

Др Рајко С. Радошевић, асистент са докторатом
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
R.Radosevic@pf.uns.ac.rs

РЕФОРМА УПРАВНОГ СПОРА: НОВИ ПОКУШАЈ – СТАРИ ПРОБЛЕМИ*

Сажетак: Оснивањем Управног суда наша земља је крајем претходне деценије спровела реформу судске контроле управе. Очекивани резултати, међутим, нису остварени, а проблеми који су довели до реформе нису решени. Зато се, деценију касније, планирају нове промене, усмерене на оснивање веће броја управних судова и увођење вишестепеног управног спора. О наведеним променама говори се и у овом раду, али на нешто другачији начин. Уместо њиховог некријичког прихватања и правдања европским правним стандардима, промене се посматрају из угла правне природе управног спора. До усвојене реформе управног спора не може да се дође следећим прихватањем европских правних стандарда и њиховим дословним пресликавањем из класичних судских посматрања. Ка усвојеној реформи може да нас води само правна природа управног спора – оно што га чини посебним и другачијим од класичних судских спорова.

Кључне речи: управни спор, правна природа управног спора, управно судство, управни суд.

1. УВОД

У намери да уважи европске правне стандарде, наша земља је крајем претходне деценије спровела реформу управног спора. Основала је Управни суд, проширила обим судске контроле управе и унела новине у поступак решавања управних спорова. Основни смисао промена састојао се у потпунијем остварењу законитости управе и права странака на правично суђење.

* Рад је резултат истраживања на пројекту „Биомедицина, заштита животне средине и право“ (број Пројекта 179079) који се финансира средствима Министарства просвете, науке и технолошког развоја.

Жеље и амбиције биле су велике, а резултат, нажалост, веома скроман и недовољан.

Није требало да прође много времена како би се увидело то да Управни суд не може да оствари задатке који су му намењени. Оснивањем Управног суда реформа управног спора није завршена – брзо је уочено. Напротив, то је био само први корак у спровођењу реформе, која је тек почела. Наредни корак чинио се логичним: управно судство треба да буде целовита организација, састављена од већег броја посебних судова, а управни спор двостепени судски поступак.

Увођење двостепеног управног судства најављено је већ 2013. године, али ова идеја, у планираном периоду, није остварена. Од ње се ипак није одустало и поново је постала актуелна 2019. године, када је израђен нацрт стратегије која се односи на развој нашег правосуђа. То је и повод да се о планираној реформи и проблемима које она са собом доноси напише неколико реченица.

Проблеми у спровођењу најављених промена нису нови – то су они исти проблеми који су постојали и у време претходне реформе. Неуспех у њеном спровођењу опомиње нас на то да овај пут решењу проблема морамо да приступимо на другачији начин. Одговори на постављена питања не крију се у слепом прихватању европских правних стандарда и њиховом дословном пресликавању из класичних судских поступака у управни спор. Одговори се крију у правној природи управног спора – у ономе што га чини посебним и другачијим.

2. ОСНИВАЊЕ УПРАВНОГ СУДА И НЕДОВРШЕНА РЕФОРМА УПРАВНОГ СПОРА

Сада већ има више од једног и по века од како је у нашој земљи уведен управни спор. За то време, много тога се мењало, а нарочито одговор на питање ко је надлежан за решавање ове посебне врсте спорова. У почетку, од 1869. године и тадашњег Устава, то је био Државни савет. Њему су се, после Првог светског рата, придружили и првостепени управни судови. Заједно су, попут њихових француских узора, сматрани делом управне власти, али одвојеним од органа управе, чију би делатност требало да контролишу.

Нови политички систем, успостављен након Другог светског рата, донео је са собом идеју о непотребности судске контроле управе. Управни спор је укинут, али само накратко; поново је уведен већ 1952. године. Посебних, управних судова, међутим, више није било: управу су почели да контролишу судови опште надлежности, а посебна су била једино њихова већа, задужена за решавање управних спорова.

Последња промена догодила се пре једне деценије, када су контролу управе поново почели да врше посебни судови; тачније, један такав суд – Управни суд – основан 2008. године.¹ Као суд посебне надлежности и део јединствене судске власти (а не управне, као пре Другог светског рата) Управни суд је почео да ради и да решава управне спорове 2010. године.

Оснивање Управног суда пратиле су промене у правилима која уређују управни спор. Међу новинама нарочито се истичу проширење предмета управног спора и правило о утврђивању чињеница на усменој расправи. Укратко, предмет управног спора више се не везује искључиво за управне акте. Сада обухвата и друге појединачне акте: онда када је то законом прописано или онда када против њих нема другачије судске заштите.² О предмету управног спора пак, уместо на нејавној седници, као раније, сада би требало да се одлучује на основу чињеница утврђених на одржаној јавној расправи.³

Шири предмет управног спора и правило о одржавању усмене расправе последица су покушаја да се наш управни спор уреди у складу са оним што се уобичајено назива европским правним стандардима. Првенствено се мисли на оне стандарде који су садржани у Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода, или произлазе из препорука Савета Европе.⁴ Основу су добили и у нашем највишем правном акту, у оквиру норми о законитости управе и праву на правично суђење:

„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.“⁵ „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 [...]“⁶

Жеља да се што пре и што очигледније покаже како европски правни стандарди важе и у нашем праву довела је до неразумевања њиховог смисла

¹ Закон о уређењу судова, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – др. закон, 78/2011 – др. закон, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 – др. закон, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 – одлука УС, 87/2018 и 88/2018 – одлука УС, чл. 11, ст. 4.

² Закон о управним споровима, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 111/2009 – ЗУС, чл. 3, ст. 2-3.

³ ЗУС, чл. 33, ст. 1.

⁴ Зоран Лончар, „Примена европских стандарда у управном спору у Србији“, *Хармонизација српској и мађарској права са правом Европске уније*, Нови Сад 2013, 542.

⁵ Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/2006 – Устав, чл. 198, ст. 2.

⁶ Устав, чл. 32, ст. 1.

и реформе више привидног, него стварног карактера. У основи добра идеја, о оснивању специјализованих судова за решавање управних спорова, остварена је на лош начин и брзо претворена у своју супротност. Све оно што би од управног судства требало да се очекује, онемогућено је од самог почетка.

Проблем је потекао из тога што је за нашег законодавца оснивање управног судства значило оснивање једног Управног суда. На овој недовољној основи, законодавац је затим желео да изгради нови управни спор: сматрао је логичним то да један суд, на усменој расправи, треба да решава о ширем предмету спора. Логична последица, међутим, била је другачија: један суд и мали број судија – велики број нерешених предмета и усмена расправа као изузетак.⁷

Проширење предмета управног спора није донело Управном суду само већи број случајева, него и ствари другачије природе од оних које се уобичајено решавају у поступку судске контроле управне делатности. Управни спор постао је попут неког „судског коша“, у који се убацују све оне ствари за које нема места у другим судским поступцима. Управни суд тако добија задатак да решава и оне предмете који не могу да се сврстају у његову основну улогу и немају никакве везе са контролом управне делатности – само зато што законодавац тако жели, или зато што нема неког другог надлежног суда.

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 услуге.⁸ Све су то опет ствари различите природе, које прикривено мењају и проширују улогу Управног суда, привидно је остављајући у границама контроле законитости управног акта.

⁷ Када је почео да ради, Управни суд је имао само 36 судија. У међувремену, број судија повећан је на 51. Од почетка рада до 31. децембра 2019. године, Управни суд је примио 222274 предмета, а решио 183505. Нерешених предмета остало је 38769. (Јелена Ивановић, „Управни суд Републике Србије [2010–2019]“, *Архив за јавне и друштвене науке*, 3–4/2019, 184 и 186) Иако замишљена и прописана као правило, усмена расправа одржава се само изузетно. Примера ради, у току 2019. године усмена расправа одржана је у 1304 предмета, а на нејавним седницама одлучено је у 20278 предмета. („Годишњи извештај о раду Управног суда по материјама за период од 01. јануара 2019. године до 31. децембра 2019. године“, <http://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/Izvestaji-o-radu-suda/Godisnji-izvestaj-2019.pdf>, 9, 19. јун 2020. године)

⁸ Закон о општем управном поступку, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење – ЗУП, чл. 147, ст. 1, у вези са чл. 149, ст. 1 и чл. 16, ст. 1–2.

За решавање овако разноврсних и бројних предмета један посебан суд није довољан. Није више чак ни довољно посебан, с обзиром на то да сложеност и разноликост материје коју треба да решава захтева и додатну специјализацију, која у његовим оквирима не може ни да се спроведе.

Из постојеће организације управног судства произашли су многи недостаци, ређајући се један за другим и доводећи у питање остваривање толико жељених европских стандарда, због којих се наш управни спор првобитно и мењао. Као последица те ланчане реакције јавила се и једноступеност управног спора, услед које је упитно постало и остваривање права на правно средство – такође гарантованог Уставом Републике Србије:

„Свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу.“⁹

Резултат је јасан: организација нашег управног судства није одговарајућа. Оснивањем Управног суда жељена и планирана реформа управног спора није могла успешно да се доврши. Напротив, чини се да смо деценију касније ближи њеном почетку, него крају.

2. 10 ГОДИНА КАСНИЈЕ: ПЛАНИРАНЕ ПРОМЕНЕ И НАСТАВАК РЕФОРМЕ

Став о томе да су промене у управном спору и даље неопходне широко је заступљен у домаћој правној теорији. Критике углавном указују на то да је претходна реформа спроведена више на папиру, него у стварности. Извор проблема аутори виде у непостојању целовите, двоступене организације управног судства. На оснивање Управног суда гледа се као на недовршено решење и застајање на пола пута у њеном стварању.¹⁰ Постојеће стање, једном речју, оцењује се као неодрживо.¹¹

⁹ Устав, чл. 36, ст. 2.

¹⁰ „С обзиром на то да је за укупну оцену испуњености правних стандарда, поред нормативног уређења, важан и начин на који се они остварују, а да досадашња пракса Управног суда показује знатна одступања, у циљу остваривања најважнијих европских правних стандарда, неопходна је измена законодавства у овој области судске контроле управе. Овог пута акценат би требало ставити на измене које ће водити успостављању адекватне организације управног судства, која би била у стању да омогући примену свих европских стандарда у управном спору [...]“ (З. Лончар, 559) „Све у свему, законско опредељење за један-једини републички управни суд, не значи рађање система управног судства у Србији, него сервирање једног недовршеног хибридног обрасца с којим, чини ми се, ипак (о)стајемо на пола пута до најбољих европских рецепата.“ (Zoran Tomić, „Upravni spor i upravno sudovanje u savremenoj Srbiji: neki reformski problemi i pravci noveliranja“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 1/2010, 33)

¹¹ Dobrosav Milovanović, Vuk Cucić, „Reforma upravnog sudstva“, *Pravni život*, 10/2016, 152.

од тога да реформа буде спроведена брзо. Реформа се не спроводи због реформе, она је само средство помоћу којег, на бољи и квалитетнији начин, треба да се оствари смисао судске контроле управе.

Променама, нажалост, нисмо увек приступали на овај начин. У претходном периоду задовољавали смо се тиме да преписујемо и подражавамо разне европске стандарде, ни не покушавајући да разумемо чему би они требало да служе. Променама смо приступали олако и непажљиво, не водећи довољно рачуна о томе шта мењамо и зашто. Успешна реформа судске контроле управе захтева правилно разумевање правне природе управног спора, о којој код сваког разматраног проблема мора да се води рачуна.

3.1. Организација управних судова мора да прати предмет управног спора

У основи реформе налази се идеја о оснивање нових управних судова и избору потребног броја судија. Међу новим управним судовима, један би требало да буде апелациони. О броју првостепених управних судова и потребних судија, још увек не знамо ништа. У складу са предлогом председника Управног суда, реално би било оснивање четири првостепена управна суда – према седишту садашњег и његовим одељењима ван седишта – а број судија не би смео да буде мањи од 150.¹⁶

Предложени бројеви можда и делују логично. Но проблем нису толико бројеви, колико сам приступ уређењу управног судства. Како можемо да уредимо управно судство, ако претходно не знамо шта би оно требало да ради? Да ли ће нова организација управног судства бити одговарајућа, зависи од тога како ће бити одређен предмет управног спора. Најпре морамо да знамо о чему би то управни судови требало да одлучују, да бисмо знали колико нам је управних судова потребно и како да их уредимо.

Планиране промене, међутим, заснивају се на супротној тези: прво треба да се успостави нова организација управних судова, а онда тек да се мењају правила о управном спору; тези, која је погрешна и већ неуспешно испробана. Организација управних судова не може да се уреди унапред, онда када још увек не знамо какву ће тачно улогу они имати. Оба питања морају да се поставе истовремено, тако да организација управних судова прати њихову улогу. Онда када будемо знали шта ће бити предмет управног спора, моћи ћемо прецизније и поузданије да проценимо колико нам је нових управних судова потребно; и колико нових судија, наравно – без довољно судија, нови управни судови, сами за себе, не значе ништа.

планиране су и раније, већ 2013. године. Тада осмишљена реформа правосуђа требало је да обухвати и увођење двостепеног управног судства, али се то није десило.

¹⁶ J. Ивановић, 199-200.

Све су то ствари које морају да се посматрају целовито. Планирање нове организације управних судова на основу садашњег предмета управног спора не делује логично и могло би да доведе до истих последица до којих је довела претходна реформа. Логично је једино то да се број управних судова и судија усклади са будућим предметом управног спора и пажљивом проценом о броју случајева за које ће они бити надлежни. У супротном, промене би од самог почетка могле да буду обесмишљене.

3.2. Управни спор и управни поступак делови су јединственог правног режима

Будући предмет управног спора зависи такође од способности да се управноправни режим сагледа и уреди на целовит начин. Веза са осталим састојцима управноправног режима, посебно са управним поступком, одређује правну природу управног спора и претпоставка је за његово разумевање. Вршење управне делатности и контрола управне делатности не могу да се одвоје; управни поступак и управни спор мора да прожима иста идеја. Од почетка до краја управним поступком и управним спором мора да влада исти дух, одређен јединственим појмовима – првенствено управне ствари, која се налази у основи свега.

Управна ствар је нит која повезује управни поступак и управни спор. Правила о управном поступку и управном спору намењена су и прилагођена решавању управних ствари – доношењу управних аката и контроли њихове законитости. Управна ствар не одређује правну природу само управног поступка, него и управног спора. Доношење управних аката и оцена њихове законитости толико су уско повезана питања, да су оба поступка у основи прожета истим предметом.

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 аката.¹⁷

¹⁷ У нашој теорији постоји и супротно схватање, у складу са којим је проширењем предмета управног спора створена нова – управносудска ствар. (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, 631-632) Питање је, међутим, да ли целовитост управноправног режима, засновану 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

Покушај да се промени суштина управноправног режима није дошао са проширењем предмета управног спора, али јесте са проширењем предмета управног поступка. Нова правила о управном поступку донела су нову дефиницију управне ствари, ширу од оне која постоји у управном спору; ширу, у том смислу што уз управне акте обухвата и друге појединачне акте и радње управе, али и делатност јавних служби. Прецизније речено, обухвата доношење управних и гарантних аката, закључење управних уговора, предузимање управних радњи и пружање јавних услуга. Уз све то, управна ствар могла би да буде и свака друга ситуација, која је законом тако именована.¹⁸

Упркос овом парцијалном приступу променама, законодавац је желео да сачува јединство управноправног режима. Зато је између нових облика „управне делатности“ и управног спора увео „посредника“: приговор у управном поступку. Све оно што је ново у појму управне ствари не може директно да се побија у управном спору, али може посредно, побијањем управног акта којим је претходно коначно одлучено о изјављеном приговору. За јединство управноправног режима то би изгледа требало да буде довољно, а питање даљег проширење предмета управног спора – излишно.¹⁹

Од преиспитивања предмета управног поступка и управног спора, међутим, не постоји ништа прече. Разумевање суштине и постављање основе на којој би управноправни режим требало да се гради никако не може да буде сувишно. Увођењем приговора у управном поступку јединство управноправног режима очувано је, али вештачки – више привидно, него стварно.

Вештачки и привидно очувана целовитост управноправног режима праћена је конфузијом и противречностима. На први поглед, нове „управне ствари“ требало би да чине предмет управног поступка, али оне то нису: до изјављивања приговора, оне са управним поступком немају никакве везе. И приговор само подсећа на правно средство у управном поступку, али он то није: њиме се тек покреће управни поступак и захтева правна заштита од нових облика „управног поступања“, који се затим претварају у управни акт и волшебно нестају. А тако донети управни акт на крају би требало да подражава онај управни акт који спада у основни предмет управног спора.

Овако компликовано замишљен управноправни режим, у којем је логично и то да органи управе сами себи ауторитативно намећу уговорне обавезе (а онда ваљда да их принудно и извршавају) не може да послужи као ваљана основа за разматрање организације управних судова. О њој мо-

управног спора само зато што законодавац процењује да би то била најбоља опција, или зато што друге опције ни нема.

¹⁸ ЗУП, чл. 2.

¹⁹ „Следи да су ове врсте управног поступања, посредно, већ уведене у систем управносудске заштите, те да је питање проширења предмета управног спора у том делу излишно.“ (D. Milovanović, V. Cucić, 160)

же да се говори тек онда када се размрси овај Гордијев чвор и када се буде тачно знало шта све спада у предмет управног спора. Али не привидно, посредно и прикривено, већ јасно и изричито – без измишљања уговора који не постоје, или нове правне заштите поред оне већ постојеће.

Када се размрсе, ствари ипак делују мало једноставније: јасно одређење његовог предмета омогућава нам да управни спор у целини уредимо на примерен начин и осмислимо примерену организацију управних судова. Поступак и организација управних судова морају да се прилагоде питањима о којима се одлучује. Ствари различите правне природе не могу тек тако да се мешају, комбинују и претварају у неке друге, како би се силом угурале у предмет управног спора и поступак који за неке од њих остаје неодговарајући.

Ако се дефинисању предмета управног спора не приступи пажљиво, никакви нови управни судови неће моћи да нам помогну. Уколико се непромишљено ширење предмета управног спора настави, нови управни судови брзо ће постати недовољни, попут садашњег. Време је да још једном размислимо о томе зашто по сваку цену желимо да измислимо неке нове уговоре; зашто желимо да дуплирамо судску заштиту против делатности јавних служби; зашто управни спор посматрамо као „кош“ у који можемо да убацимо све појединачне акте који нам падну на памет. Када ни то не буде довољно, у тај „кош“ почећемо да убацујемо и опште правне акте – а неке смо већ и покушали.²⁰

Сажето речено, ако предмет управног спора није јасно и прецизно одређен, онда то није ни надлежност управних судова. Судови посебне надлежности не могу да се оснивају ако претходно не знамо у чему се та посебна надлежност састоји, а јасан увид о посебној надлежности управних судова може да се оствари само преко предмета управног спора. Судови су специјализовани зато што је предмет управног спора специфичан, а од тога колико је он специфичан и шта све обухвата, зависи и даља специјализација у оквиру управних судова, која се такође планира.

²⁰ „Кад министарство надлежно за послове локалне самоуправе, односно надлежни орган територијалне аутономије сматра да општи акт органа јединице локалне самоуправе није у сагласности са њеним статутом, указаће на то скупштини јединице локалне самоуправе ради предузимања одговарајућих мера. Ако скупштина јединице локалне самоуправе не поступи по предлозима органа из става 1. овог члана, министарство надлежно за послове локалне самоуправе покренуће поступак пред Управним судом и истовремено ће предложити Влади да обустави од извршења акт из става 1. овог члана, до одлуке Управног суда.“ (Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 129/2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закон и 47/2018, чл. 83) О каквом се то поступку пред Управним судом ради и какву би то одлуку он требало да донесе? Усклађеност локалних прописа са статутом општине спада у уставноправну материју, а Управни суд решава управне спорове, чији предмет могу да буду само појединачни акти. Да ли је законодавац овде мислио на неки други поступак пред Управним судом, а не на управни спор; и на неку другу одлуку Управног суда, а не на пресуду у управном спору? Ако јесте, требало је да нам каже који је то поступак и чиме је он уређен.

3.3. Управни спор није класичан спор између две супротстављене стране

Нови управни судови јесу неопходни, као и већи број судија који решавају управне спорове. Они, међутим, нису довољни, уколико се управни спор у целини не уреди тако да одговара задатку који се пред управне судове поставља. Разборит законодавац не сме да посматра управни спор површно, задовољавајући се дословним преузимањем стандарда који су изворно намењени неким другим судским поступцима. То што сада важе и за управни спор, не значи да их треба применити буквално – него прилагођено, у складу са карактером управног спора.

О праву на правично суђење свакако мора да се води рачуна и у управном спору; оно ту припада сасвим оправдано, онолико колико је оправдана и сама судска контрола управе. За странке у управним стварима важи оно што важи и за свако друго лице: о њиховим правима и обавезама на крају мора да одлучи „независан, непристрасан и законом већ установљен суд“. Али не онако како одлучује у грађанскоправним или кривичноправним стварима, јер управни спор ипак није класичан судски спор.

О управном спору може да се говори само условно, онда када се прихвати да спор не мора увек да подразумева две супротстављене стране. Зато се и каже да је за постојање спора довољно то да постоји неразрешено правно питање; две супротстављене странке јављају се по правилу, али не и нужно.²¹ За разлику од оног уобичајеног и уже схваћеног, то је спор у ширем смислу речи.²²

Тужени органи управе, истина, учествују у управном спору и имају одређена процесна права и обавезе. Спор се, међутим, не води против њих, него против аката које су претходно донели. У основи спора је управна ствар, а она се тиче искључиво странке. У управним стварима органи управе су само носиоци надлежности, који ауторитативно одлучују о правима и обавезама странака. Они у управном спору учествују као доносиоци оспореног

²¹ „У суштини посматрано, у највећем броју случајева спор подразумева случајеве у којима долази до конфликта између две супротстављене стране, али је могуће постојање спора и ако овај услов није испуњен. Довољно је да нека претензија наиђе на отпор, без обзира на то да ли тај који се супротставља представља, формално посматрано, другу страну пред судом. Неразрешено правно питање је довољно за постојање спора, а то не мора подразумевати две сукобљене странке.“ (Драган Милков, *Управно право III: контрола управе*, Нови Сад 2019, 36) „Ова ситуација се може посматрати на следећи начин: управа је коначно утврдила примарну диспозицију, али се као спорно појављује да ли је то учињено у складу са законом. Тај спор између управе и појединаца треба да разреши суд и изрекне санкцију. Санкција се обично састоји у поништавању управног акта.“ (Dragan Milkov, *Појам управног акта* [doktorska disertacija], Beograd 1983, 196)

²² Ivo Krbeč, *Pravo jugoslavenske javne uprave, III knjiga: funkcioniranje i upravni spor*, Zagreb 1962, 275.

управног акта, али немају никаква субјективна права. Исход управног спора може да утиче једино на донете управне акте и на субјективна права тужилаца.²³

Специфичан положај странака налаже да се у управном спору начелно прихваћено право на правично суђење и њиме обухваћена обавеза одржавања усмене расправе сведу на праву меру. Органе управе називамо једном од странака у управном спору како бисмо нагласили чињеницу да у односу на појединце више нису надређени и да више не могу да иступају ауторитативно. Али су то могли пре управног спора, као носиоци једне од функција државне власти. Покретањем управног спора они не мењају свој карактер и не постају „обична“ странка, која се парничи са тужиоцем. Зато ни усмена расправа у управном спору нема онај значај који има у парничном поступку. Инсистирање на одржавању усмене расправе у сваком управном спору негирало би његов смисао и обезвредило поступак који му претходи.

О томе колики је значај усмене расправе у управном спору и шта је њен смисао, нажалост, не води се довољно рачуна. Важно је само то да се прихвате европски стандарди – догматски и некритички. Ако је одржавање усмене расправе у управном спору европски стандард, онда то и код нас мора да буде прихваћено. Мање је важно да ли су за то испуњени услови и да ли је то заиста неопходно.

Проблем се, као и обично, не посматра из правог угла. То што се у пракси одржава мали број усмених расправа узима се као последица недовољног броја управних судова и судија; када се тај број повећа и проблем би требало да се реши. Сами бројеви, међутим, суштински не решавају ништа. Поента није у броју случајева у којима се усмена расправа не одржава; поента је у томе да суд, у сваком конкретном случају, јасно и детаљно образложи зашто није одржао усмену расправу и зашто сматра да она није неопходна. Уколико се дају само типска образложења, онда број судова и судија не значи ништа и не мења ништа; онда усмена расправа опет може да буде изузетак, без обзира на то како је прописана.²⁴ Можда тако и треба да буде; можда

²³ „У строгом смислу, тужени је само акт, а не орган који га је донео, јер се исход спора односи само на тај акт, а не и на орган, који не може бити тужени, већ ни због тога што непосредно не повлачи никакве последице из спора.“ (Ратко Марковић, *Управно право: општи гео*, Београд 2002, 529-530) „[У] управно-судском поступку одлучује се непосредно само о правном питању повређености права тужиоца путем одређеног коначног појединачног јавноправног (ауторитативног) акта, о законитости једног конкретног (у)правног акта који се тиче тужбачеве правне ствари, а не и о неком праву или обавези тужене стране.“ (Зоран Томић, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, Београд 2010, 103)

²⁴ Проблем ни сада није толико у законским одредбама, колико у пракси Управног суда. У складу са ЗУС-ом, „[с]уд решава без одржавања усмене расправе, само ако је предмет спора такав да очигледно не изискује непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања, или ако странке на то изричито пристану. Суд је обавезан да

је само вештачки унета у управни спор и проглашена правилом. Без јасног и детаљног образложења у сваком конкретном случају, то ни не знамо.

Усмена расправа мора да се уреди пажљиво, водећи рачуна о томе када је она заиста неопходна и рационална – спрам предмета управног спора и разлога за његово покретање. Питања о којима се доноси одлука утичу на то како ће се она донети. Одлучивање о законитости управног акта је једно, а решавање уговорних спорова и спорова који произлазе из делатности јавних служби ипак нешто друго, колико год се трудили да их помешамо и оденемо у исто рухо.

Када све то не би било важно и када би усмена расправа била једини састојак права на правично суђење, могла би да буде обавезна увек, без изузетака. Онда би могло да се расправља ради расправљања, чак и онда када то није потребно. Правично суђење, међутим, не значи само одлучивање на усменој расправи, него и у разумном року. Разумно пак не може да буде ништа што је сувишно – па тако ни усмена расправа, онда када је непотребна.

3.4. Управни спор је један од стадијума у правној заштити странке

О томе шта је разумно мора да се води рачуна и код права на правно средство, које се налази у основи идеје о увођењу вишестепеног управног спора. Планирано оснивање жалбеног управног суда подразумева увођење жалбе, као редовног правног средства у управном спору. То је још једна прилика да се управни спор уреди на погрешан начин, према мерилима која му нису намењена и која не одговарају његовој природи.

Поновимо још једном: управни спор није класичан судски поступак. У њему се не решавају уобичајени судски спорови – у њему се проверава законитост управног акта, донетог у управном поступку. Управни спор не може да се посматра одвојено од онога што му претходи и даје смисао. Вршење управне делатности и контрола управне делатности део су јединственог правног режима и могу да се посматрају само заједно, као целина.

Унутар тог јединственог и целовитог правног режима остварује се и правна заштита странака. Она редовно почиње у другостепеном управном

посебно наведе разлоге због којих није одржао усмену расправу.“ (ЗУС, чл. 33, ст. 2-3) Процену о томе да усмена расправа није потребна, дакле, Управни суд мора посебно да образложи. Нажалост, он то не чини. Уместо навођења посебних разлога, суд се задовољава типским и празним објашњењима, у којима углавном преписује текст законске одредбе: „Решавајући овај управни спор без одржавања усмене расправе, сагласно одредбама члана 33. став 2. Закона о управним споровима (“Службени гласник РС”, број 111/09), будући да је предмет спора такав да не изискује непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања [...]“ (Пресуда Управног суда, 7 У 8092/15 од 27.03.2019) Понекад чак ни то: „Управни суд је одлучивао без одржавања усмене јавне расправе, у складу са одредбом члана 33. став 2. Закона о управним споровима [...]“ (Пресуда Управног суда, 9 У 2149/18 од 30.07.2018)

поступку, а завршава се у управном спору. Уколико жели да заштити своја права, то је пут који странка мора да пређе, од почетка до краја, без пречица и прескакања. До извесности у правима и обавезама странка долази тек на крају тог пута, окончаног правноснажном одлуком.

На пут правне заштите странка креће зато што је незадовољна донетим управним актом. Странка је незадовољна начином на који је решена управна ствар и то своје незадовољство исказује жалбом у управном поступку и тужбом у управном спору. То су само различити стадијуми у решавању исте управне ствари и дефинитивном обликовању њене садржине.²⁵

У сложеном механизму правне заштите странке цео управни спор, условно речено, има улогу „правног средства“.²⁶ У њему се не одлучује први пут – испитује се законитост претходно већ донете одлуке; његова је улога контролног и суштински инстанционог карактера. У контексту побијања одлука донетих у управним стварима, другачије речено, сам управни спор представља израз права на правно средство.²⁷

У односу на основну улогу суда, контролног карактера, о праву на правно средство може исправно да се говори само из угла управног спора у целини, а не унутар њега. Право на жалбу у управном спору није израз права на правно средство и њиме не може успешно да се објасни. Додавање жалбе у управном спору суштински означава додавање још једне инстанце, пред којом се решава управна ствар и одлучује о правима и обавезама странке. Друг пут који странка треба да пређе како би извесно знала своја права и обавезе тиме се додатно продужава, на штету правне сигурности и одлучивања у разумном року.²⁸

²⁵ Управна и судска контрола управе обједињене су у једну сложену целину. У управном спору суд не одређује само секундарну диспозицију за доносиоца управног акта. Суд учествује и у обликовању примарне диспозиције коју је издавалац управног акта одредио за странку. (Павле Димитријевић, *Основи управног права*, Београд 1983, 340) Укратко: „Суд у управном спору и када је овлашћен једино да незаконити управни акт касира, а особито када уз то има могућности да ауторитативно реши предметну управну ствар, узима активно учешће у вршењу управне власти.“ (Р. Марковић, 510)

²⁶ „Спор се замеће тужбом као сваки други парнични поступак, зато што тек сад треба један суд да се стави у покрет. Али стварно и садржајно та тужба је у ствари рекурс (жалба, незадовољство) против једне већ донете управне одлуке.“ (Лазо М. Костић, *Административно право* [Сабрана дела, други том], Београд 2000, 751) „Иако се назива тужбом, правно средство којим се започиње управни спор представља правни лек, а не захтев којим се први пут иницира правно одлучивање у датој (у)правној ствари.“ (Вук Џуџић, „Поступак решавања управних спорова“, Зборник радова *150 година управног суда у Србији: 1869-2019*, Београд 2019, 151)

²⁷ Како је могуће да жалба у управном поступку законом буде искључена, а да не дође до повреде права на правно средство? Могуће је, зато што постоји управни спор, у којем странка може да побија донету одлуку.

²⁸ „Управни поступак и управно-судски поступак се посматрају у њиховом јединству и када се процењује да ли је поштован правни стандард ‘решавање у разумном року’ (члан 6.

За разлику од класичних судских поступака, жалба не може да се уклопи у калуп управног спора, а да га не деформише.²⁹ Судску контролу управе она претвара у контролу суда, мењајући јој смисао. Супротно логици управноправног односа, правну заштиту странке претвара у правну заштиту органа управе, који постаје незадовољни парничар и побија судску одлуку, као да је њоме непосредно погођен.

Право на правно средство не сме да се схвати површно и поистовети са правом на жалбу против сваке одлуке. Испод површине, право на правно средство открива се као нужност побијања свих суштински првостепених одлука – оних одлука којима се први пут или другачије одлучује о правима и обавезама странака.³⁰ Све док се суд у управном спору задржава на својој основној улози, контролног карактера, његове одлуке суштински нису првостепене. О нужности побијања одлука донетих у управном спору може да се говори тек онда када суд изађе из оквира своје основне улоге и суштински први пут реши о правима и обавезама странака, другачије и на основу нових чињеница, које раније нису ни разматране.

Најављена вишестепеност управног спора може да значи много тога. Карактер једног правног средства не зависи од његовог назива. Мање је важно да ли га зовемо жалбом или захтевом за преиспитивање одлуке – битна

ЕКЉП-а, члан 32. УРС-а и члан 2. ЗУС-а). Код тога се, по правилу, у пракси ЕСЉП-а почетак разумног рока рачуна од првог оспоравања управног акта/ћутања – стандардно од изјављивања управне жалбе, или чак још од самог почетка првостепеног управног поступка [...]“ (Z. Tomić, *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*, 110)

²⁹ „[М]ора се имати у виду да управни спор представља судски пут испитивања законитости управног акта који долази после управног пута и да има разлога и за његову једностепеност, који, опет, не стоје код других судских поступака.“ (Р. Марковић, 545) У теорији, наравно, постоје и супротна мишљења: „[У]обичајена двостепеност управног поступка не може и не сме да буде аргумент за адекватност једностепености управног спора, јер су у питању различити поступци, како у погледу органа који у њима одлучују (управни органи и Управни суд), тако и у погледу унутрашње логике и циљева којима се они руководе.“ (Марко Давинић, „Правна средства у управном спору“, Зборник радова 150 година управној сјора у Србији: 1869-2019, Београд 2019, 271)

³⁰ Уз позивање на Уставом гарантовано право на правно средство, доктрину о суштински првостепеним одлукама Уставни суд је развио у контексту нужности ревизије против преиначујуће жалбене пресуде у парничном поступку. Према схватању Уставног суда (критикованом од стране аутора који се баве грађанским процесним правом), преиначујућа жалбена пресуда у парничном поступку суштински је првостепена и нова одлука о правима и обавезама странака – зато је нужно да против ње буде дозвољена ревизија. (Ранко Кеча, Марко Кнежевић, „Дозвољеност ревизије у парничном поступку због преиначујуће жалбене пресуде: последица уставне гаранције права на правно средство или само правно-политичко питање? – Уједно и прилог учењу о контролном концепту поступка по правним лековима“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2017, 1256-1257) Иста логика би онда морала да важи и у обрнутом смеру: одлука о законитости управног акта не може да се сматра суштински првостепеном, све док се њоме о правима и обавезама странака не одлучи на нови и другачији начин.

су његова обележја. У односу на неке одлуке, мораће да има карактер редовног правног средства. Све преко тога је правнополитичко питање, које зависи од воље законодавца. Зато је и овде важно да знамо шта све спада у предмет управног спора. Правна средства обликована по мери одлука о законитости управних аката не могу тек тако да се примене на одлуке о парничним стварима, убаченим у управни спор непосредно или посредно. Оно што је у једном случају сувишно, у другом случају може да буде неопходно; оно што је у једном случају замишљено као правна заштита странке, у другом случају може да се прошири и на правну заштиту органа управе.

Када буде размишљао о ширини надлежности апелационог управног суда, законодавац ће морати да води рачуна и о улози Врховног касационог суда, која се у оквирима јединствене судске власти врши у односу на све судове.³¹ Након издвајања улоге Врховног касационог суда у уједначавању судске праксе и решавању о правним средствима, питање је шта ће и у којој мери остати за апелациони управни суд. Под претпоставком, наравно, да се води рачуна о правној природи управног спора и да се избегне оно што је у правном режиму управне делатности сувишно и неразумно.

4. ЗАКЉУЧАК

Оснивање Управног суда није донело очекиване резултате у реформи управног спора. Оно је само означило почетак промена, изазваних жељом да се и наша судска контрола управе приближи мерилима европских стандарда. Ова жеља изражена је и данас, када се још једном најављује оснивање нових управних судова и вишестепени управни спор.

Планиране промене требало би да отклоне оне недостатке које није успела да отклони претходна реформа. Претходни приступ био је погрешан и неуспешан, зато би нови морао да буде другачији – морао би, али није. Основом реформе и даље се сматра организација управног судства, а управни спор долази тек на крају, као последица овог или оног броја управних судова.

Реформа се и своди на бројеве: управних судова, судија, инстанци, случајева у којима се одржава усмена расправа. Довољно је да се ови бројеви повећају, онда ће и сви проблеми управног спора бити решени. Површно гледано, то можда и делује смислено. Ако пак управни спор не желимо да посматрамо површно, онда не смемо да се задовољимо бројевима, него морао да подгледамо и даље од њих. Поглед иза бројева води нас до суштине управног спора – до његове правне природе. У њој се одговори на поставље-

³¹ „Судска власт је јединствена на територији Републике Србије.“ (Устав, чл. 142, ст. 1) „Врховни касациони суд је највиши суд у Републици Србији.“ (Устав, чл. 143, ст. 4)

на питања откривају истински, често и насупрот ономе што на први поглед делује логично.

Шта нам то открива правна природа управног спора? Открива нам то да је управни спор део једне шире целине – управноправног режима. Унутар те целине, управни поступак и управни спор јављају се као два састојка у вршењу и контроли управне делатности. У целину их повезује у основи исти предмет, одређен појмом управне ствари. То су два стадијума у решавању управне ствари; формално различита, али суштински повезана у дефинитивном правном обликовању њене садржине.

Недавно и неопрезно проширење предмета управног поступка нарушило је јединство управноправног режима и суштински изменило улогу суда у управном спору, иако је она привидно остала у границама провере законитости управног акта. Иза управног акта, међутим, скривају се сада ствари различитог карактера, силом угуране у предмет управног спора, који у магли тако вештачки проширеног управноправног режима, не може више јасно да се види.

Ваљано нормирање управног спора не може да се заснива на тако нејасно одређеном предмету контроле. Поступање и организација управних судова морају да се прилагоде карактеру ствари о којој се одлучује. Уколико жели ваљано да нормира управни спор, законодавац мора да крене од његовог предмета. Тек када се размрси оно што је замршено у управном поступку и јасно дефинише предмет управног спора, моћи ће исправно да се размишља о организацији управних судова и примереном судском поступку.

Наравно, мораће да се води рачуна и о томе да управни спор, у односу на основну улогу суда у оцени законитости управног акта, није класичан судски поступак, који се води између две супротстављене стране. Они правни стандарди који су осмишљени за класичне судске поступке на управни спор стога не могу да се примени дословно. Морају да се примене сходно, у правој мери – оној, која одговара његовој природи.

Потреба да се пази на смисао управног спора посебно долази до изражаја код права на правно средство. У правној заштити странке управни спор је једна од редовних фаза, која долази после другостепеног управног поступка. Све док се суд у управном спору задржава на својој основној улози, контролног и инстанционог карактера, даље редовно побијање његових одлука не може да се оправда правом на правно средство. Из права на правно средство може да се изведе побијање само оних судских одлука које су суштински првостепене и којима се по први пут одлучује о правима и обавезама странке, на нови начин и на основу нових чињеница.

Планирано увођење вишестепеног управног спора неће бити лак задатак. Када се у његовим оквирима издвоји уобичајена улога Врховног касационог

суда, питање је шта ће остати за апелациони управни суд и чиме ће он то оправдати свој назив. Жалбом у управном спору? Наизглед и издвојено посматрано корисном за странку – суштински и целовито посматрано пак правним средством које дугом путу и трагању странке за извесношћу у правима и обавезама додаје још један корак, још једну редовну инстанцу.

ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

- Вук Цуцић, „Поступак решавања управних спорова“, Зборник радова *150 година управног суда у Србији: 1869-2019*, Београд 2019.
- Dobrosav Milovanović, Vuk Cucić, „Reforma upravnog sudstva“, *Pravni život*, 10/2016.
- Dragan Milkov, *Pojam upravnog akta* (doktorska disertacija), Београд 1983.
- Драган Милков, *Управно право III: контрола управе*, Нови Сад 2019.
- Зоран Лончар, „Примена европских стандарда у управном спору у Србији“, *Хармонизација српској и мађарској права са правом Европске уније*, Нови Сад 2013.
- Zoran Tomić, „Upravni spor i upravno sudovanje u savremenoj Srbiji: neki reformski problemi i pravci noveliranja“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 1/2010.
- Zoran Tomić, *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*, Београд 2010.
- Ivo Krbek, *Pravo jugoslavenske javne uprave, III knjiga: funkcioniranje i upravni spor*, Zagreb 1962.
- Јелена Ивановић, „Управни суд Републике Србије (2010-2019)“, *Архив за правне и друштвене науке*, 3-4/2019.
- Лазо М. Костић, *Административно право* (Сабрана дела, други том), Београд 2000.
- Марко Давинић, „Правна средства у управном спору“, Зборник радова *150 година управног суда у Србији: 1869-2019*, Београд 2019.
- Милош Прица, „Управна ствар и управносудска ствар. Прилог реформи српског законодавства и правосудја“, Зборник радова *Право у функцији развоја друштва*, Том I, Косовска Митровица 2019.
- Павле Димитријевић, *Основи управног права*, Београд 1983.
- Ранко Кеча, Марко Кнежевић, „Дозвољеност ревизије у парничном поступку због преиначујуће жалбене пресуде: последица уставне гаранције права на правно средство или само правнополитичко питање? – Уједно и прилог учењу о контролном концепту поступка по правним лековима“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2017.
- Ратко Марковић, *Управно право: општи део*, Београд 2002.
- Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/2006.
- Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 129/2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закон и 47/2018.

Закон о уређењу судова, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – др. закон, 78/2011 – др. закон, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 – др. закон, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 – одлука УС, 87/2018 и 88/2018 – одлука УС.

Закон о управним споровима, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 111/2009.

Закон о општем управном поступку, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење.

Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 9/2014, 42/2014 – испр. и 54/2018.

Радни текст Стратегије развоја правосуђа за период 2019-2024. године, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Нова%20верзија%20радног%20план%20к%20С%20С%20развоја%20правосуђа%20за%20период%202019-2024.%20године%20-%20измењена%20у%20складу%20са%20коментарима.pdf>.

Годишњи извештај о раду Управног суда по материјама за период од 01. јануара 2019. године до 31. децембра 2019. године, <http://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/Izvestaji-o-radu-suda/Godisnji-izvestaj-2019.pdf>.

Пресуда Управног суда, 9 У 2149/18 од 30.07.2018.

Пресуда Управног суда, 7 У 8092/15 од 27.03.2019.

*Ratko S. Radošević, Assistant with Ph.D.
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
R.Radoševic@pf.uns.ac.rs*

Administrative Dispute Reform: New Attempt – Old Problems

Abstract: *A decade ago, Serbia has carried out the reform of judicial control of public administration – by establishing the new Administrative Court. The expected results, however, have not been achieved and the problems that caused the reform have not been resolved. Therefore, a decade later, a new reform is in sight. The planned changes include establishing more administrative courts and introducing a two-instance administrative dispute. The aim of this paper is to discuss these changes, but in a slightly different way. Instead of their uncritical acceptance and justification by European legal standards, they are analysed having in mind the legal nature of the administrative dispute. Successful administrative dispute reform cannot be achieved if European legal standards are blindly accepted and copied literally from classical court proceedings. Only the legal nature of the administrative dispute and the features that make it special and different from the usual court disputes can lead us to a successful implementation of the changes.*

Keywords: *administrative dispute, legal nature of the administrative dispute, administrative judiciary, administrative court.*

Dr. Ratko S. Radošević, Assistent mit Doktorgrad
Universität Novi Sad
Juristische Fakultät Novi Sad
R.Radoševic@pf.uns.ac.rs

Verwaltungsgerichtsbarkeitsreform: Neuer Versuch – alte Probleme

Zusammenfassung: Vor einem Jahrzehnt hat Serbien die Reform der gerichtlichen Kontrolle der Verwaltung durchgeführt – als ein neues Verwaltungsgericht gegründet wurde. Die erwarteten Ergebnisse wurden jedoch nicht erreicht und die Probleme, die die Reform verursacht haben, wurden nicht gelöst. Ein Jahrzehnt später ist daher eine neue Reform in Sicht. Zu den geplanten Änderungen gehören die Gründung von einer größeren Anzahl der Verwaltungsgerichten und die Einführung eines zweistufigen Verwaltungsstreits. Diese Änderungen werden auch in diesem Artikel behandelt, aber auf etwas andere Weise. Anstelle ihrer unkritischen Akzeptanz und Rechtfertigung durch europäische Rechtsgrundsätze, werden sie unter Berücksichtigung des rechtlichen Charakters des Verwaltungsstreits analysiert. Eine erfolgreiche Verwaltungsgerichtsbarkeitsreform kann nicht erreicht werden, wenn europäische Rechtsgrundsätze blind akzeptiert und buchstäblich aus klassischen Gerichtsverfahren kopiert werden. Nur die Rechtsnatur des Verwaltungsstreits und die Merkmale, die ihn besonders machen und sich von den üblichen Gerichtsstreitigkeiten unterscheiden, können zu einer erfolgreichen Umsetzung der Änderungen führen.

Schlüsselwörter: Verwaltungsstreit, Rechtsnatur des Verwaltungsstreits, Verwaltungsgerichtsbarkeit, Verwaltungsgericht.

Датум пријема рада: 4.9.2020.