

*Др Милан Рапајић, ванредни професор
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу
ORCID: 0000-0002-1268-6826*

*Прегледни научни рад
УДК: 35.077.2/.3(497.11)(043.2)"1996/2009"
DOI: 10.46793/UPSSXII.211R*

ПРАВНА СРЕДСТВА У УПРАВНОМ СПОРУ СРБИЈЕ (Према Закону о управним споровима из 1996. године и 2009. године)*

Резиме

Управни спор представља посебан вид судске контроле законитости управног акта. Основни предмет управног акта је његова законитост. Министарство за државну управу и локалну самоуправу је у Образложењу предлога Закона о управним споровима из 2009. године изнело следеће разлоге: 1) потребно је да се Закон о управним споровима усклади са Уставом Републике Србије и међународним стандардима, посебно са начелима и правилима Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода; 2) уважавање препоруке Комитета министара Савета Европе – Rec (2004)20 о судској контроли управних аката; 3) хитно и нарочито важно усклађивање Закона о управним споровима са Законом о уређењу судова Србије из 2008. године, а нарочито када је реч о систему правних средстава у управном спору; 4) неопходност промене систематике Закона о управним споровима посебно у погледу доследног и јасног одвајања садржинских и организационих од процесних питања управног спора.

Закон о управним споровима је познавао, додуше не правећи класичну поделу правних лекова на редовне и ванредне, већи број правних средстава у односу на Закон о управним споровима из 2009. године. Тако, према Закону о управним споровима правни лекови у управном спору из 1996. године били су: 1) жалба; 2) захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке; 3) захтев за заштиту законитости; 4) понављање поступка.

У погледу правних средстава у Закону о управним споровима из 2009. године, извршене су суштинске промене, па је систем правне заштите странака у управном спору постављен на другим темељима. Прва битна

** Рад је резултат истраживања на пројекту Правног факултета Универзитета у Крагујевцу: „Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније”, који се финансира из средстава Факултета.*

промена састоји се у томе што је сада управни спор једноступен и не постоји могућност да се жалба предвиди посебним прописима. Такође је сада све управне спорове надлежан да води само један суд – Управни суд. Друга промена која је извршена јесте изостављање ванредног правног средства, која иначе постоји у осталим судским поступцима, а то је захтев за заштити законитости. Уместо тога сада је предвиђено да захтев за преиспитивање судске одлуке могу да поднесу странка и јавни тужилац. У теорији је примећено да захтев за преиспитивање судске одлуке потпуно другачије конструисан у односу на претходне законе о управним споровима, па и онај из 1996. године. Када је реч о понављању поступка, као другом ванредном правном средству у управном спору, у односу на Закон из 1996. године, задржана су основана начела, али су уведене извесне промене, у погледу разлога за употребу овог ванредног правног средства.

Кључне речи: управни спор; Закон о правним споровима из 1996. и 2009. године; предмет и циљ управног спора; правна средства.

1. Увод

Управни спор представља посебан вид судске контроле законитости управног акта. Основни предмет управног спора је законитост управног акта. Управни спор је по својој природи за разлику од парнице, дакле других спорова, касационе природе. То значи да се у управном спору не одлучује о управној ствари која је била предмет управног поступка, већ се само оцењује да ли управни акт има својство законитости или не поседује то својство. Када суд утврди да је управни акт незаконит, он ће тај акт у управном спору поништити и по правилу предмет вратити управном органу на поновно решавање. Орган управе коме је враћен управни акт, а који је у управном спору поништен, у обавези је да свој нови управни акт донесе поштујући пресуду суда донету у управном спору. Истиче се да је управни акт основни облик контроле законитости и рада управе. Тако је Лазо М. Костић указивао да управни спор представља правну контролу управних аката.¹ Питање законитости једног управног акта, то је предмет управног спора.² Никола Стјепановић је указао да „нека општа дефиниција управног спора не би овде била од непосредне практичне користи“.³ Овај аутор је ипак дао општу дефиницију управног спора уз позивање на Закон о управним споровима. Он је у ствари дао два појма управног спора: један ужи, а други шири. Тако наводи: „Управни спор по Закону о управним споровима је такав спор који се води о законитости, донетог или претпостављеног управног акта код надлежног суда, без обзира на то чији је акт

¹ Костић, Л., М., *Административно право Краљевине Југославије, трећа књига*, стр. 56.

² *Исто*, стр. 87.

³ Стјепановић, Н., *Управно право у СФРЈ*, Београд, 1978, стр. 786.

оспорен и ко покреће тај спор. Ово је ужи појам управног спора у нас, спор који се једино тако назива, иако би се могао оквалификовати као управни спор, сваки спор у вези са управно – правним односом, поводом управног акта, пред судом, ма које врсте и степена“.⁴ Павле Димитријевић је навео да је управни спор „спор о законитости вршења управе“.⁵ Овај професор је подвукао да је управни спор такав спор „у коме се решава о законитости рада органа, који је донео управни акт (односно вршио управу)“,⁶ док је судску одлуку у управном спору посматрао као одређивање „секундарне диспозиције, за доносиоца незаконитог акта, односно као констатацију да није било незаконитости. Тиме судски орган учествује „у коначном обликовању „примарне диспозиције“ коју је одредио издавалац управног акта за лице на кога се акт односи.“⁷ Професор Зоран Томић сматра да се управни спор може дефинисати „као правно респектујућа (призната) ситуација, настала подношењем тужбе, против одређеног конкретног резултата управног рада – управног акта (правне појединачне ауторитативне одлуке донесене у тзв. управној ствари кроз управни поступак), за који легитимисан тужилац налази да је незаконит и тражи његово дефинитивно елиминисање из правног поретка. Управним спором (према нашем Закону о управним споровима) сматра се и ситуација, наступила подношењем тужбе усмерене на тражење од суда да нареди предузимање управног рада (управног акта), за који тужилац тврди да је том приликом незаконито изостао од стране надлежног органа“.⁸

Професор Драган Милков такође разликује управни спор у ужем и ширем смислу. Он каже: „У ужем смислу се управни спор може одредити спрам основног предмета, док у ширем смислу управни спор обухвата и остале предмете, односно акте о којима се одлучује у управном спору. У ужем смислу појам управног спора обухвата следеће елементе: * управни спор представља вид судске контроле управе; * у управном спору се контролише вршење управне делатности; * основни предмет управног спора је законитост управног акта; * управни акт који се контролише мора да буде коначан у управном поступку. Ако се ови елементи узму у обзир, онда се може рећи да је управни спор судска контрола законитости коначних управних аката. Ово би био појам управног спора у ужем смислу. У складу са променама извршеним Законом о управним споровима из 2009. године, појам управног спора се може одредити и у ширем смислу. Наиме, управни спор представља и судску контролу законитости других појединачних правних аката за које није предвиђена друга судска заштита, односно за које је предвиђено да се контролишу у управном спору. Поред тога, као предмет управног спора може узгредно да се јави и питање повраћаја ствари

⁴ Исто, стр. 788.

⁵ Димитријевић П; *Основи управног права*, Београд, 1983, стр. 339.

⁶ Исто, стр. 340.

⁷ Исто.

⁸ Томић, З., *Управно право*, Београд, 1991, стр. 525-526.

и накнаде штете, али само ако је то повезано са законитошћу неког коначног управног акта. Најзад, управни спор може да се води и ако није донет управни акт, у случају ћутања управе, при чему се поступа исто као да је донет негативан коначан управни акт.⁹

На основу новог Закона о управним споровима Србије из 2009. године, у управном спору, суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита. У управном спору суд одлучује и о законитости коначних појединачних аката, којима се решава о праву, обавези, или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита. Суд у управном спору одлучује и о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено. Одредбе Закона о управним споровима које се односе на управни акт примењују се и на друге акте, против којих се може водити управни спор.¹⁰

С обзиром да су постојали различити недостаци управне контроле управе, било је потребно установити такву контролу управе ван ње саме. Може се рећи да је из тих разлога али и потребе да се на одговарајући начин обезбеде и заштите права грађана у односу на управу настао административни спор, односно управносудски поступак. Како је приметио професор Никола Стјефановић: „Међу управним органима, ма на којој лествици хијерархије се они налазили, постоји прилично уједначење гледишта, истим су духом задахнути, имају исте руководне мисли и једнако схватају управне циљеве. Нижи управни органи су у крајњој зависности од виших, они раде обично што им виши саветују и сугеришу, а решавају према њиховим упутствима и циркуларима. Нормално, административна контрола, сама по себи, није задовољавала. Требало је онда тражити заштиту на другом месту, код других органа и код других власти.“¹¹

2. Разлози за доношење Закона о управним споровима из 2009. године

Доношење Закона о управним споровима треба посматрати у светлу реформе државне управе Србије. Наиме, у документу Владе Србије под називом Стратегија реформе државне управе Србије још из 2004. истакнут је значај овог процеса. Наиме, у том документу је наведено да је реформа државне управе сложен и дугорочан процес, посебно у земљама у транзицији, у којима је управа, како на централном, тако и на локалном нивоу, по правилу слаба, оптерећена низом проблема нагомиланих током више деценија. Реформа државне управе према стратегији обухвата и реформу управног законодавства. То значи и реформу законодавства о управном спору. Србија у процесу придруживања

⁹ Милков, Д., *Управно право III – Контрола управе*, Нови Сад, 2013, стр. 52-53.

¹⁰ Закон о управним споровима, чл. 3.

¹¹ Стјефановић, Н., *Управно право II*, Београд, 1973, стр. 241.

Европској унији има обавезу усклађивања домаћих правних прописа са комунитарним прописима. И Закон о управним споровима и Закон о општем управном поступку требало је донети у последњем кварталу 2004. године, с обзиром да је тако било предвиђено Акционим планом за спровођење реформе државне управе за период од 2004. до 2008. године. Закон о управним споровима је међутим усвојен тек крајем децембра 2009. године, а Закон о општем управном поступку у току 2016. године, дакле знатно касније од предвиђених рокова.

У образложењу предлога Закона о управним споровима из 2009. године, Министарства за државну управу и локалну самоуправу, као основни разлози за доношење Закона о управним споровима наведени су: 1) потреба да се Закон о управним споровима усклади са Уставом Републике Србије и међународним стандардима, посебно са начелима и правилима Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (Рим, 1950) са додатним протоколима) коју је тадашња државна заједница Србија и Црна Гора – чији је сукцесор садашња Република Србија, као самостална и независна држава, ратификовала 2003. године; 2) уважавање препоруке Комитета министара Савета Европе – *Rec* (2004) 20 о судској контроли управних аката од 15. децембра 2004. године; 3) хитно и нарочито важно усклађивање Закона о управним споровима са Законом о уређењу судова Србије (2008), посебно у погледу судске надлежности и система правних средстава у управном спору; 4) неопходност промене систематике Закона о управним споровима, посебно у погледу доследног и јасног одвајања садржинских и организационих од процесних питања управног спора.

Један од циљева доношења новог Закона о управним споровима, а полазећи од ставова Стратегије је јесте и преображај класичне државне управе у сервис грађана. Међутим у чл. 5. Закона о управним споровима се наводи: „Управна ствар у смислу овог Закона, јесте појединачна неспорна ситуација од јавног интереса, у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди.“ Дакле, управна ствар подразумева правну ситуацију у којој се на основу правних прописа решава о 1) признавању неког права или 2) утврђивању неке обавезе или 3) остваривању правног интереса неког лица у појединачном случају. Међутим о ауторитативности се тешко може говорити у случају када орган управе доноси тзв. декларативни управни акт о признавању неког права. Наиме, по природи ствари није могуће неког принудити да реализује своје право, јер би се тада право трансформисало у обавезу. „Према томе, навођење ауторитативности као обележја управне ствари, како је то наведено у чл. 5. новог ЗУС-а, вршење управне делатности своди на вршење управне власти, чиме се не постиже трансформација традиционалне државне администрације у сервис грађана, као циљ доношења новог Закона о управним споровима“.¹²

¹² Лилић, С., *Правна средства и нови Закон о управним споровима Србије*, Зборник на Правниот факултет "Јустинијан први" во Скопје, во чест на проф. д-р. Наум Гризо, Скопје, 2011, стр. 54.

Када је реч о прелазним и завршним одредбама Закона о управним споровима Србије у чл. 77 се наводи: „Поступци по тужбама, захтевима за ванредно преиспитивање судске одлуке и тужбама за понављање поступка, поднетим до дана ступања на снагу овог закона, окончаће се пред Управним судом, по правилима поступка која су важила до дана ступања на снагу овог закона.“ Овим је регулисано да Управни суд може одлучивати по правилима поступка ранијег важећег Закона о управним споровима и да за рад Управног суда који је уско специјализован за суђење у управним споровима, није неопходно донети Закон којим ће бити уређен поступак за решавање у тим споровима.

3. Циљ управног спора

Према новом Закону о управним споровима, управни спор се води са двоструким циљем: 1) ради заштите субјективних права грађана и правних лица; 2) ради заштите законитости. Тако, у управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита. У управном спору суд одлучује и о законитости коначних и појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита. Суд у управном спору одлучује и о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено. Одредбе Закона о управним споровима које се односе на управни акт, примењују се и на друге акте против којих се може водити управни спор¹³. Такође, Законом о управним споровима уведен је принцип правичности у управном спору – „право на правично суђење“¹⁴ у складу са чл. 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и чл. 32 Устава Републике Србије. У том смислу у управном спору суд одлучује на основу Закона и у разумном року¹⁵ на подлози чињеница утврђених на усменој јавној расправи.¹⁶

¹³ Закон о управним споровима, чл. 3.

¹⁴ „Евидентно је да се овде ради о круцијалном захтеву законитости као претпоставци формално организационо правне државе. Међутим, евидентна је и непоходна неодређеност овог члана будући да се позива на разумни рок. Ради се о правном стандарду као неизбежном чиниоцу опште правне регулативе. Додуше, добар законодавац чврсте правне рокове егзактно одређује у члановима Закона који се тичу правног поступка. Ти рокови се заиста показују разумним.“ Медар С., Парлић, Ј., *Правичност суђења у управном спору*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 64/2013, стр. 203.

¹⁵ „Појам разуман означава критеријум на основу кога се успоставља равнотежа између захтева брзог и правичног поступка. Он је потпуно аутономан, с обзиром на то да би се везивањем за правне прописе којим се одређују рокови поступања тела јавне управе и управних судова поводом спорова исте врсте створио неједнак приступ према државама

4. Надлежност за вођење управних спорова

Устав Републике Србије из 2006. године, је регулисао да законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву обавези или на закону заснованом интересу, подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају Законом није предвиђена другачија судска заштита. Треба приметити да у српском правном систему је дуго на снази било правило да управне спорове решавају судови опште надлежности, али у посебним већима за управне спорове. Наиме, за решавање управних спорова били су надлежни некадашњи окружни судови и Врховни суд Републике Србије. Још према Закону о уређењу судова из 2001. године у Републици Србији је надлежност за решавање управних спорова установљена у корист посебног Управног суда. Овим законским актом (чл. 26 ст. 1) је било регулисано да Управни суд решава све управне спорове. Дакле ово је једини суд на територији Републике Србије који треба да решава све управне спорове. То значи да у Србији више не важи некадашњи систем надлежности судова опште надлежности у посебним већима, па се наша земља прикључила оним земљама које имају посебне управне судове који решавају управне спорове. Такође треба приметити да је рок за образовање Управног суда продужаван више пута, а да је новим Законом о уређењу судова који је донет 2008. године, а мењан 2009. а који је на основу Закона о управним споровима образован Управни суд. До тада, а у вези са надлежношћу за решавање управних спорова примењиван је стари Закон о судовима. По овом Закону за решавање о управних спорова била су надлежна два суда, Врховни суд и окружни судови. Разграничење надлежности између ове две врсте судова, односио се на карактер доносиоца управног акта. Када је реч о Закону о уређењу

чланицама. Прво, свака држава има суверену надлежност да прописује рокове за поједине врсте предмета, за које сматра да је то неопходно како би се постигла сврха заштите права. Такође, свака држава је слободна да поставља и одређује рокове, било законске било инструкционе природе, за предузимање одређених процесних радњи. Иако је инкорпорација Европске конвенције у домаће правне поретке поновно оснажила захтеве да се националном праву одреди максимална дужина за сваку фазу управног поступка и управног спора, разуман рок се не може оцењивати на основу националних одредаба. Везивањем појма разумног рока за законске одредбе дошло би до неуједначеног приступа према државама чланицама у погледу коначног одређења разумног рока, што је у супротности са основним циљем Европског суда за људска права који се огледа у остварењу већег јединства између чланица. Можемо закључити да разуман рок није исто што и законом одређен рок. Разуман рок се може оцењивати у односу на предвидљиви рок. Наиме, степен правне несигурности странке продужава се чињеницом да је завршетак једног поступка непредвидљив. Предвидљивост има значајан, али не и кључан утицај на одређење разумности.“ Голубовић, К., *Европски стандарди правичности у управном законодавству и пракси*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, 2015, стр. 179-180.

¹⁶ Закон о управним споровима, чл. 2.

судова и Закону о управним споровима из 2009, све управне спорове суди један јединствен суд. Управи суд суди у већу од три судије, сем у случајевима који су Законом изричито предвиђени. У управном спору нема судије поротника, већ суде само професионалне судије. Управни суд има своја одељења ван седишта у којима трајно суди и предузима друге судске радње. Управни суд поред тога решава и о ванредном правном средству у управном спору, а то је понављање поступка. Управни суд нема надлежност да одлучује о другом ванредном правном средству у управном спору, а то је захтев за преиспитивање судске одлуке, већ је то овлашћење предвиђено у корист Врховног суда. Врховни суд је највиши суд у Републици и он по правилу одлучује о свим ванредним правним средствима у судским поступцима. То даље значи да је Врховни суд надлежан да одлучује и у поступку по ванредном правном средству у управном спору – захтеву за преиспитивање судске одлуке, такође у већу састављеном од три судије.

5. Предмет управног спора

У српском правном систему може се маркирати основни предмет управног спора, а поред тога у одређеним случајевима управни спор се може водити и поводом нечега што не спада у основни предмет. Дакле, основни предмет управног спора је законитост коначног управног акта. Оно што је новина Закона о управним споровима то је да се управни спор може водити и против других коначних појединачних правних аката. Управни спор се такође може водити и због ћутања управе, а у управном спору може да се одлучује и о захтеву за повраћај ствари и накнаду штете. Основни предмет управног спора представља законитост коначног управног акта. Такође, према Закону о управним споровима у чл. 4, дата је дефиниција управног акта по којој је управни акт појединачни правни акт којим надлежни орган непосредном применом прописа решава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица, односно друге странке у управној ствари. Законска дефиниција управног акта обухвата следеће елементе, а то су: 1) конкретност; 2) одређени доносилац; 3) ауторитативност; 4) заснованост на закону; 5) непосредно правно дејство; 6) доношење у управној ствари. За разлику од претходног Закона, Закон из 2009. године је дао и дефиницију управне ствари, тако што је она одређена као појединачна неспорна ситуација од јавног интереса, у којој непосредном применом прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди. Да би могао да се покрене управни спор, потребно је да управни акт постане коначан, а то је онај акт против кога није дозвољена употреба редовног правног средства – жалбе. Реч је о свим другостепеним управним актима, као и првостепеним управним актима против којих није дозвољена жалба.

6. Уставно право на правно средство

Устав Републике Србије експлицитно регулише у чл. 36 право на правно средство. Тако се наводи да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе. Свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу. У односу на одлуке судова, па тако и оне донете у управним споровима, уставотворац је предвидео да судску одлуку може преиспитати само надлежни суд у Законом прописаном поступку. Усталила се уобичајена подела или разлика између редовних и ванредних правних средстава. Тако на пример у литератури из грађанског процесног права се констатује: „Осим редовних правних лекова – жалбе против пресуде, жалбе против решења, правилима општег парничног поступка предвиђен је низ ванредних правних лекова. Наведени значај имају: ревизија против пресуде, ревизија против решења, захтев за преиспитивање правноснажне пресуде и предлог за понављање поступка.“¹⁷ Иначе за правна средства се у литератури из управног права наводи: „Поред заједничког смисла свих правних средстава – да служе отклањању незаконитости или неправилности учињених приликом доношења управног акта – могу да се уоче и одређене разлике које међу правним средствима постоје. Најважнија је подела свих правних средстава јесте на редовна и ванредна, али могу да се разликују и деволутивна и ремонстративна, суспензивна и несуспензивна, као и самостална и несамостална правна средства.“¹⁸

7. Правна средства према Закону о управним споровима из 1996. године

Закон о управним споровима из 1996. године, није познавао класичну поделу правних лекова на редовне и ванредне, него је под тај појам подвео све правне лекове. Разлог томе је начело, односно његова примена, а то је једностепеност решавања управних спорова. Двостепеност решавања у управним споровима по законским решењима из 1996. године је била изузетак. С тога се може рећи да је изгубљен разлог за поделу правних средстава, односно правних лекова на редовне и ванредне правне лекове. „Без обзира што су разлози за коришћење ванредних правних лекова у управном судском поступку, захтева за ванредно преиспитивања судске одлуке и захтева за заштиту законитости, одређени дикцијом жалбе, као редовног правног лека, дакле крајње глобално и уопштено, а не прецизно и конкретно, тиме што је управно судски поступак по правилу учињен једностепеним, елиминисан је цео

¹⁷ Кеча, Р., Кнежевић, М., *Грађанско процесно право*, Београд, 2017, стр. 322.

¹⁸ Милков, Д., *Управно право II – делатност управе*, Нови Сад, 2017, стр. 223.

један ниво заштите права правних субјеката, а тиме је смањен и степен вероватноће да се санкционише незаконитост у управном спору¹⁹. Управни спор мора се приметити је судска контрола законитости управног акта која долази после управног поступка и постоје разлози за његову једностепеност којих нема код других судских поступака.

Правна средства према Закону о управним споровима из 1996. године, била су: 1) жалба; 2) захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке; 3) захтев за заштиту законитости; 4) понављање поступка.

7.1. Жалба

Када је реч о могућности изјављивања жалбе, у нашем правном систему уочљива су три посебна периода, а то је од 1952. до 1965. као први период, као други од 1965. до 1976. и од 1976. до 2009. године као трећи. Први период везује се за 1952. годину, када је донет Закон о управним споровима, до његових измена 1965. године. У том периоду било је изражено начело рестриктивног коришћења права на жалбу против одлука републичких врховних судова и апсолутног права на жалбу против одлука Врховног војног суда. Дакле, жалба је могла бити коришћена против појединих одлука републичких врховних судова, али се могла изјавити и против свих одлука Врховног војног суда. С обзиром да је у том периоду законодавна власт била концентрисана у рукама федерације, био је мали број одлука врховних судова република, против којих се није могла изјавити жалба. То значи да је жалба против пресуда републичких војних судова била увек допуштена када се на правни однос имао непосредно применити савезни пропис, а поред тога, жалба се могла изјавити и против решења тих судова, којим се тужба одбацује у претходном поступку, зато што је републички суд нашао да оспорени акт нема карактер управног акта, што тужилац у управном спору није овлашћен за подношење тужбе, или што је у питању ствар о којој се управни спор не може водити. У периоду о коме је реч, највећи број области управног права био је покривен савезним прописима. Ти савезни прописи су се непосредно примењивали на спорни однос, па је тако према тадашњем Закону о војним судовима жалба била допуштена против свих пресуда и решења Врховног војног суда, па је исправно тврђење „да је у том периоду у нашем управном спору у ствари постојала фактичка двостепеност“²⁰. Било је мишљења да је употреба жалбе у управном спору у овом периоду у ствари представљао систем „на средини“ између система једностепености и двостепености.²¹

Други период трајао је од 1965. до 1976. године и за њега се везује начелна једностепеност управног спора уз одређене изузетке. Изменама Закона о

¹⁹ Марковић, Р., *Управно право – општи део*, Београд, 2002. стр. 544-545.

²⁰ Драгојловић Л., Михаиловић М., *Коментар Закона о управним споровима*, Београд, 1979. стр. 63.

²¹ Мајсторовић Б., *Коментар Закона о управним споровима*, Београд 1967. стр. 100.

управним споровима од 1965. жалба против републичких врховних судова и Врховног војног суда у начелу није била допуштена. Она се могла изузетно предвидети посебним савезним законима и то само у одређеним стварима. У пракси међутим жалба је била изузетно ретко коришћена, јер је само један Закон, а то је Закон о ратним војним инвалидима предвидео могућност изјављивања жалбе Врховном суду Југославије, против одлука врховних судова у републикама и аутономним покрајинама.

Трећи период почиње од 1976. године и траје до 2009. Наиме, 1976. године, Закон о управним споровима је усклађен са Уставом СФРЈ од 1974. године. Тако је задржано начело једностепеност решавања у управном спору. Међутим у односу на претходни период разлике се тичу законског третирања изузетака, јер је у односу на претходни период измењен домашај жалбе, с обзиром да жалба није опште правило, управни спор је и даље једноступен. Жалба представља у овом периоду изузетни правни лек, с обзиром да се могла изјавити против одлуке донесене у управном спору, само ако је то предвиђено законом у одређеним стварима. Дакле, у изузетним случајевима могуће је двостепено решавање у управном спору. За разлику од периода до 1965. у периоду од 1976. до 2009. године, право на жалбу у управном спору могло је бити предвиђено не само савезним него и републичким законом (односно само републичким законом, почев од 2003. године), што значи да су били предвиђени већи изгледи да жалба буде регулисана. Док је у другом периоду жалба била изјављивана искључиво суду федерације у овом последњем периоду обраћање суду федерације је изузетак, а суду републике правило. По Уставу СФРЈ из 1974. године, жалба у управном спору могла се изјавити Савезном суду, само када је то прописано савезним законом, којим се регулише обезбеђивање јединственог југословенског тржишта, док према Уставу СФРЈ из 1974. године, у чл. 108. било је предвиђено да Савезни суд одлучује у последњем степену када је то одређено савезним законом. Иста обележја имала је жалба у управном спору и у Закону о управним споровима од 1996. којим је у ствари постојећи Закон о управним споровима био усклађен са Уставом СР Југославије. С обзиром да Закон о управним споровима није предвидео опште право на жалбу у управном спору, он је будући да је савезни пропис регулисао рок за жалбу, начин подношења жалбе и поступак по жалби не препуштајући тако посебном закону који предвиђа жалбу у управном спору да уреди тај поступак.

Није изричито регулисано у Закону о управним споровима ко је легитимисан за подношење жалбе. Имајући у виду да је жалбени поступак наставак поступка који је завршен код првостепеног суда произилази да су право на жалбу у управном спору имали: 1) тужилац, чија је тужба одбијена пресудом или одбачена решењем; 2) тужени тј. орган чије је решење пресудом поништено; 3) заинтересовано лице, будући да има положај странке у управном спору. Жалба се подноси у року од 15 дана од дана достављања одлуке странци, која подноси жалбу. Реч је о року који важи без изузетка у свим случајевима, што подразумева да се од њега не може одступити ни посебним законом којим је жалба

предвиђена. Жалба се предаје суду чија се одлука побија жалбом, то значи да се она не предаје непосредно вишем суду овлашћеном за решавање по жалби. Суд против чије одлуке је изјављена жалба, исту ће одбацити решењем, ако је она недозвољена, неблаговремена или је изјављена од неовлашћеног лица. Против тог решења о одбацивању дозвољена је посебна жалба која се подноси суду који је донео решење о одбацивању жалбе. Међутим ако суд који је примио жалбу пропусти да је одбаци, жалбу ће одбацити решењем суд који одлучује о жалби. Овде је реч о изричитим правилима о жалби која садржи Закон о управним споровима. У свему осталом, а у вези са поступком по жалби, Закон о управним споровима упућује на сходну примену својих одредби које се односе на поступак по захтеву за ванредно преиспитивање судских одлука и захтеву за заштиту законитости. Жалба као поднесак садржи следеће: означавање судске одлуке која се њоме побија, разлоге оспоравања, те одлуке и обим у којем се одлука побија. Ако је жалба непотпуна и неразумљива, суд ће с њом поступити исто као надлежни суд с непотпуном и неразумљивом жалбом. Када надлежни суд не одбаци жалбу, доставиће је противној странци, која може у року који одреди надлежни суд поднети одговор на жалбу. Суд против чије одлуке је поднесена жалба и тужени орган дужни су да без одлагања доставе надлежном суду, на његов захтев, све списе. По правилу, надлежни суд по жалби решава на нејавној седници, а жалбом је побијану одлуку испитивао само у границама жалбеног захтева. Као и у другим поступцима надлежни суд пресудом одбија или уважава жалбу. Тако ће жалба бити одбијена када суд нађе да је првостепени суд правилно оценио законитост оспореног решења и на основу такве оцено донео пресуду, а уважиће жалбу када сматра да је односни управни спор требало другачије решити, него што га је решио првостепени суд. Надлежни суд пресудом коју жалбу уважава може укинути или преиначити судску одлуку против које је жалба изјављена. Ако надлежни суд укине судску одлуку, предмет враћа суду чија је одлука укинута. Тај суд је у обавези да изведе све процесне радње и да расправи питања на која му је указао суд који је решавао о жалби.

7.2. Захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке

Ово правно средство произишло је из захтева за преиспитивање правноснажне судске одлуке донесене у управном спору, због повреде уставом уређеног права самоуправљања или другог основног права или слободе грађана, или радне или друге организације које се упућивало Врховном суду Југославије, против правноснажних одлука врховних судова у републикама, а у вези са реформом правних средстава у управном спору извршеном изменама Закона о управним споровима 1965. године. (Ово правно средство подносила је странка Врховном суду Југославије против одлуке Врховног суда републике и Врховног Војног суда, донесене у управном спору). Захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке је ванредно правно средство (подноси се против правноснажне одлуке донесене у управном спору, а има мишљење да је

фактички посматрано реч о редовном правном средству, које је у нашем систему управног спора заменило жалбу.) Између овог правног средства и жалбе, постоји сличност у опсегу могућности позивања на материјалноправне и процесноправне недостатке код оспорених судских одлука, приликом његове примене, док дистинкција између овог правног средства и жалбе лежи у следећем: 1) у прецизирању правних ситуација и судских одлука подобних за примену захтева за ванредно преиспитивање судске одлуке; 2) у чињеници да је жалба, макар и изузетан правни лек онда када је допуштен средство са својством редовног правног лека, тј. она спречава правноснажност и извршност одлуке против које се може изјавити, док је захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке ванредно правно средство које се увек подноси против правноснажне одлуке, која је у међувремену пре подношења захтева могла бити и извршена. Носилац овог правног лека увек је странка, а то су тужилац, тужени и заинтересовано лице у управном спору. Закон о управним споровима разликовао је ситуације када је за поступање по овом правном средству надлежан суд у републици чланици и Савезни суд у федерацији. То значи, а појединачно узев да су две ситуације у којима се захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке може као ванредни правни лек користити у управном спору. У првој ситуацији реч је о правноснажним одлукама суда чија надлежност у управном спору није одређена за целу територију републике (после доношења Закона о уређењу судова Републике Србије 2001, такав суд у републикама чланицама није постојао, јер је решавање о управним споровима у првом степену предвиђено као надлежност само Управног суда). Против одлука тих судова, странка је могла врховном суду у републици поднети захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке због повреде материјалног права или због повреде правила поступка која је могла бити од утицаја на решење ствари. У теорији је примећено да је овде уједно: „дат и најшири домет правне заштите овим ванредним правним леком, јер Закон о управним споровима не прави разлику између повреде материјалног права и правила поступка, садржаних у савезним и републичким прописима. Закон о управним споровима прописује да се у овој ситуацији захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке не може поднети у стварима у којима је законом дозвољена жалба. А пошто је жалба у управном спору изузетно допуштена, то значи да ће се овај, у основи ванредни правни лек редовније примењивати од жалбе, која је редовни правни лек, под условом да су испуњени законски услови за његово коришћење“.²²

У другој ситуацији било је речи о правноснажним одлукама судова у републикама чланицама и Врховног војног суда донесеним у управном спору. Против одлука тих судова, странка је могла Савезном суду поднети захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке због повреде савезног закона, другог савезног прописа или општег акта или због повреде савезног прописа о поступку која је могла бити од утицаја на решење ствари, а у питању је

²² Марковић Р., *нав. дело*, стр. 550.

примена савезних прописа. То је значило да није било места примени овог правног средства када су повређени савезни прописи у поступку, а конкретан случај се расправља применом републичких прописа. Може се приметити да у овом другом случају је знатно ужа сфера заштите него у претходно описаном. Општи услов за подношење захтева за ванредно преиспитивање судске одлуке у овој ситуацији је било следеће: 1) да је већ био употребљен захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке код надлежног суда у републици (претходно описан случај) или жалба; 2) да није била дозвољена жалба Савезном суду. У овом случају о захтеву за ванредно преиспитивање судске одлуке одлучивао је Савезни суд у већу састављеном од пет судија. У оба случаја захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке подносио се надлежном суду у року од 30 дана од дана достављања одлуке, против које странка подноси захтев.

7.3. Захтев за заштиту законитости

За разлику од садашњег Закона о управним споровима, његов претходник из 1996. године је познавао правно средство - захтев за заштиту законитости. То је правни лек који је стајао на располагању надлежном јавном (државном тужиоцу, тада на републичком, односно савезном нивоу), односно војном тужиоцу у случајевима предвиђеним Законом о управним споровима. Захтев за заштиту законитости је такво правно средство чија сврха се огледа у заштити законитости уопште, дакле јавни интереси и интереси појединца стављају се код овог правног средства у равноправан однос. То подразумева да се захтев за заштиту законитости може поднети како на штету, тако и у корист странке. Када је реч о овом правном средству, Закон о управним споровима је правило дистинкцију у три ситуације од којих су две биле у надлежности врховних судова у републикама чланицама, док је једна ситуација односно случај била у надлежности Савезног суда. У првој ситуацији ради се о правноснажним одлукама суда који у управном спору не врши функцију највишег суда у републици. Против одлука тих судова надлежни државни, односно јавни тужилац у републици може поднети врховном суду у републици захтев за заштиту законитости ако је таквом одлуком повређен закон, други пропис или општи акт. Дакле, како се може запазити, ради се о најширој сфери заштите права. Сврха овог вида захтева за заштиту законитости представља осигурање униформне примене закона и других прописа на територији целе републике. У другој ситуацији, ради се о правноснажним одлукама већа Врховног суда у републици. Против таквих одлука надлежни државни, односно јавни тужилац могао је поднети захтев за заштиту законитости ако је таквом одлуком био повређен републички закон, други пропис или општи акт. Може се приметити да у односу на претходну ситуацију овде је уже поље правне заштите. С обзиром да се овај захтев подносио Врховном суду републике чланице, за његово подношење био је надлежан републички тужилац. И код овог другог вида захтева за заштиту законитости, циљ је био да се обезбеди јединствена

примена републичких прописа. Врховни суд је био надлежан да у општој седници одлучује о захтеву за заштиту законитости против одлуке већа Врховног суда. Трећа ситуација односила се на правноснажне одлуке суда у републици, одлуке већа Савезног суда и одлуку Врховног војног суда. То је значило да под дејством овог правног средства су биле одлуке свих судова који решавају у управном спору по испуњењу одговарајућих услова. Тако је против одлуке суда у републици и против одлуке већа Савезног суда, захтев за заштиту законитости подносио савезни државни тужилац, а против одлуке Врховног војног суда, Врховни војни тужилац, уколико је том одлуком био повређен савезни закон, други савезни пропис или општи акт, или због повреде савезних прописа о поступку, која је могла бити од утицаја на решавање ствари, а у питању је била примена савезних прописа. Ако је већ био поднесен захтев за заштиту законитости, против одлуке суда, који у управном спору није вршио функцију највишег суда у републици, онда је савезни државни тужилац могао поднети захтев за заштиту законитости само против одлуке Врховног суда у републици која је донета по том захтеву за заштиту законитости, а не против оне прве правноснажне одлуке (суда који у управном спору не врши функцију највишег суда у републици) с обзиром да би то значило да се о њој по основу захтева за заштиту законитости одлучује други пут. Савезни суд у општој седници одлучивао је о захтеву за заштиту законитости против одлуке већа Савезног суда. И овде је циљ, овог облика захтева за заштиту законитости било обезбедити јединствену примену прописа на нивоу федерације. Иначе, рок у коме се подносио захтев за заштиту законитости износио је три месеца од дана када је странкама достављена одлука против које се захтев подноси.

7.4. Поступак по основу захтева за ванредно преиспитивање судске одлуке и захтева за заштиту законитости

Законом о управним споровима из 1996. године, био је регулисан јединствени поступак за подношење захтева за ванредно преиспитивање судске одлуке и захтева за заштиту законитости и поступање по тим захтевима. Оба захтева, како је Закон регулисао предавала су се надлежном суду на начин као и тужба. Саставни делови оба захтева били су: 1) означавање судске одлуке чије се преиспитивање предлаже, односно против које се подноси захтев за заштиту законитости; 2) разлози подношења захтева; 3) обим у којим се предлаже преиспитивање односно заштита законитости. Уколико је захтев био непотпун и неразумљив, надлежни суд је поступао сходно као код непотпуне или неразумљиве тужбе. Две су деонице поступања по овим захтевима. Прва деоница је деоница претходног поступка, а друга деоница је деоница редовног поступка. У деоници претходног поступка испитивале су се све процесне претпоставке за одлучивање по захтеву. Надлежни суд ће у тој фази одбацити решењем захтев који је

недозвољен, неблаговремен или ако га је поднело неовлашћено лице. Ако надлежни суд не буде одбацио захтев због неиспуњења процесних претпоставки за одлучивање о њему, прелазило се у деоницу редовног поступка, а то је достављање захтева противној странци, која може у року који одреди надлежни суд поднети одговор на захтев. Суд против чије је одлуке био поднесен захтев и тужени, дужни су били да без одлагања доставе надлежном суду на његов захтев све списе. Надлежни суд је решавао о овим захтевима по правилу на нејавној седници док је побијану одлуку испитивао само у границама захтева. И по Закону из 1996. и по Закону из 2009. године, надлежни суд пресудом одбија или уважава захтев, а у зависности од тога да ли га сматра неоснованим или основаним. Уколико захтев уважава, суд може укинути и преиначити судску одлуку против које је захтев поднесен. Ако надлежни суд укине судску одлуку, предмет враћа суду чија је одлука укинута. Тај суд је дужан да изведе све процесне радње и да расправи питања на која му је указао суд који је решавао о захтеву.

7.5. Понављање поступка

Понављање поступка представља посебно правно средство за проверу законитости правноснажних пресуда и решења, донетих у управном спору. Ово правно средство значи да исти суд поновно решава исти управни спор и да, уколико резултати поновљеног поступка то захтевају доноси нову одлуку. Код овог правног средства које је по свом карактеру ванредно, не расправљају се правна питања, већ искључиво чињенице и чињенично стање. Понављање управног спора може се тражити само у случају ако је суд у овом поступку утврдио чињенично стање. По правилу управни спор решава се на основу чињеница које су утврђене у управном поступку. Уколико је суд решио управни спор на основу чињеница утврђених у управном поступку, у тој ситуацији не може се тражити понављање управно-судског поступка, већ се може тражити понављање управног поступка код надлежног органа. Од ове ситуације изузет је случај кад се понављање поступка тражи зато што је до одлуке суда дошло услед кривичног дела судије или радника запосленог у суду, и ако заинтересованом лицу није била дата могућност да учествује у управном спору. Понављање управно-судског поступка могу тражити само оне странке које су учествовале у спору, а који је окончан, односно завршен пресудом односно решењем. То су тужилац, тужени и заинтересована лица – ако је оспорени акт поништен у управном спору. Битно је напоменути да је Закон о управним споровима из 1996. године изоставио понављање поступка по службеној дужности. Управни спор који је окончан пресудом или решењем суда понављао се на захтев странке у следећим случајевима: 1) ако странка сазна за нове чињенице или нађе или стекне могућност да употреби нове доказе на основу којих би спор био повољније решен за њу да су те чињенице односно докази били изнесени или употребљени у ранијем судском

поступку; 2) ако је до одлуке суда дошло услед кривичног дела судије или запосленог у суду или је одлука издејствована преварном радњом заступника или пуномоћника странке, његовог противника или противниковог заступника или пуномоћника, а таква радња представља кривично дело;²³ 3) ако је одлука заснована на пресуди донесеној у кривичној или грађанској ствари, а та пресуда је касније укинута другом правноснажном судском одлуком; 4) ако је исправа на којој се заснива одлука лажна или лажно преиначена или ако је сведок вештак или странка, приликом саслушања пред судом дала лажни исказ, одлука суда се заснива на том исказу; 5) ако странка нађе и стекне могућност да употреби ранију одлуку донесену у истом управном спору (треба напоменути да исти управни спор постоји у ситуацији када су истоветне странке и предмет спора, а то претпоставља да о истом предмету са истим странкама постоје две судске одлуке с тим што је потребно да се донесене одлуке у спору међусобно разликују; 6) ако заинтересованом лицу није била дата могућност да учествује у управном спору (тима би било повређено начело *nemo audiatur et altera pars*, с обзиром да је заинтересовано лице треће лице којем би поништај оспореног управног акта био на штету). Понављање управно судског поступка због тога што је странка сазнала за нове чињенице или нашла или стекла могућност да употреби нове доказе на основу којих би спор био повољније решен за њу да су те чињенице, односно докази били изнесени или употребљени у ранијем судском поступку, као и ако је странка нашла или стекла солуцију да употреби ранију одлуку донесену у истом управном спору, дозволиће се само ако странка без своје кривице није била у стању да те околности изнесе у ранијем поступку. Понављање поступка може се тражити у два рока – субјективном и објективном. Субјективни рок рачуна се од дана када је странка сазнала за разлог понављања. Странка је дужна да најдоцније у року од 30 дана од тог дана тражи понављање поступка. Уколико је странка сазнала за разлог понављања и пре него што је поступак окончан, али га није могла употребити у току поступка, понављање се може тражити у року од тридесет дана од дана достављања одлуке суда. Као и сада, тако и по Закону из 1996. објективни односно апсолутни рок у оквиру којег се може тражити понављање поступка износио је пет година, рачунајући од дана када је одлука којом је окончан ранији поступак постала правноснажна. По протеку тог рока, понављање поступка се не може тражити. Странка тражи понављање поступка тужбом за понављање поступка. О тужби за понављање поступка надлежан је да решава суд који је донео одлуку на коју се односи разлог за понављање. То значи да је тужба за понављање поступка у управном спору ремонстративно правно средство. Тужба се подноси суду који је донео одлуку на коју се односи разлог за понављање. Овим правним средством не доводи се под знак питања законитост и правилност рада суда. Тужба за понављање

²³ Кривично дело постоји само ако је то пресудом утврдио суд у кривичном поступку.

поступка састоји се од следећих делова: 1) подаци о пресуди или решењу донесеном у поступку чије се понављање тражи; 2) законски основ (разлог) понављања и докази, односно околности које чине вероватним постојање тог основа; 3) околности из којих произилази да је тужба поднесена у законском року и чиме се то доказује; 4) у ком правцу и у ком обиму се предлаже измена пресуде, односно решења донесеног у поступку чије се понављање тражи. Закон о управним споровима из 1996. предвидео је да надлежни суд о тужби за понављање поступка решава на нејавној седници. У деоници претходног поступка, а по пријему тужбе, суд испитује: 1) да ли је тужба поднесена од стране овлашћеног лица; 2) да ли је поднесена у законском року; 3) да ли је странка учинила бар вероватним постојање законског основа за понављање. Ако суд утврди да је тужбу поднело неовлашћено лице, односно да је тужба неблаговремена, тј. да странка није учинила бар вероватним постојање законског основа за понављање, тужба ће се од стране суда одбацити решењем. Уколико суд у претходном поступку не одбади тужбу због недостатка активне легитимације, због неблаговремености или због недостатка основа тј. разлога за понављање поступка, у редовној фази поступка суд ће доставити препис тужбе противној странци и заинтересованом, односно заинтересованим лицима и позвати их да у законском року од 15 дана одговоре на тужбу. Када истекне рок за одговор на тужбу, суд је по Закону из 1996. на нејавној седници пресудом решавао о тужби за понављање поступка. Уколико понављање дозволи, суд онда ставља ван снаге своју ранију одлуку у целини или делимично и истом пресудом којом понављање дозвољава решава о главној ствари, а то значи да о управном спору решава о законитости оспореног управног акта, а не и саму управну ствар. Када би решавао и сам управни спор суд би онда решавао у спору пуне јурisdикције. Под условима утврђеним Законом о општем управном поступку, управна ствар може се решити понављањем поступка у управном поступку.

Већ је примећено да пресудом којом се понављање поступка дозвољава и ранија одлука суда ставља ван снаге, надлежни суд истовремено решава и о главној ствари, чиме се упрошћава поступак понављања. Разлог томе се може наћи што се нужна чињенична подлога по правилу већ налази у списима ранијег поступка, као у новим списима поступка понављања. Треба приметити да се не понављају све радње. То значи да се раније процесне радње на које не утичу разлози понављања неће поновити. У поновљеном поступку сходно се примењују одредбе Закона о управним споровима о поступку по тужби и правним лековима. Против одлуке суда која је донета по тужби за понављање поступка по Закону о управним споровима из 1996. године, могла су се подносити правна средства која су дозвољена у главној ствари, дакле мисли се на редовна и ванредна.

8. Правна средства према Закону о управним споровима из 2009. године

8.1. Опште напомене

За разлику од Закона о управним споровима из 1996. године, систем правне заштите странака у управном спору је на другим основама, односно извршене су круцијалне промене. Прва битна новина огледа се у томе што је почев од 2009. године управни спор сада једноступен и не постоји могућност да се жалба предвиди посебним прописима. У Закону из 1996. године, жалба је била начелно искључена, али је као што смо видели постојала солуција да буде предвиђена посебним законима. То што ни без изузетка не постоји могућност да се жалба предвиди посебним прописима, последица је тога што све управне спорове сада води Управни суд. Наиме, не постоји друга судска инстанца која би могла да решава по жалби против првостепене пресуде. Према Закону из 1996. године, надлежност је била подељена између окружних судова и Врховног суда, па је могла посебним законима да се превиди жалба против пресуде окружног суда. У пракси та могућност је била у ствари права реткост. Док је по претходном Закону постојао правни лек који иначе постоји у осталим судским поступцима, а то је захтев за заштиту законитости, он је у овом Закону изостављен. Ово ванредно правно средство је давало овлашћење јавном тужиоцу да предложи преиспитивање пресуде када је сматрао да је Закон повређен на штету јавног интереса. Супституција је садашња регулација да захтев за преиспитивање судске одлуке могу да поднесу странка и јавни тужилац. Захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке је сада другачије регулисан у односу на све претходне законе о управним споровима. Коначно када је реч о понављању поступка у управном спору, ту су задржани основни принципи, али су одређене промене извршене у погледу разлога за употребу овог ванредног правног средства.

8.2. Захтев за преиспитивање судске одлуке

Код захтева за преиспитивање судске одлуке ради се о ванредном правном средству, којим се дозвољава промена правноснажне одлуке Управног суда. То значи да се овај захтев може поднети и против правноснажне пресуде и против правноснажног решења. С обзиром да у управном спору који је у српском праву једноступен, не постоји могућност изјављивања жалбе, свака пресуда је правноснажна. Легитимисани за подношење захтева за преиспитивање судске одлуке су странка из управног спора и јавни тужилац. Приметна је рестриктивна постављеност услова за подношење захтева за преиспитивање судске одлуке у Закону о управним споровима. Из тога се може закључити да ће у пракси подношење овог захтева представљати реткост, али не и правило. Следеће су

ситуације у којима се може поднети захтев за преиспитивање судске одлуке и то: 1) када је то Законом предвиђено; 2) у случајевима када је суд одлучивао у пуној јурисдикцији; 3) у стварима у којима је у управном поступку била искључена жалба. У првој ситуацији услов за подношење захтева за преиспитивање судске одлуке јесте постојање изричитог законског основа да се ово правно средство употреби. То значи да се Законом о управним споровима или посебним законом мора експлицитно предвидети да против неких пресуда у управном спору може да се употреби захтев за преиспитивање судске одлуке. У чл. 64 Закона о управним споровима, регулисано је да се ово ванредно правно средство може употребити у три ситуације: 1) против решења суда о одбацивању тужбе за понављање поступка; 2) против решења којим се не дозвољава понављање поступка; 3) против пресуде донете по тужби за понављање поступка.

Генерално посматрано, захтев за преиспитивање судске одлуке може да се поднесе ако је правноснажна пресуда донета у спору пуне јурисдикције. У тој ситуацији захтев за преиспитивање судске одлуке има улогу редовног правног средства, дакле жалбе. Против сваке пресуде која је донета у спору пуне јурисдикције може да се поднесе захтев за преиспитивање судске одлуке, а то представља обележје редовног правног средства. У трећој ситуацији, односно у стварима у којима је у управном поступку била искључена жалба, захтев за преиспитивање судске одлуке је у ствари допуна у случају недостатка редовног правног средства у управном поступку. Редован пут провере законитости управних аката јесте коришћење жалбе у управном поступку, а тек потом коришћење тужбе пред Управним судом. Управни спор би био једина провера у случају да не постоји жалба у управном поступку. Сада је законодавац за такве ситуације предвидео да у управном спору може да се провери судска пресуда, употребом захтева за преиспитивање судске одлуке. Када су у све три ситуације испуњени услови, разлози за подношење захтева за преиспитивање судске одлуке су исти. Наиме, захтев може да се поднесе због повреде закона, другог прописа или општег акта, или правила поступка која је могла бити од утицаја за решење ствари. Захтев за преиспитивање судске одлуке, када је реч о ширини разлога за подношење, подсећа на редовно правно средство, односно жалбу. Уколико се пореде, услови за подношење када је реч о жалби, односно захтеву за преиспитивање судске одлуке, ту постоје разлике, сем када се ради о спору пуне јурисдикције. У теорији је професор Милков приметио да ово ванредно средство се не може сматрати заменом за жалбу која не постоји. Исти је начин предаје захтева за преиспитивање судске одлуке Врховном суду, као и тужбе управном суду. Новина у овом Закону јесте та да физичка лица не могу у управном спору да користе сама ово ванредно правно средство. То је могуће само преко пуномоћника. У Закону о управним споровима је експлицитно регулисано да странка која је физичко лице захтев за преиспитивање судске одлуке може да преда само преко пуномоћника и то пуномоћника из реда адвоката. Овај услов се не тражи за правна лица, јер она иступају преко овлашћеног заступника. Рок за подношење захтева за преиспитивање судске одлуке износи 30 дана од дана достављања правноснажне

судске одлуке странци, односно надлежном јавном тужиоцу. Међутим ако надлежном јавном тужиоцу није достављена одлука суда, за њега ће важити двоструко дужи рок за подношење захтева за преиспитивање судске одлуке, а то је 60 дана од дана када је судска одлука достављена оној странци којој је последњој достављена. Реч је о новој одредби Закона о управним споровима, јер је уважена чињеница двостраначког карактера управног спора. Дакле, садашња одредба је прецизнија у погледу рачунања рока за јавног тужиоца. Када је реч о садржини захтева, захтев треба да обухвати следеће елементе: 1) означавање судске одлуке чије се преиспитивање предлаже; 2) означавање подносиоца захтева; 3) разлоге и обим у коме се предлаже преиспитивање. Врховни суд ће непотпун или неразумњив захтев одбацити решењем. Против тог решења није дозвољена жалба. То значи да се у овом случају одступило од правила о враћању непотпуног или неразумљивог поднеска подносиоцу на допуну. „Очигледно је законодавац желео да обезбеди већи степен одговорности у састављању овог поднеска, а пошто је предвиђен само минимум елемената неопходних за поступање, то не би требало да представља проблем за подносиоце захтева. Посебно треба имати у виду да сада овај захтев за физичко лице може да поднесе само адвокат, као јавни тужилац или заступник правног лица. За све њих се претпоставља да су довољно стручни да саставе потпун и разумљив поднесак“.²⁴

Када Врховни суд прими захтев за преиспитивање судске одлуке, прво ће испитати да ли је поднет од стране овлашћеног лица, да ли је дозвољен и да ли је благовремен. Суд ће захтев одбацити својим решењем уколико постоји неки од недостатака. Врховни суд ће у случају да решењем не одбаци захтев за преиспитивање судске одлуке, исти доставити противној странци из управног спора. Врховни суд ће самостално одредити рок за одговор који се даје противној странци. Врховном суду су потребни сви списи из управног поступка и управног спора, све у циљу да би могао потпуно и правилно да провери наводе из захтева за преиспитивање судске одлуке. Из тог разлога у пракси Врховни суд обавезује Управни суд против чије је одлуке поднет захтев и тужени орган управе да без одлагања, а најкасније у року од 30 дана овом суду доставе на његов захтев све списе. Правило је да се за одлучивање по захтеву за преиспитивање судске одлуке иста одлука доноси без одржавања усмене расправе. Врховни суд побијану одлуку при том преиспитује само у границама постављеног захтева. Врховни суд доноси одлуку – пресуду након што преиспита све наводе из захтева, одговора, приложених списа и поређења са правним прописима. У случају када Врховни суд сматра да захтев за преиспитивање судске одлуке није основан, он ће својом пресудом тај захтев одбити. Ако уважи захтев, на располагању су му две солуције: укидање пресуде, односно њено преиначење. Уколико Врховни суд укине судску одлуку, предмет ће вратити Управном суду, чија је одлука укинута, а тај суд је дужан да изведе све процесне радње и да расправи питања на које му је Врховни суд указао. У ситуацији да Врховни суд преиначи судску одлуку, тада ће пресудом

²⁴ Милков, Д., *Управно право III ...*, стр. 134.

бити решено о правима, обавезама или правним интересима подносиоца, захтева за преиспитивање судске одлуке.

8.3. Понављање поступка

Под одређеним условима, управни спор се може поновити. Дакле, Управни суд је надлежан да поново изводи одређене процесне радње, да о истој ствари поновно расправља и да донесе евентуално нову одлуку. Понављање поступка у управном спору врши се из разлога што се накнадно сазна за одређене чињенице или околности, односно накнадно стекне могућност за употребу одређених доказа. Такође, могуће је да након доношења пресуде се деси нешто што може да утиче на одлуку суда, а што није постојало у време вођења управног спора. Наиме, битно је да нове чињенице и околности имају утицаја на донету одлуку, па би одлука другачије гласила да је надлежни суд са њима располагао. Против пресуде односно решења који имају својство правноснажности, странка може да поднесе захтев за понављање поступка под следећим условима: 1) ако странка сазна за нове чињенице или нађе или стекне могућност да употреби нове доказе на основу којих би спор био по њу повољније решен, да је то било изнето или употребљено у ранијем судском поступку. То значи да је суд у управном спору сам утврђивао чињенице, а то је сада правило те да пресуду није донео на основу чињеница које је већ претходно утврдио орган управе. Уколико је суд приликом доношења одлуке прихватио чињенице утврђене у управном поступку, не може се тражити понављање поступка у управном спору, већ понављање управног поступка код органа управе који је донео коначни управни акт. Битно је да су чињенице и докази постојали у време вођења управног спора, а да нису касније настали. Тако с једне стране замисливо је да су у питању чињенице које су постојале и раније, међутим, тад странка није знала за њих у време вођења управног спора, већ је то сазнала касније. С друге стране, могуће је да су у питању докази за које странка знала већ у време вођења управног спора, али није имала могућност да их употреби. У овим ситуацијама до понављања управног спора ће доћи само ако би то довело до одлуке која би била повољнија по странку, да су те чињенице или докази били изнети, односно употребљени у ранијем судском поступку. Изричито је законски регулисано да ће се по овом основу понављање дозволити само ако странка без своје кривице није била у стању да те околности изнесе у ранијем поступку; 2) ако је до одлуке суда дошло услед кривичног дела судије или запосленог у суду, или је та одлука издејствована преварном радњом заступника или пуномоћника странке, противника или противниковог заступника или пуномоћника, ако таква радња представља кривично дело. Овај разлог приметно је у себи садржи два елемента. Први елемент, односно разлог за понављање тиче се кривичног дела судије или запосленог у суду. Други елемент, односно разлог за понављање постоји ако је одлука суда издејствована преварном радњом заступника или пуномоћника странке, противника или противниковог заступника или пуномоћника уз услов

да такве радње представљају кривично дело. Међутим да би то заиста представљало разлог за понављање управног спора, битно је да суд који је надлежан за вођење кривичног поступка донесе пресуду по којој је утврђено да су наведена кривична дела извршена. То је претходно питање за одлучивање о захтеву за понављање управног спора. Дакле, осуђујућа пресуда кривичног суда је основ за понављање управног спора. Без ње се овај разлог не може прихватити. 3) ако је одлука заснована на пресуди донетој у казненој или грађанској ствари, а та пресуда је касније правноснажна укинута. Реч је о случају када је суд у управном спору своју одлуку базирао на неком претходном питању о коме је надлежни суд у грађанској или казненој ствари донео одговарајућу пресуду. То значи да је суд који је водио управни спор, дакле који је био надлежан сам утврђивао чињенице, а своју одлуку је засновао на пресуди другог суда. Могуће је да та пресуда касније буде правноснажна укинута. Онда то има својих последица и на управни спор. Тада се одлука донета у управном спору мора прилагодити новодонетој пресуди у казненој, односно грађанској ствари, а због тога се управни спор мора поновити. Да се приметити да у односу на претходни Закон у којем је стајало да је пресуда донета у кривичној ствари сада пише да је у питању казнена ствар, чиме се проширује овај основ на све казнене ствари. То значи да се не односи само на кривичне. Такође и прекршаји су сада казнена ствар. 4) ако је исправа на којој се заснива одлука лажна или лажно преиначена или ако су сведок, вештак или странка приликом саслушања пред судом дали лажни исказ, а одлука суда се заснива на том исказу. Овај разлог значи да је суд у управном спору такође утврђивао чињенице, па је на одређеној исправи утврдио своју одлуку. Касније се међутим може испоставити да је исправа била лажна, то јест да је лажно преиначена, као да су сведок, вештак или странка дали лажни исказ, а одлука суда се заснива на том исказу. У тој ситуацији постојаће потреба за доношење нове одлуке у управном спору, и с тога за понављањем поступка у управном спору. 5) ако странка нађе или стекне могућност да употреби ранију одлуку донету у истом управном спору. Овде се ради о једној специфичној ситуацији, а то је да је у истом предмету са идентичним странкама већ вођен управни спор, те да о истој ствари егзистирају две различите пресуде, да тога нема не би била указана потреба за понављањем поступка. У том случају странка може тражити понављање касније вођеног управног спора. Наравно, овде је реч о ситуацији која се ретко јавља. Наиме, суд ће одбацити тужбу за покретање спора, уколико у истој ствари већ постоји правноснажна одлука суда. Онда се поставља питање како је могуће да дође до овакве ситуације. У теорији је већ примећено да до овакве ситуације може доћи „уколико против истог коначног управног акта тужбу поднесу странка и овлашћени државни органи, (јавни тужилац и јавни правобранилац), а надлежни суд не споји оба предмета већ спроведе одвојене поступке и донесе различите пресуде. Тада би се могло тражити понављање поступка у односу на одлуку суда која је касније донета. За понављање поступка

по овом основу битно је да странка без своје кривице није била у стању да ову околност изнесе у ранијем поступку“.²⁵

б) ако заинтересованом лицу није била дата могућност да учествује у управном спору. Овај разлог за понављање поступка тиче се искључиво трећих лица, која у управном спору партиципирају када држе да би им било на штету поништавање управног акта. Наиме, трећа лица имају интереса да не дође до промене управног акта. То је разлог што се њима осигурава активно партиципирање у управном спору. Суд који је надлежан има обавезу да трећим лицима достави тужбу и да им омогући давање одговора на тужбу, као и да им обезбеди активно суделовање у целокупном поступку. То значи да надлежни суд по завршетку управног спора ако је било заинтересованих лица истима достави пресуду, односно решење како би трећа лица могла да заштите своја права и правне интересе. Могуће је да суд не омогући заинтересованим лицима да суделују у управном спору. Уколико се то деси она могу да траже понављање поступка. Дакле битан предуслов представља да лицима која траже по овом основу понављање поступка може да се призна статус странке као заинтересованог лица. 7) ако став из накнадно донете одлуке Европског суда за људска права у истој ствари може да буде од утицаја на законитост, правноснажно окончаног судског поступка. Овде је реч о специфичној ситуацији да тужилац своја права и правне интересе није остварио у управном спору, који је завршен, па је пред Европским судом за људска права покренуо поступак. Услов да се управни спор понови био би испуњен уколико је став Европског суда за људска права релевантан за одлуку која је претходно била донета у управном спору. Форма акта у којем се подноси захтев за понављање управног спора је тужба. Субјективни рок за подношење тужбе износи 30 дана од дана када је странка сазнала за разлог понављања, а ако је сазнала и пре завршетка судског поступка, али није могла да употреби тај разлог, рок од 30 дана се рачуна од дана достављања одлуке. Када се тужба за понављање поступка подноси због накнаде одлуке Европског суда за људска права, онда се тужба за понављање може поднети у року од 6 месеци од дана објављивања одлуке Европског суда за људска права у „Службеном гласнику Републике Србије“. Након протеча објективног рока који износи пет година од правноснажности судске одлуке донете у управном спору понављање више не може да се тражи. Тужба се подноси управном суду који је донео одлуку на коју се односи разлог за понављање. У чл. 59 Закона о управним споровима наведено је из чега се тужба састоји: 1) пресуда или решење донети у поступку чије понављање се тражи; 2) законски разлог понављања и докази, односно околности које чине вероватним постојање тог основа; 3) околности из којих произилази да је тужба благовремена и чиме се то доказује (ово се по природи ствари односи само на субјективни рок) 4) у ком правцу и обиму се предлаже измена судске одлуке донете у поступку, чије се понављање предлаже.

²⁵ Милков, Д., *Управно право III ...*, стр. 138.

По пријему тужбе за понављање поступка, суд најпре разматра процесне елементе, односно да ли је тужба благовремена, да ли је изјављена од овлашћеног лица и да ли је странка учинила бар вероватним постојање законског основа за понављање. Благовременост се цени узимајући у обзир субјективни или објективни рок. Сва лица која су иначе овлашћена за покретање управног спора могу да поднесу тужбу за понављање. Уколико се утврди да је тужба неблаговремена, да нису учињени бар вероватни разлози за понављање и да је изјављена од неовлашћеног лица, она ће судским решењем бити одбачена. Против решења суда о одбацивању тужбе за понављање поступка може се поднети захтев за преиспитивање судске одлуке. Ако суд не одбаци тужбу, доставиће је противној странци и заинтересованим лицима и иста позвати да у року од 15 дана доставе одговор. По истеку рока за одговор на тужбу, за понављање поступка, суд на основу решења одлучује да ли ће дозволити понављање поступка. Суд ће донети решење којим не дозвољава понављање поступка, ако сматра да нема законског основа за понављање. Против таквог решења такође се може поднети захтев за преиспитивање судске одлуке. Када суд нађе да постоје законски основи, односно основ за понављање поступка, он понавља оне процесне радње на које се разлози за понављање односе. То може да значи да ће поново утврђивати одређене чињенице, односно предузимати неке друге процесне радње. Неће се понављати оне процесне радње на које не утичу разлози понављања. На поступак понављања, сходно се примењују одредбе Закона о управним споровима о поступку по тужби и ванредном правном средству – захтеву за преиспитивање судске одлуке. Након што се понове одговарајуће процесне радње суд доноси мериторну одлуку у форми пресуде. Суду на располагању по тужби када је реч о доношењу одлуке стоје различита овлашћења. Тако суд може да одбије тужбу ако нађе да је неоснована, чиме ће се ранија судска одлука оставити на снази. Такође суд може да уважи тужбу и да ранију пресуду укине или преиначи. Захтев за преиспитивање судске одлуке може да се поднесе против пресуде донете по тужби за понављање поступка.

9. Уместо закључка

Још док је био актуелан првобитни Нацрт Закона о управним споровима из 2009. године, било је доста замерки на његов квалитет, а једна је била и непостојање образложења. Такође Закон о управним споровима као и његов коригован нацрт изоставили су жалбу као правно средство против судских одлука. Тако је за разлику из Закона 1996. године управни спор без изузетка једноступен, а иначе изнето је мишљење да је усвајање новог Закона о управним споровима хитно, с обзиром да је од 01.01.2010. године, требало да почне са радом нови Управни суд, па уколико нема новог Закона о управним споровима, исти неће моћи да ради, односно врши своје надлежности. Првобитни Нацрт

Закон о управним споровима је измењен, а сама коначна верзија Закона „била знатно боља и квалитетнија од нацрта“²⁶

Управо на примеру правних средстава у управном спору, чињеница да је Закон о управним споровима хитно донесен има негативну последицу, а то је да су остали озбиљни недостаци и то они суштинског карактера, а то је непостојање жалбе. Замерка се може упутити и у вези са правнотехничким квалитетом појединих института и језичких формулација.

*Milan Rapajić, Ph.D., Associate Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

LEGAL REMEDIES IN THE ADMINISTRATIVE DISPUTE OF SERBIA (According to the Law on Administrative Disputes from 1996 and 2009)

Summary

An administrative dispute is a special type of judicial control of the legality of an administrative act. The main subject of an administrative act is its legality. The Ministry of State Administration and Local Self-Government presented the following reasons in the Explanation of the proposal of the Law on Administrative Disputes from 2009: 1) it is necessary to harmonize the Law on Administrative Disputes with the Constitution of the Republic of Serbia and international standards, especially with the principles and rules of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms; 2) respect for the recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe - Rec (2004)20 on judicial control of administrative acts; 3) urgent and particularly important harmonization of the Law on Administrative Disputes with the Law on the Organization of the Courts of Serbia from 2008, especially when it comes to the system of legal remedies in administrative disputes; 4) the necessity of changing the system of the Law on Administrative Disputes, especially with regard to the consistent and clear separation of substantive and organizational from procedural issues of administrative disputes.

The Law on Administrative Disputes, although not making the classic division of legal remedies into regular and extraordinary, had a greater number of legal remedies compared to the Law on Administrative Disputes from 2009. Thus, according to the Law on Administrative Disputes, the legal remedies in an administrative dispute from

²⁶ Лилић, С., нав. чланак, стр. 68.

1996 were: 1) appeal; 2) request for an extraordinary review of the court decision; 3) request for protection of legality; 4) repeating the procedure.

In terms of legal remedies in the Law on Administrative Disputes from 2009, essential changes were made, so the system of legal protection of parties in an administrative dispute was established on a different basis. The first important change consists in the fact that now the administrative dispute is single-stage and there is no possibility to provide for an appeal in special regulations. Also, now only one court is competent to handle all administrative disputes - the Administrative Court. Another change that has been made is the omission of an extraordinary legal remedy, which normally exists in other court proceedings, which is a request for the protection of legality. Instead, it is now provided that the request for reconsideration of the court decision can be submitted by the party and the public prosecutor. In theory, it was noted that the request for reconsideration of the court decision was constructed in a completely different way compared to the previous laws on administrative disputes, including the one from 1996. When it comes to the repetition of the procedure, as another extraordinary legal remedy in an administrative dispute, in relation to the Law from 1996, the established principles have been retained, but certain changes have been introduced, regarding the reasons for using this extraordinary legal remedy.

Key words: administrative dispute, Law on Legal Disputes from 1996 and 2009, subject and goal of the administrative dispute, legal means.

Литература

- Голубовић, К., *Европски стандарди правичности у управном законодавству и пракси, докторска дисертација*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2015.
- Димитријевић, П., *Основи управног права*, Београд, 1983.
- Драгојловић, Л., Михаиловић, М., *Коментар Закона о управним споровима*, Београд, 1979.
- Кеча, Р., Кнежевић, М., *Грађанско процесно право*, Београд, 2017.
- Костић, Л., М., *Административно право Краљевине Југославије, трећа књига*, Београд, 1933.
- Лилић, С., *Правна средства и нови Закон о управним споровима Србије*, Зборник на Правниот факултет "Јустинијан први" во Скопје, во чест на проф. д-р. Наум Гризо, 2011.
- Марковић, Р., *Управно право – општи део*, Београд, 2002.
- Мајсторовић, Б., *Коментар Закона о управним споровима*, Београд, 1967.
- Медар, С., Парлић, Ј., *Правичност суђења у управном спору*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 64/2013.
- Милков, Д., *Управно право III – Контрола управе*, Нови Сад, 2013.
- Милков, Д., *Управно право II – делатност* Београд, 1978.
- Стјепановић, Н., *Управно право II*, Београд, 1973.
- Томић, З., *Управно право*, Београд, 1991.