

Ана Катих,¹

Адвокат,

Докторанд,

Правни факултет Универзитета у Нишу

UDK: 35.077.2(497.11)

DOI: 10.5281/zenodo.14760383

Научна критика

Примљен: 12. 11. 2024.

Прихваћен: 30. 01. 2025.

АКТУЕЛНИ ПРАВНИ РЕЖИМ ПРЕДМЕТА УПРАВНОГ СПОРА У ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ - ПРОБЛЕМИ И ИЗАЗОВИ

Апстракт: Рад је посвећен анализирању предмета управног спора у праву Републике Србије, будући да се доношењем новог Закона о управним споровима и установљавањем Управног суда тежило реформи судске управе уз проширење предмета спора и уважавање европских принципа. Очекивани резултати су изостали, а проблеми који су довели до реформе нису решени ни дан данас. О променама, изазовима и проблемима говори се и у овом раду, уз указивање да до успешне реформе управног спора се не може доћи слепим прихватањем европских правних стандарда и њиховим пресликавањем у домаће законодавство. Ка успешној реформи може да нас води искључиво сама правна природа управног спора, уз јасно и прецизно дефинисање њеног предмета, управне односно управносудске ствари јер је то оно што га чини посебним и другачијим од класичних судским спорова.

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

1. Уводна разматрања

У процесу приближавања и усклађивања домаћег законодавства са законодавством и правним принципима Европске уније, Република Србија је прошла кроз интензиван процес законодавних промена, које нису увек спровођене на најбољи начин, те је правни систем наше државе још увек оптерећен решењима која нису у складу са стварним потребама и могућностима државе и друштва, међусобном неусаглашеношћу прописа, као и недоследном и неадекватном употребом правне терминологије. Нови прописи, као што је и Закон о управним споровима,

¹ anaakaticc@gmail.com

често су усвајани непримереном брзином, због чега нису у потпуности уважене реалне околности и могућности. Аргумент који се користио приликом доношења поменутог Закона јесте хитност усвајања закона обзиром да је Управни суд почео са радом 1. јануара 2010. године, те да уколико нема новог ЗУС-а тај суд неће моћи да ради и успешно обавља своју функцију. Да све има своју цену, па тако и хитност, показало се и у поменутом хитном Закону о управним споровима. Тако у усвојеном тексту и даље важећег ЗУС-а остали су озбиљни недостаци, како суштинског карактера, тако и недостаци у погледу правнотехничког квалитета појединих института и језичких формулација, чија је неминовна последица често лоше тумачење прописа и низ проблема у пракси. Хитним доношењем једног таквог закона заборавило се на чињеницу да правни систем не чини један пропис, јер је, како и Устав каже, правни поредак јединствен, ниједан пропис не постоји сам за себе, већ је део ширег система. Све ово где смо погрешили замерано нам је као држави више пута о чему говори и Одлука Европског суда за људска права IUz-920/2012 (Службени гласник РС, бр. 34/2014) „да би се један општи акт сматрао законом, не само формално, него и у садржинском смислу тај закон, односно његове норме морају бити у довољној мери прецизне, јасне и предвидиве, тако да субјекти на које се закон односи могу ускладити своје понашање са законом“, те је крајње време да наведено и применимо. Због наведеног су поједине области „пререгулисане“, неке су недовољно регулисане, а неке уређене неусклађеним нормама. Управо таквим прописима отворен је и простор за правну неизвесност која доводи до неостваривања или отежаног остваривања права и обавеза. Циљ аутора овог чланка није да, по форми и маниру подсећа на дело Данила Киша „Час анатомије“, већ да јасно и аргументовано укаже на реалне проблеме итекако присутне и у теорији и у пракси.

2. Судска контрола управе

Целокупна друга глава овог чланка смештена је у пет речи великог античког филозофа Аристотела и то: „Ићи судији значи ићи правди“. Незаобилазан чинилац у остваривању правде је суд те је отуда и судска контрола управе један од најзначајних облика контроле управе. Ову контролу врши посебан, независан и самосталан државни орган-суд. Иако, строго гледано, судска контрола управе не би баш била у складу са принципом поделе власти, још у давној прошлости се показало да је животна стварност супериорнија у односу на формално правне конструкције људи, те је у том смислу, појава управног спора као резултат потребе за усклађивањем стварности и права, управо један од доказа

тријумфа живота над правом. Овакав вид контроле управе је специфичан јер је за његово постојање неопходно да поред суда и органа управе, као пасивног органа, постоји и трећа, активна страна, односно лице чије је право, обавезу или правни интерес управа својим актом, чињењем или нечињењем наводно повредила. Друга специфичност овог облика контроле огледа се у томе што овај облик контроле има корективни карактер, будући да се њиме задире у прошлост и накнадно исправља већ учињена незаконитост у раду управе. Реч је о строго формалном поступку, односно спору, који се покреће у тачно одређеним роковима и условима предвиђеним законом. Битна карактеристика овог облика контроле управе јесте и надлежност Управног суда као суда републичког ранга која се простира на читавој територији државе. Важећи Закон о управним споровима – ЗУС – који регулише поступак судске контроле управе усвојен је по хитном поступку, објављен у Службеном гласнику Републике Србије број 111/09 од 29.12.2009. године, а ступио је на снагу већ наредног дана, 30.12.2009. године, при чему је разлог за овакво опредељење законодавца, за максимално скраћивање рока за ступање на снагу закона, управо чињеница да се нови ЗУС примењује од самог почетка функционисања Управног суда који је почео са радом 1. јануара 2010. године. Установљавањем нове судске мреже у нашем праву, у намери да уважи европске правне стандарде, наша држава је спровела крајем претходне деценије реформу управног спора.

3. Предмет управног спора у праву Републике Србије

Зачетак судске контроле управе у Србији везује се за Устав Кнежевине Србије из 1869. године, познатији као Намеснички, који предвиђа да Државни савет „разматра и решава жалбе против министарских решења у спорним административним питањима“. Из наведеног произилази да Државни савет представља први административни суд, а поступак пред њим први облик судске контроле управе у нашем у нашем праву. Тиме је код нас, по први пут, формално посматрано, уведен управни спор. Поменути уставна замисао разрађена је Законом о пословном реду у Државном савету из 1870. године у коме се у члану 35 дефинише административни спор и то као „спор између приватног лица са једне стране и управне власти са друге стране, а постоји онде, где је наредбом или решењем управне власти право приватног лица повређено противу законских наређења“. И у каснијим српским уставима и то Уставима владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије Краљевине СХС и Краљевине Југославије (1835-1941) Државни савет задржава позицију управног суда у Србији. Уставом из 1901. године и Законом о уређењу

Државног савета од 21. децембра 1901. године и Законом о пословном реду у Државном савету од 31. јануара 1902. године проширују се административно-судске функције Државног савета тиме што се допушта заснивање административног спора и против указа и то од стране савета у циљу заштите државних материјалних интереса. Ово стање траје све до доношења Устава из 1921. године. Према одредбама поменутог, тзв. Видовданског устава, раздвајају се Државни савет као врховни орган судске контроле управе и остали управни судови, као судови ниже инстанце. Законом о државном савету и управним судовима из 1922. године којим су разрађене одредбе Видовданског устава, прописано је да Државни савет решава у петочланим одељењима, при чему је чланове овог органа бирао краљ на предлог председника Министарског савета. Поменути закон основано је шест управних судова (са седиштима у Београду, Загребу, Цељу, Сарајеву, Скопљу и Дубровнику, који је касније премештен у Подгорицу), а 1939. године основан је и управни суд у Новом Саду. Државни савет је постао врховни управни суд који је одлучивао по жалбама на одлуке управних судова, али и поступао као првостепени управни суд у споровима о законитости указа и министарских решења (Томић, 2012:79). Уставом Краљевине Југославије из 1931. године, познатијим под називом Септембарски или Октоисани устав, Државни савет задржава позицију врховног управног суда, а остају и нижи управни судови. Други светски рат је довео на политичку сцену тадашње Југославије комунистичку партију и нову идеологију која је изазвала нове промене у правном систему. Једна од значајнијих последица нове идеологије и нових решења у правном систему било је укидање Државног савета и управних судова. Услед наведених реформи у том периоду у држави практично није постојао ефикасни и јасно устројени механизам судске контроле управе, те се контрола рада управе у основи сводила на поједине облике политичке и административне контроле. Управни спор у комунистичкој Југославији, као облик судске контроле законитости управних аката, уведен је тек 1952. године, али на другачијим основама. Није више постојао Државни савет, нити управни судови, већ су за управне спорове били надлежни редовни судови. Закон о управним споровима је мењан и допуњаван 1965. године, а 1977. Године је донет нов закон који је након стварања Савезне Републике Југославије незнатно мењан 1992., 1993. и 1994. године. Промена закона извршена 1965. године од посебног је значаја јер управо та промена у наш правни систем уводи правни стандард „природе ствари“, што је значајна новина будући да је до тада спор пуне јурисдикције био могућ само у области социјалног осигурања.

До доношења важећег закона, у Републици Србији је на снази био Закон о управним споровима (Службени лист СРЈ, бр. 46/96) из 1996. године који се примењивао и у државној заједници Србије и Црне Горе, а од 2006. године и у Србији као самосталној и независној држави. Важећи Закон о управним споровима усвојен је по хитном поступку, а објављен у Службеном гласнику Републике Србије бр. 111/09 од 29. децембра 2009. године, а ступио је на снагу 30.12.2009. године.

Важећи закон не дефинише, већ одређује шта се све може јавити као предмет у поступку судске контроле управе. Теоријски гледано предмет управног спора јесте спорно правно питање поводом којег се води управни спор. Приликом одређивања предмета управног спора законодавац је пошао од уставне норме, прецизније од одредбе члана 198 став 2 Устава Републике Србије и то да законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита. Самим тим, у управном спору спорно питање је питање законитости управног акта, што истовремено води ка томе да питање целисходности управног акта не може бити предмет управног спора, те је предмет управног спора увек законитост, а никада целисходност управног акта.

При одређивању предмету управног спора, у упоредном праву можемо разликовати три система – систем позитивне енумерације, систем генералне клаузуле и комбиновани систем генералне клаузуле са негативном енумерацијом. Први и најстарији систем, највише је заступљен у Немачкој, а постоји онда када је законодавац тачно навео оне управне акте против којих се може водити управни спор. Други систем, највише својствен за француско право омогућава вођење управног спора у односу на све управне акте. Према трећем систему, вођење управног спора допуштено је начелно на све управне акте, осим оних који су систем негативне енумерације тачно наведени у закону.

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

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

Предмет управног спора под одређеним условима може бити и тзв. ћутање управе, односно управни спор се може водити и када надлежни орган о захтеву, односно о жалби странке није донео одговарајући управни акт у законском року. Како би се избегла нелогичност имајући у виду да је *condition sine qua non* за вођење управног спора постојање управног акта, аутор појашњава да је код ћутања управе уведена једна правна конструкција која почива на два института: на фикцији на управни акт постоји и на законској претпоставци да је тим управним актом одбијена жалба, односно захтев странке, те је на тај начин конструисан и предмет управног спора, управни акт, у ситуацији када он фактички не постоји.

Осим наведених, предмет управног спора према ЗУС-у може бити и захтев странке за повраћај ствари или накнаду штете која је проузрокована извршењем оспореног управног акта. Практично, у овом случају предмет управног спора је одлучивање о грађанскоправном питању које је непосредно повезано са оценом законитости оспореног управног акта. На тај начин, накнада штете или повраћај ствари је акцесорни тужбени захтев који никада не може бити искључиви предмет управног спора већ само споредни уз законитост коначног управног акта као основни предмет управног спора.

4. Нови покушај-стари проблеми

Како можемо видети, управни спор није новина у нашем правном поретку будући да исти у различитим формама егзистира почев од 1869. године па до данашњег дана. Бројним реформама, од којих су новије резултирале оснивањем Управног суда и усвајањем Закона о управним споровима, проблеми нису нестали. Велике амбиције законодавца нису праћене одговарајућим резултатима, који се оправдано могу сматрати скромним и недовољним.

Наиме, новине које су пратиле оснивање и рад Управног суда су проширење предмета управног спора који се више не односи искључиво на управне акте, већ обухвата и друге појединачне акте онда када је то законом прописано или када против њих нема другачије судске заштите и правило да се о предмету управног спора одлучује на одржаној јавној расправи. Тежња законодавца да се наша држава покаже као европска држава са европским принципима и вредностима, обзиром да је иста потписница Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, веома брзо се претворила у своју супротност, тако да је у основи једна добра идеја о оснивању специјализованог суда за решавање управних спорова остварена на један чини се веома лош начин. Да напред наведено представља велики проблем примећује и држава, а најбољи показатељ за то јесу стратешки акти о управној и судској власти. Управо у Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији (Службени гласник Републике Србије, бр. 9/2014, 42/2014-испр. и 54/2018, III.Е) говори се о недовољном броју судија, непостојању специјализованих већа за одређене области и непостојању двостепеног управног судства, као проблема који погађају овај облик контроле управе. Радним текстом Стратегије правосуђа за период од 2019. до 2024. године најављиване су промене које је требало спровести до 2024. године, међутим сведоци смо да до промена није дошло. Наиме, у поменутој Стратегији развоја правосуђа говори се о променама и то „изменама нормативног оквира у циљу успостављања оптималне организације управног судства (увођење вишестепености управног судства, обезбеђење специјализације по областима); успостављање нове мреже управних судова и јачање капацитета управног судства избором потребног/довољног броја судија; доношење новог Закона о управним споровима у складу са новом организацијом управног судства и новим решењима Закона о општем управном поступку“². Обзиром да су неке од идеја од стране државе најављиване још 2013. године, па опет постале актуелне 2019. године, да би се на крају промене најављивале као и њихово спровођење до 2024. године, ствара се утисак да држава промене жели и планира, нуди решења, али не предузима конкретне кораке ка реализацији истих нити даје одговор на питање када ће права реформа заиста и бити спроведена.

Први велики проблем присутан готово деценију и по проистекао је из чињенице да је основан један Управни суд као суд републичког ранга са седиштем у Београду и Одељењима у Нишу, Крагујевцу и Новом Саду. Када је почео са радом, Управни суд је имао само 36 судија, док данас,

² Стратегија развоја правосуђа, 29-30.

према Одлуци Високог савета судства Управни суд има председника и 63 судија. Ни готово двоструко већи број судија није довео до потпуне реализације идеје законодавца.

Систем успостављен тако да један суд са одељењима у још три града, на усменој расправи, решава о ширем предмету управног спора логично је водио ка последици чији смо сведоци данас – један суд, мали број судија, велики број нерешених предмета и усмена расправа као изузетак, а не правило како то ЗУС налаже, на шта нам указују и најновији статистички подаци о укупним резултатима рада суда:

Укупан број предмета у раду суда је 176.580; укупан број нерешених предмета на почетку извештајног периода је 153.534; укупан број примљених предмета је 23.046; укупан број решених предмета је 15.597; укупан број решених старих предмета према датуму иницијалног акта је 2.538, што чини 16,27 % од укупног броја решених предмета; мериторно је решено 14.101 предмет, што чини 90,41 % од укупног броја решених предмета; укупан број нерешених предмета на крају извештајног периода је 160.983; број нерешених старих предмета према датуму иницијалног акта је 10.793; савладавање прилива је 67,68%; проценат решених предмета у односу на укупан број предмета је 8,83%; укупан квалитет у односу на укупан број решених предмета је 99,97%; просечан месечни прилив предмета по судији је 81,72; просечан месечни број решених предмета по судији је 55,31; просечан број предмета у раду по судији на крају извештајног периода је 3.425,17; просечан број старих предмета према датуму пријема у суд по судији је 222,30³.

Други изазов, а самим тим и проблем Управном суду донело је и проширење предмета управног спора, што није довело само до већег броја случајева, већ и до укључења у предмет управног спора ствари другачијих од оних које се уобичајено решавају у поступку судске контроле управе. Први и други проблем не могу се посматрати одвојено, напротив, исти се морају сагледати истовремено и решити тако да број управних судова како првостепених тако и другостепених прати и предмет управног спора. Управни спор се не може посматрати мимо управног поступка из разлога што њих мора да прожима иста идеја и јасно дефинисани појмови у виду управне и управносудске ствари, која се и налази у основи ових поступака, односно спора. Јасно је да су

³ Шестомесечни извештај о раду Управног суда по материјама за период од 1. јануара до 30. јуна 2024. године, Република Србија, Управни суд, Су III-20 6/24-5 од 8. јула 2024. године., доступан на сајту <https://www.up.sud.rs/wp-content/uploads/2024/08/SESTOMESECNI-IZVESTAJ-za-2024.pdf>

нова правила о управном поступку донела нову дефиницију управне ствари при чему је управна ствар, у смислу Закона о општем управном поступку, појединачна ситуација у којој орган, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, доноси гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге, као и чињеница да је управна ствар и свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар, при чему је иста доста шира од оне која постоји у Закону о управним споровима где се управна ствар дефинише као појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди, где се у образложењу предлога Закона наводи да се дефинисањем појма управне ствари жели пружити бар неки оријентир судској пракси у препознавању предмета управног спора при испитивању тужби и пружању правне заштите, при чему је опет јасно да се мора направити разлика између управне и управносудске ствари. Управни спор се не може посматрати одвојено од онога што му претходи и даје смисао, јер ако се предмету управног спора не приступи пажљиво, ни већи број судија неће помоћи у разрешењу свих проблема на које је аутор указао. Пуким језичким анализирањем појма управне ствари по ЗУС-у уочава се да законодавац користи термин „неспорна“ ситуација, те у том смислу чини се да је требало наћи адекватнији термин будући да у правничком језику појам неспорно има јасно значење, па се логично може поставити питање о чему треба расправљати у управном спору при неспорној ситуацији и за кога је она уопште неспорна.⁴ Закон о управним споровима јасно садржи ужу дефиницију управне ствари, у односу на дефиницију садржану у Закону о општем управном поступку из разлога што се у управном поступку могу предузимати различите врсте управних активности, док се у управном спору могу оспоравати коначни управни акти. Друге врсте управног поступања не могу непосредно да буду оспорене пред Управним судом, већ се против њих може поднети приговор, ремонтстративно „правно средство“ у управном поступку⁵, те се посредно

⁴ Пљакић Љ., Практикум за управни спор са коментаром, судском праксом и обрасцима за примену у пракси, Београд, 2011, стр. 174.

⁵ Иако је прописан Законом о општем управном поступку, приговор није правно средство у управном поступку, већ правно средство којим се управни поступак покреће. Правилно закључује Радошевић, наводећи да решење о приговору само именом подсећа на управни акт, али не и својим обележјима. Специфичност управног уговора не одређује се у оквиру више категорије уговора, већ управног акта. Другим речима, не ради се о посебној врсти уговора, већ о посебној врсти управног акта. У

пред Управним судом може побијати управни акт којим је претходно коначно одлучено о изјављеном приговору. С напред наведеним у вези, обзиром да је од 2009. године како је већ поменуто проширен предмет управног спора, аутор је мишљења да је неопходно у даљим реформама појмовно одвојити управну ствар као предмет управног поступка и управносудску ствар као предмет управног спора обзиром да су то две засебне правне ствари у правном поретку,⁶ понајвише из разлога јер је итекако постало јасно да судска контрола законитости не може да обухвати управну материју у целости. Наиме, у одређеним управним стварима заступљене су одређене правне ствари које не могу бити предмет судске контроле у спору, као што је случај са поравнањем⁷ у управном поступку. Даље, предмет управног спора нису ни материјални акти управе⁸. На крају, како је и напред поменуто, судска контрола законитости искључена је у управним стварима које се решавају на основу оцене целисходности, такозвани дискрециони управни акти.

Како се провера квалитета законских решења врши кроз њихову примену у пракси, те како је јасно да се улога законодавца не исцрпљује само у доношењу закона већ и у праћењу његове примене у пракси, право је време за реаговање законодавца како би се нека актуелна решења исправила. У том смислу, аутор указује и на одређене примере из праксе, који показују да, иако се доносе акти у форми решења, нису управни акти чија се законитост може оспоравати у управном спору.

основи овог проблема је обесмишљавање појма управне ствари, који је одређен тако широко и непрецизно да више не може да служи као критеријум за разграничење појединачних аката управе. Радошевић Р., Правна природа управног уговора, докт. дисертација, Правни факултет, Универзитет у Новом Саду, 2018, стр. 99).

⁶ Прица М., Управна ствар и управносудска ствар. Прилог реформи српског законодавства и правосуђа, Зборник радова „Право у функцији развоја друштва“, Косовска Митровица, 2019, стр. 597-639.

⁷ Поравнање закључено код органа управе не може се оспоравати редовним и ванредним правним средствима ЗУП-а, већ у парници код суда опште надлежности. Пресуда Врховног суда Србије У. 5720/05 од 31.05.2006. године.

⁸ Управни спор се једино може водити поводом негативног решавања по захтеву за издавање уверења: „Ако управни орган одбије да изда уверење зато што сматра да није дужан да изда уверење јер се не ради о ствари о којој је он води службену евиденцију нити о ствари за коју је прописано издавање уверења у смислу члана 171 ЗУП-а такво решење представља управни акт у смислу члана 6 ЗУС-а. Друга ситуација, када орган одбије захтев за издавање уверења зато што су чињенице другачије него што их представља странка, јер такво решење има катактер негативног уверења. Врховни суд Југославије. Уж. 10165/61 од 12.01.1962. године“.

Упућивање возача на контролни здравствени преглед у смислу члана 171 Закона о основама безбедности саобраћаја не представља решавање о било каквом његовом праву или обавези, већ је то начин прикупљања потребних података на основу којих ће евентуално доћи до решавања о праву на возачку дозволу. Стога акт који се такво упућивање врши, без обзира што је донет у форми решења, па је решавано и по жалби, не представља управни акт у смислу члана 6 Закона о управним споровима.

(Врховни суд Србије, У. 2193/83 од 19.03.1984. године)

Споразум о накнади за експроприсано земљиште састављен код управних органа, не може се оглашавати ништавим у управном спору, већ се о његовој ваљаности одлучује у поступку код редовног суда.

(Врховни суд Србије, У. 2598/02 од 14.12.2002. године)

Одлука председништва Кошаркашког Савеза Југославије којом је тужилац кажњен дисциплинском казном временске забране обављања било какве дужности у кошаркашком спорту у трајању од четири месеца не се сматрати управним актом. Ово стога што се не ради о акту самоуправне организације или заједнице која врши јавно овлашћење у смислу члана 1 став 2 Закона о општем управном поступку.

(Савезни суд, Усс. 690/91 од 21.11.1981. године)

Решење Надзорног органа о покретању поступка изрицања дисциплинске мере упозорења судији, нема карактер управног акта.

(Пресуда Врховног суда Србије, У. 3279/07 од 03.07.2008. године)

Сходно наведеном, предуслов за успешну реализацију идеје о увођењу нових управних судова јесте прецизно одређење и увођење у законодавство појма управносудске ствари, јер се логично може поставити питање како ћемо знати колико је првостепених управних судова потребно, ако претходно не знамо шта је све оно о чему управни суд треба да одлучује.

Трећи проблем итекако заступљен у пракси јесте недоследна примена правила о усменој јавној расправи у управном спору. Закон о управним споровима уређује да у управном спору суд решава на основу утврђених чињеница на одржаној усменој јавној расправи (у даљем тексту: “расправа”), и да суд 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. Притом, сам закон установљава нарочите случајеве одржавања расправе и то онда када је реч о сложеном предмету спора, када је то потребно ради бољег разјашњења стања ствари и онда када тужени орган после другог захтева не достави списе предмета у року од осам дана, или ако изјави да их не може доставити, суд може решити спор и без списка, при чему сам утврђује чињенично стање на расправи. У досадашњој пракси усмене расправе у управном спору било је веома мало, но ипак не може се рећи да смо у погледу усмене јавне расправе само преписали европске принципе, те да нисмо ни о чему другом размишљали. Наиме, занимљива је чињеница да су приликом усвајања Закона о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, односно депоновања рафитикационог инструмента, Србија и Црна Гора ставиле резерву: „право на јавну расправу предвиђено чланом 6 став 1 Конвенције неће утицати на примену начела да у управним споровима судови у Србији, по правилу, не одржавају јавне расправе“, те у том смислу, мали број одржаних јавних расправа у управном спору, не треба ни да нас чуди.

На основу напред наведеног јасно је да један посебан суд није довољан и да организација нашег управног судства није одговарајућа, будући да се све више ствара утисак да смо спроведеним реформама и после чак 14 година од истих, ближи њеном почетку него крају, при чему се јасно показује да је реформа спроведена само на папиру, али не и у стварности. Чини се на крају да је свима јасно да оснивање једног суда републичког ранга уз штур Закон са тобоже европским принципима и проширење предмета управног спора никако не значи рађање система управног судства у Републици Србији, већ једног недовршеног хибридног обрасца са којим наша држава и наше управно судство остаје на пола пута од оног чему се тежи. Најважнији закључак ове опсежне анализе проблема и изазова у судској контроли управе јесте неопходност увођења управносудске ствари као законског термина у наш правни поредак, из разлога што је крајње време рачунајући од последње реформе, да наше управно правосуђе заиста и постане градителј законитости и владавине права. И на самом крају, аутор указује да промене иако постоје нису решиле старе проблеме, већ их само још више нагомилавају. Ради решавања описаних проблема, наша држава треба да одступи од старе изреке да је туђе слађе, те да управно судство и предмет управног спора прилагоди својим потребама, јер очигледно је да преписивање разних европских стандарда и реформа ради реформе не води ка циљу, већ да реформа треба да буде средство помоћу којег се на прави начин остварује судска контрола управе.

5. Закључак

Још је давно Платон сматрао законе битним сегментом државе и друштва, будући да управо од закона овиси развој друштва, наводећи да тамо где закон није врховни ауторитет – распад државе је близу, а тамо где закон ужива највећи ауторитет – постоји благостање и људи уживају у благословима које су богови спустили на државу (Gosalbo 2010, 232–235). Водећи се Платоновим размишљањем, а узимајући у обзир претходно извршену анализу проблема и изазова у судској контроли управе, поставља се питање да ли држава која се у свом највишем правном акту позива на владавину права и која припада групи земаља са најдужом традицијом судске контроле управе, може себи дозволити непотпуност темељног прописа у регулативи судске контроле управе. Итекако је јасно да држава која се позива на владавину права не може себи дозволити законодавне празнине које ту контролу нарушавају. Недовољно уређен законски оквир доводи до неједнакости у приступу правди, што у својој суштини угрожава саму основу владавине права. Уместо да служи као гаранција заштите права и праведног поступања, некомплетан закон може створити правну несигурност и довести до злоупотребе моћи, чему се, у најширем смислу, Платон противио.

У светлу анализе постојећег законодавног оквира и идентификованих слабости у његовој примени, постаје јасно да је неопходна реформа Закона о управним споровима како би се омогућила ефикаснија и правичнија заштита права странака и унапредио целокупни правосудни систем. Ове промене треба да се заснивају на основним принципима правде, једнакости и правичности, како би се постигла што већа транспарентност и доступност управних судова. У том контексту, можемо се подсетити Платонове мисли о правди, према којој је правично друштво оно у којем су сви његови делови у хармоничном односу, а сваки део функционише у складу са својом природом и способностима.

На крају, аутор указује да је крајње време да се наша држава пробуди и започне реализацију реформе законодавства у области управних спорова. После више од 14 година од усвајања важећег Закона о управним споровима јасно је да су се и у пракси и теорији показале бројне слабости и проблеми који угрожавају заштиту права и интереса грађана. Право на судску контролу одлука органа управе се сматра основним стубом владавине права, међутим, већ дуго постоје недостаци који онемогућавају да се овај принцип оствари у потпуности. У овом тренутку, када су сети проблеми и слабости коначно идентификовали, неопходно је започети процес реформе поменутог Закона, јер таква

промена није само законодавни корак, већ и корак ка праведнијем и друштвено одговорнијем систему који ће омогућити грађанима да им правна заштита буде ефикасна, доступна и праведна. Најкраће могуће речено, целокупан закључак можемо ставити у једну реч: **Реформа!**

Литература

Анђелковић, Ј. (2018). Управна ствар, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Број 79, Година LVII, 2018;

Цуцић, В. (2015). *Спор пуне јурисдикције - модели и врсте*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитет у Београду, 2015;

Димитријевић, П. (2014). *Управно право, Општи део*, друго измењено и допуњено издање, Правни факултет, Универзитет у Нишу, 2014;

Димитријевић, П. (2017). *Управно право - општи део*, Медивест, Ниш, 2017;

Gosalbo-Bono, R. (2010). The Significance of the Rule of Law and its Implications for the European Union and the United States. *University of Pittsburgh Law Review* 72: 229 -360;

Лилић, С. (2011). Правна средства и нови закон о управним споровима Србије, *Зборник на трудови во чест на проф. др Наум Гриво*, Правниот факултет „Јустинијан први“ во Скопје, стр. 51-70;

Лилић, С., Димитријевић П., Марковић М. (2004). *Управно право усклађено са уставном повељом СЦГ*, Савремена администрација, Београд, 2004;

Милков, Д. (2014). О потреби усклађивања српског управног поступка са правом Европске уније, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 68, 2014;

Петровић М., Прица М. (2015). *Увод у велике правне и управне системе* (са европским управним правом), 2. измењено и допуњено издање, Правни факултет, Универзитет у Нишу, 2015;

Прица, М. (2019). Управна ствар и управно-судска ствар, *Право у функцији развоја друштва*, Косовска Митровица 2019, 597-639;

Прица, М. (2021). Супсидијарна и сходна примена Закона о општем управном поступку, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 91/2021, 97-116;

Пљакић, Љ. (2011). *Практикум за управни спор*, са коментаром, судском праксом и обрасцима за примену у пракси, Intertex, Београд, 2011;

Радошевић, Р. (2014). Организација управног судства, *Зборник радова Правног факултета Новом Саду*, бр. 3/2014, Нови Сад, 2014;

Радошевић, Р. (2020). Реформа управног спора нови покушај – стари проблеми, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 3/2020;

Радошевић, Р. (2018). *Правна природа управног уговора*, докторска дисертација, Правни факултет, Универзитет у Новом Саду, Нови Сад, 2018;

Радошевић, Р. (2021). Правна природа решења којим се одлучује о приговору у управном поступку, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/2021, стр. 601-616;

Томић, З. Р. (2012). *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, 2. допуњено издање, Службени гласник, Београд, 2012;

Томић, З. Р. (2019). *Коментар Закона о општем управном поступку са судском праксом и регистром појмова*, 2. преправљено и знатно допуњено издање, ЈП Службени гласник, Београд, 2019;

Теофилић, П., Korčec, Т. (2018). *Управно поступање и судска контрола законитости управних аката*, Службени гласник РС, Нови Сад, 2018;

Урошевић, Р. (2017). *Коментар Закона о општем управном поступку по члановима*, Параграф лекс, Београд, 2017;

Вучетић, Д. (2014). Европска управно-процесна правила и општи управни поступак Републике Србије, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 68, 2014;

Вукићевић Петковић, М. (2017). *Предмет управног спора*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитет у Нишу, 2017;

Правни акти

Устав Републике Србије, *Службени гласник Р. Србије*, бр.98/2006 и 115/2021;

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

Закон о општем управном поступку, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 18/2006 и 95/2018-аутентично тумачење);

Стратегија развоја правосуђа за период 2019-2024.год., Министарство правде, 2019;

Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 9/2014, 42/2014-испр. и 54/2018, III.E. Јачање механизма надзора у јавној управи;

Шестомесечни извештај о раду Управног суда по материјама за период од 1. јануара до 30. јуна 2024. године, Република Србија, Управни суд, Су III-20 6/24-5 од 8. јула 2024. године;

Судска пракса

Пресуда Врховног суда Југославије. Уж. 10165/61 од 12.01.1962. године;

Пресуда Врховног суда Србије, У. 2193/83 од 19.03.1984. године;

Пресуда Врховног суда Србије, У. 2598/02 од 14.12.2002. године;

Пресуда Врховног суда Србије У. 5720/05 од 31.05.2006. године;

Одлука Савезног суда, Усс. 690/91 од 21.11.1981. године;

Одлука Европског суда за људска права IUz-920/2012, *Службени гласник РС*, бр. 34/2014

Ana Katić, LL.M.,
Attorney at Law,
PhD student,
Faculty of Law, University of Niš

**CURRENT LEGAL REGIME PERTAINING TO THE SUBJECT MATTER OF
ADMINISTRATIVE DISPUTES IN THE LAW OF THE REPUBLIC OF SERBIA:
PROBLEMS AND CHALLENGES**

Abstract

The paper analyzes the subject matter of administrative disputes in the law of the Republic of Serbia, particularly in light of the adoption of the new Administrative Disputes Act (2009) and the establishment of the Administrative Court (2010) aimed at reforming judicial administration by expanding the subject matter of administrative disputes and respecting the European legal standards. The expected results were not achieved, and the problems that called for the reform have not been resolved to this day. In this paper, the author discusses the changes, challenges and problems encountered in the process, and points out that successful reform of administrative disputes cannot be achieved by blindly accepting the European legal standards and mirroring them in domestic legislation. A successful reform can only be arise from the legal nature of administrative disputes, including a clear and precise definition of the subject matter of administrative or administrative-judicial matters, which makes the administrative disputes distinctive and different from classic court disputes.

Keywords: *administrative dispute, subject matter of administrative dispute, administrative judiciary, administrative court, judicial control of administration, administrative matter, administrative court matter, Administrative Disputes Act RS.*