датог пуномоћја, о чему се овде и ради, правобранилаштво може да има само према оним субјектима чије је, Аутономна покрајина не само оснивач, већ и који имају својство "правног лица".³³ Овом приликом није на одмет подсетити да је сваки покрајински секретаријат, као орган покрајинске управе, орган Аутономне покрајине Војводине³⁴ и да стога нема својство правног лица, већ да је правно лице само Аутономна покрајина. Из тог разлога сваки покрајински секретаријат у правном промету увек иступа у име и за рачун Аутономне покрајине. Стога, не постоји ни процесна правна претпоставка да било који покрајински секретаријат може у управном спору заступати Правобранилаштво АП Војводине, позивајући се на Покрајинску скупштинску одлуку као правни основ за добијање пуномоћја за заступање.

Због појаве овакве судске праксе грађани се, као тужиоци, постепено одвраћају од покретања управних спорова против управних аката органа покрајинске управе, услед природног страха од прекомерног новчаног оптерећења. Илустрације ради, траба узети у обзир да је износ који се досуђује за присуствовање заменика Покрајинског правобраниоца на усменој расправи у управном спору 18.000 динара³⁵ и да је вишеструко виши од такси које се плаћају на тужбу и пресуду, које укупно износе 1.370,00 (390,00+980,00) динара, а посебно да представља новчани износ који чини 42% званичне просечне плате у Републици Србији.

Поред тога, таквом судском праксом грађани се доводе у неравноправан правни положај, иако је по Уставу, правни поредак Републике Србије јединствен (члан 194. став 1). Наиме, ако управни спор покрене неки ту-

лица, а чије се финансирање обезбеђује из буџета Републике Србије, у правним поступцима у којима ови субјекти учествују као странке или умешачи о чијим имовинским правима и обавезама се одлучује у том поступку". ЗП, чл. 11. ст. 2. "Покрајинско правобранилаштво пред судовима, органима управе и другим надлежним органима заступа покрајинске органе, службе, управе, друге покрајинске организације и јавне установе чији је оснивач Аутономна покрајина Војводина, а чије се финансирање обезбеђује из буџета Аутономне покрајине Војводине, у правним поступцима у којима ови покрајински органи учествују као странке или умешачи о чијим имовинским правима и обавезама се одлучује у том поступку". ПСОПАПВ, чл. 9. ст. 2.

³³ "Покрајинско правобранилаштво може на основу посебно датог пуномоћја заступати и друга *правна лица* (подвукао З.Л.) чији је оснивач Аутономна покрајина Војводина". ПСОПАПВ, чл. 9. ст. 3. Идентична одредба је прописана и чл. 11. ст. 2. Закона о правобранилаштву, када је у питању заступање Државног правобранилаштва.

³⁴ Вид.: Покрајинска скупштинска одлука о покрајинској управи, *Службени лист АПВ*, бр. 37/2014, чл. 3.

³⁵ Вид.: Пресуда Управног суда број У. 3242/12 од 26. јуна 2015. године; Пресуда Управног суда број У. 11715/12 од 18. септембра 2015. године; Пресуда Управног суда број У. 4888/13 од 16. октобра 2015. године; Пресуда Управног суда број У. 16008/13 од 30. октобра 2015. године; Пресуда Управног суда број У. 6955/13 од 20. новембра 2015. године.

жилац са местом становања, на пример, у Београду, Нишу или Крагујевцу, не рескира да ће морати да надокнади судске трошкове у случају да не успе са тужбеним захтевом, док то није случај са свим грађанима који живе у било ком месту на територији АП Војводине. Одређени вид неравноправности постоји и у погледу тога што грађани који живе на територији АП Војводине имају битно другачији правни положај у истој врсти судског спора, пред истим судом, у зависности од тога да ли управни спор покрећу у својству тужиоца против неког управног акта републичког или локалног органа управе, које у управном спору никада не заступају правобраниоци (државни, односно општински или градски), у односу на управни акт неког покрајинског органа управе, кога по правилу увек у случају одржавања усмене расправе заступа Покрајинско правобранилаштво.

Једини донекле оправдавајући разлог за учешће другог лица на усменој расправи у управном спору уместо представника туженог органа управе би могао бити недостатак правничког знања и искуства код службеника органа управе, неопходног за расправу пред судом.³⁶ Међутим, ако овлашћеном службеном лицу које је водило управни поступак у коме је донет оспорени управни акт можда недостаје довољно правничког знања за учешће и на усменој расправи у управном спору, мада је положио државни стручни испит, а у оквиру тога и правила управно-судског поступка, онда је, сматрамо, много целисходније придружити му на усменој расправи у управном спору неког државног службеника из органа управе које поседује такву врсту знања, него непотребно ангажовати правобранилаштво, као посебну врсту органа специјализованог за заштиту имовинских права државе или одговарајуће територијалне заједнице, о којима се у управном спору углавном не одлучује, пошто предмет управних аката најчешће нису имовинска права грађана.

6. Закључно разматрање

Иако је новим Законом управни спор у Србији формално усклађен са међународним стандардима, током шестогодишњег периода његове примене показало се да у судској пракси веома често долази до одступања од одредаба намењених заштити права и правних интереса грађана у овој вр-

³⁶ Интересантно, да се у најновијој Хрватској правној теорији, као једна од дилема која се јавила након усвајања новог Закона о управним споровима, који је почео да се примењује од 2012. године, често наводи управо могућност заступања тужене странке од стране неког другог лица које није службено лице туженог органа, а посебно од стране државног одвјетништва и адвоката. Вид.: Lidija Rostaš-Beroš, “Dileme u primeni novog zakona o upravnim sporovima”, *Zbornik radova PFSP 2/2013*, 477-478; Boris Ljubanović, Ivica Petrović, “Stranka u Hrvatskom upravnom postupku i upravnom sporu”, *Pravni vijesnik 1/2015*, 127-140.

сти судске контроле законитости рада управе. Захваљајући једностепености управног судства, таква пракса Управног суда за сада остаје без могућности корекције. Такав је данас, нажалост, случај са готово свим најважнијим новинама уведеним Законом о управним споровима из 2009. године, попут неодржавања усмене и јавне расправе, као основног правила о начину на који би Управни суд требало да утврђује чињенично стање на основу кога доноси одлуку у овој врсти судског спора,³⁷ сужавања предмета управно-судске заштите грађана, само на управне акте, а не и на све остале појединачне правне акте у ситуацијама када не постоји могућност друге судске заштите,³⁸ веома рестриктивног поступања у погледу одлагања извршења оспореног управног акта, као и захтева за одлагање извршења акта пре него што је покренут управни спор, у случајевима када су испуњени законски услови.³⁹ Док се разлози за неадекватну судску праксу у примени свих ових новина могу тражити у неадекватној организацији управног судства, са само једним Управним судом надлежним за читаву територију Србије, а посебно у изузетно малом броју судија спрам великог броја предмета који пристижу у овај суд, и стога објективне немогућности да се удовољи захтевима вођења ове врсте спора према законским одредбама, са ставом Управног суда у погледу права на заступање туженог органа у управном спору од стране правобранилаштва, иако се не ради о потреби заштите имовинских права било које територијалне заједнице, то ипак није случај. За такву судску праксу не видимо ниједан објективан разлог који би могао да послужи као оправдање, а она итекако иде на штету правне сигурности и имовинских интереса грађана. Ангажовање другог лица, уместо службеног лица туженог органа ради заступања на усменој расправи у управном спору би морало да буде оправдано, односно такво лице би својим знањем и чињењем на усменој расправи требало да допринесе квалитетнијој заштити права и правних интереса туженог органа, односно бољој одбрани оспорене законитости управног акта. У супротном, ради се о изигравању закона од стране државних органа изазивањем непотребних трошкова спора.

При свему овоме треба узети у обзир да управни спор представља основни и најважнији начин за судску проверу законитости рада управне

³⁷ Вид.: Зоран Лончар, „Усмена расправа у управном спору“, *Правни животи* 10/2011, 265-277.

³⁸ Вид.: Зоран Лончар, „Предмет управног спора“, *Правни животи* 10/2014, 211-226; Зоран Лончар, „Сужавање управно-судске заштите грађана у Републици Србији“, Тематски Зборник радова у част Симеона Гелевског, *Годишник на Правној факултетској „Јусџинијан њрви“ во Скопје* 2014, 61-75.

³⁹ Вид.: Зоран Лончар, „Одлагање извршења управног акта у управном спору“, *Зборник радова ПФНС* 2/2012, 239-259.

власти. Исто тако, не би се смело заборавити ни да је управни спор и резервна судска заштита за грађане у случају када своје право на заштиту против одлука органа јавних власти не могу да остваре у неком другом судском поступку, и да је као такво оно предвиђено и Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода (чл. 6). Свако додатно отежавање остваривања овог права, а непотребно стварање трошкова вођења управног спора то свакако јесте, представља отежавање грађанима Републике Србије да остваре, не само апстрактно право на контролу управне власти од стране независне судске власти, већ право на правно средство и право на правично суђење, која представљају нека од основних права загарантованих Уставом (чл. 32. ст. 1 и чл. 36. ст. 2).

Стога, појава заступања тужене странке у управном спору од стране Покрајинског правобранилаштва, не би смело да постане појава која ће предуго трајати, јер би таква пракса лако могла да се пренесе и на Државно правобранилаштво, као и на сва остала правобранилаштва у јединицама локалних самоуправа. У том случају би покретања и вођење управних спорова у Републици Србији могло да постане реткост, а не правило које треба да доприноси већем степену правилне примене закона од стране органа управе и свих других вршилаца управне делатности.

Zoran J. Lončar, Ph.D., Associate Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
Z.Loncar@pf.uns.ac.rs

Advocating of Parties in Administrative Disputes

Abstract: *The introduction in administrative dispute a new rule, that the court in this type of legal dispute, decides on the basis of the facts established on oral and public hearing, in significant degree extent the topical issue of representation in the administrative dispute. During the first few years in work of newestablished Administrative Court in Republic of Serbia, jurisprudence was completely corresponded to all legal rules in advocating of the parties in this type of dispute. However, with the gradually increasing number of oral hearings, which are still, unfortunately, exception rather than rule, we notice the existence of a certain deviation from the legal rules, which is reflected in giving opportunities Attorney's Office to represent the defendant authority as a party to the hearing, although when the subject of dispute is not violation of any property rights of the state, autonomous province or local self-government, which is primary competence of Attorney's Office. The main problem in this occurrence is that the point of representation of organs, as decision making authorities, by Attorney's Office, is in a greater protection of property interests of territorial communities, but on this way, it is only creating additional costs of an administrative dispute, which in the case of loss of the dispute, falling on the burden of the citizens as a prosecutor, and go directly to the budget of the relevant territorial community. Therefore, in order to create legal certainty and the protection of citizens property interests, it is necessary to discontinue with this practice and representation of the parties in this type of disputes start to exercise according to legal rules, which for the competent Attorney's Office provide opportunity to participate in any administrative dispute when it considers that some administrative act violated property rights and interests of some of territorial communities.*

Key words: *administrative disputes, an oral hearing, administration control, advocating of parties.*

Датум пријема рада: 29.12.2015.