

**НАУЧНО ИСТРАЖИВАЧКИ ПРОЈЕКАТ**  
**„ЗАКОНОДАВСТВО РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ – СТАЊЕ, ЦИЉЕВИ И**  
**ДАЉИ РАЗВОЈ“ ЗА ПЕРИОД 2013-2015. ГОДИНЕ**  
**Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим**  
**седиштем у Косовској Митровици**

---

---

***Издавач:***

Правни факултет у Приштини са привременим  
седиштем у Косовској Митровици

***За издавача***

Проф. др Владан Михајловић, декан

***Главни и одговорни уредник***

Проф. др Олга Јовић Прлаиновић

***Заменик главног и одговорног уредника***

Проф. др Владимир Боранијашевић

***Редакциони одбор:***

Проф. др Марија Крвавац

Проф. др Петар Станојевић

Проф. др Душанка Јововић

Проф. др Ђорђије Блажић

***Технички уредник***

Младен Тодоровић

***Дизајн корица***

Димитрије Милић

***Штампа***

Кварк, Краљево

***Тираж:***

100 примерака

**ISBN 978-86-6083-040-3**

**Штампање овог Зборника помогло је Министарство просвете,  
науке и технолошког развоја Републике Србије**

---

---

# САДРЖАЈ

## ГРАЂАНСКОПРАВНА НАУЧНА ОБЛАСТ

<i>Проф. др Марија Крвавац</i> КОНКУРЕНТНА МЕЂУНАРОДНА СУДСКА НАДЛЕЖНОСТ И ПРОБЛЕМ ЛИТИСПЕНДЕНЦИЈЕ	7
<i>Проф. др Братислав Милановић</i> ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ НОВОГ ЗАКОНСКОГ РЕГУЛИСАЊА КОНЦЕСИОНИХ УЛАГАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	23
<i>Проф. др Љубица Мандић</i> ВАНПАРНИЧНИ ПОСТУПЦИ У ПРИВРЕДНИМ СТВАРИМА	49
<i>Проф. др Владимир Боранијашевић</i> ЗАХТЕВ ЗА ПРЕИСПИТИВАЊЕ ПРАВНОСНАЖНЕ ПРЕСУДЕ	63
<i>Проф. др Олга Јовић Прлаиновић</i> ИМОВИНСКИ ОДНОСИ ДЕТЕТА И РОДИТЕЉА	79
<i>Доц. др Јелена Беловић</i> ПИТАЊЕ НАДЛЕЖНОСТИ У ПОТРОШАЧКИМ УГОВОРИМА ПРЕМА НАЦРТУ ЗАКОНА О МЕЂУНАРОДНОМ ПРИВАТНОМ ПРАВУ	97
<i>Доц. др Душан Новаковић</i> ПРАВНА ПРИРОДА УГОВОРА О ДОЖИВОТНОМ ИЗДРЖАВАЊУ	109
<i>Доц. др Страхиња Миљковић</i> МЕЂУНАРОДНАПРАВНА РЕГУЛАТИВА ФРАНШИЗИНГА – ПОКУШАЈИ UNIDROIT-а ДА ДОНОСЕ КОНВЕНЦИЈУ О МЕЂУНАРОДНОМ ФРАНШИЗИНГУ	125
<i>Мр Душко Челић</i> НЕЛЕГАЛНА "ПРИВАТИЗАЦИЈА" ДРУШТВЕНЕ И ДРЖАВНЕ СВОЈИНЕ НА КОСОВУ И МЕТОХИЈИ НАКОН 10. ЈУНА 1999. ГОДИНЕ – ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ	141
<i>Гордана Дамјановић</i> КОМЕРЦИЈАЛИЗАЦИЈА ПРАВА ИНТЕЛЕКТУАЛНЕ СВОЈИНЕ	153

*Горан Тишић*

ЗАШТИТА ПУТНИКА КАО ПОТРОШАЧА КОД УГОВОРА О ПУТОВАЊУ  
У ПАКЕТ АРАНЖМАНУ У СВЕТЛУ НОВЕ ДИРЕКТИВЕ ЕУ О  
ПУТОВАЊУ У ПАКЕТ АРАНЖМАНУ И ПОВЕЗАНИМ ПУТНИМ  
АРАНЖМАНИМА 167

### **КРИВИЧНОПРАВНА НАУЧНА ОБЛАСТ**

*Проф. др Петар Станојевић*

ПРОБЛЕМИ УТВРЂИВАЊА ЧИЊЕНИЧНОГ СТАЊА КОД КРИВИЧНОГ  
ДЕЛА НАСИЉЕ У ПОРОДИЦИ АНАЛИЗЕ И ИСТРАЖИВАЊА 201

*Проф. др Владимир В. Вековић*

ИЗВРШЕЊЕ КРИВИЧНИХ САНКЦИЈА У СРБИЈИ –  
КРИМИНАЛНОПОЛИТИЧКИ И ИСТОРИЈСКИ ДИСКУРС 217

*Мр Драган Благоић*

СТАРОСНА ГРАНИЦА МАЛОЛЕТНИКА У УПОРЕДНОМ ПРАВУ 231

*Мр Саша Атанасов*

ТЕХНИКА СУОЧЕЊЕ СВЕДОКА У КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ 243

*Мр Здравко Грујић*

СТАНДАРДИ УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА У ОБЛАСТИ  
ПРОПИСИВАЊА И ПРИМЕНЕ АЛТЕРНАТИВНИХ КРИВИЧНИХ  
САНКЦИЈА И МЕРА 257

*Мирјана Ђукић*

АФЕКТИ И ЊИХОВИ ПОРЕМЕЋАЈИ  
(СУДСКО ПСИХИЈАТРИЈСКИ И КРИВИЧНОПРАВНИ АСПЕКТ) 277

### **ПРАВНОЕКОНОМСКА НАУЧНА ОБЛАСТ**

*Проф. др Душанка Јововић*

ЕНЕРГЕТСКА СИГУРНОСТ: ПРАВНИ, ЕКОНОМСКИ И  
ПОЛИТИЧКО-БЕЗБЕДОНОСНИ АСПЕКТИ 291

*Проф. др Љубомир Митровић*

ДОПРИНОС И УНАПРЕЂЕЊЕ МАКРОЕКОНОМСКИХ АГРЕГАТА  
АГРОИНДУСТРИЈСКОГ СЕКТОРА СРБИЈЕ НА ПУТУ КА ЕУ 305

*Мр Сузана Димић*

МОГУЋИ МОДЕЛИ ОПОРЕЗИВАЊА ДОХОТКА У СРБИЈИ 323

<i>Данијела Петровић</i> ЕКОНОМСКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ КАО ДЕТЕРМИНАНТЕ ПРОЦЕСА КОНВЕРГЕНЦИЈЕ	333
---	-----

## УПРАВНО-ПОЛИТИЧКА НАУЧНА ОБЛАСТ

<i>Проф. др Владан Михајловић</i> РАЗЛИКОВАЊЕ УСТАВОТВОРНЕ ОД ЗАКОНОДАВНЕ ВЛАСТИ КАО ПРЕТПОСТАВКЕ КВАЛИТЕТА И ЕФИКАСНОСТИ ПРАВНЕ ДРЖАВЕ	349
--	-----

<i>Проф. др Милорад Жижич</i> НОРМАТИВНА ДЕЛАТНОСТ У ЗАШТИТИ ОСНОВНИХ ПРАВА ЧОВЕКА	369
--	-----

<i>Проф. др Ђорђе Блажич</i> ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР У ПРАВНОМ СИСТЕМУ СРБИЈЕ	375
--	-----

<i>Проф. др Сава Аксић</i> АКТ АНЕКСИЈЕ И ЊЕГОВЕ ПОСЛЕДИЦЕ	405
---	-----

<i>Доц. др Слободанка Перић</i> ВАНСУДСКА ЗАШТИТА ИНДИВИДУАЛНИХ ПРАВА ИЗ РАДНОГ ОДНОСА (алтернативно решавање радних спорова)	413
---	-----

<i>Доц. др Дејан Мирковић</i> МЕЂУНАРОДНИ СУД ПРАВДЕ И ЈУГОСЛАВИЈА	429
---	-----

<i>Доц. др Огњен Вујовић</i> LANCE ET LICIO	443
--	-----

<i>Мр Бојан Бојанић</i> БРИСЕЛСКИ (НЕ)СПОРАЗУМ – ОКВИР БУДУЋЕ АУТОНОМИЈЕ СРПСКОГ НАРОДА У СРПСКОЈ ПОКРАЈИНИ ИЛИ СИГУРАН ПУТ КА УСТАВНОПРАВНОМ ОТУЂЕЊУ КОСОВА И МЕТОХИЈЕ?	461
--	-----

<i>Невена Петровић</i> КОНТРОЛА УПРАВЕ ПОВОДОМ ПОВРЕДЕ УСТАВОМ ЗАЈЕМЧЕНИХ ПРАВА И СЛОБОДА ГРАЂАНА	481
---	-----

<i>Ирена Божич</i> ПРАВО НА ЖИВОТ	499
--------------------------------------	-----

## КОНТРОЛА УПРАВЕ ПОВОДОМ ПОВРЕДЕ УСТАВОМ ЗАЈЕМЧЕНИХ ПРАВА И СЛОБОДА ГРАЂАНА

**Апстракт:** Основни проблем људских права данас, није у њиховој прокламацији већ у успостављању система контроле и одговорности који ће омогућити њихову заштиту и ефикасно остваривање<sup>1</sup>. Уставом РС<sup>2</sup> се јемче и као таква непосредно примењују бројна и разнородна људска и мањинска права и слободе<sup>3</sup>. У њиховој формално-правној прокламацији наша земља несумњиво (и смело) тежи достизању европских принципа. Но, у практичној реализацији Устава и на њему заснованих прописа, због њихове неадекватне примене, непознавања или слабијег познавања, несвесног или намерног непоштовања процедура (врло често крутих и претерано формализованих), давања примата јавном над приватним интересом и мноштва других разлога, ниво квалитета заштите и остваривања основних права човека знатно је испод „европског“.

Делотворна заштита и остваривање људских права обезбеђују надлежним органима легитимитет и својство припадности „правној држави“. Држава ће постати правна држава онда и у оној мери када и уколико успе да конкретно оствари историјски достигнут цивилизацијски

---

\* Асистент

<sup>1</sup> П. Димитријевић, *Управно право општи део*, 2013 год., стр. 46.

<sup>2</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 98/2006.

<sup>3</sup> Сви модерни Устави садрже каталог основних људских права и слобода при чему тај појам, као усталом, ни друге кључне појмове које садрже не дефинишу. Тако, уставоправно детерминисање појма основних права је у основи формалноправно (Устав Аустрије примерице, користи термин „Уставом гарантована права“ и таквим сматра искључиво она која су зајемчена објективним правом уставне снаге). Основним се, дакле, углавном сматрају права наведена у матичној јединици Устава. Међутим, неким од тих права недостаје нужна индивидуалистичка црта. С друге стране, има у осталим, нематичним деловима појединих Устава таквих права која се по својим битним обележјима не разликују од оних која Устав ословљава „основним“. Из тих разлога проблематиком основних права опсежније се бавила теорија и уставна јудикатура. Јудикатура Уставног суда Италије изградила је појам „неповредива права“ који се не поклапа са појмом „основних права“ будући да је од њега ужи и обухвата само нека од основних прана.

ниво права и слобода човека, ограничавајући (у ту сврху) сваку па и управну власт<sup>4</sup>.

Може ли се, с обзиром на постојеће стање људских права на нормативном, а нарочито на плану практичне примене, наша земља заштити епитетом правне? Одговор на постављено питање изискује претходно разматрање следећих питања: прво је питање законитости и ефикасности поступања органа у чијој је надлежности остваривање права и слобода грађана. На поменуто се надовезује питање делотворности контролних механизма и средстава заштите зајемчених права од повреда и кршења учињених у поступку њиховог остваривања. Најзад, из претходног следи и питање оправданости (и значаја) улоге Уставног суда и Заштитника грађана у поступку заштите основних права.

**Кључне речи:** *повреде људских права и слобода, врсте контроле управе.*

## I

### О законитости и ефикасности органа надлежних за остваривање људских права

О заштити и остваривању права грађана стара се се велики број државних али и органа и организација који су изван државне структуре. Имајући у виду да би разматрање целине тих организационих структура а с обзиром на бројност и разноврсност истих, увелико премашило обим овог рада, то ће предмет даље анализе бити поступање управе у поступку остваривања људских права.

Као заступник јавног интереса а уједно и најсвеобухватнија грана државне власти која најчешће и најнепосредније долази у додир са грађанима одлучујући непосредном применом закона о њиховим правима, обавезама и на закону заснованим интересима у појединачним правним стварима које имају карактер управне ствари „административна власт ће, имајући задатак да ради у корист општине а не појединаца, бити увек склона да у датој прилици закон, сасвим bona fide уосталом, тумачи на

---

<sup>4</sup>О улози и значају људских права у модерној, правној држави П. Димитријевић, даље наводи: „...идеја правне државе има смисла само ако се развија у функцији одбране човека, људског достојанства и етоса слобода. Зато заштита и остваривање субјективних јавних права представља крајњи циљ сваке истински правне државе.“

штету права приватних само ако такво тумачење иде у корист опшћу“<sup>5</sup>.

Премда, Устав РС (чл. 3) предвиђа да је владавина права основна претпоставка Устава те, да она почива на неotuђивим људским правима, док Закон о опшћем управном поступку<sup>6</sup> недвосмислено каже да је начело законитости основни принцип деловања управе те, да су органи који решавају у управним стварима дужни да обезбеде успешно и квалитетно остваривање и заштиту права и интереса грађана и других странака у управном поступку ...

У протеклој години Влада РС усвојила је Стратегију реформе јавне управе<sup>7</sup>. Како се у овом документу наводи, циљ реформе је да се извесни принципи и стандарди Европске уније - принципи европског управног права, односно начела тзв. Европског административног простора у потпуности унесу и примене у домаћем систему јавне управе. У спровођењу конкретних мера и активности на остварењу основних принципа и циљева реформе јавне управе није уочен видљивији напредак. То је, уз недостатак одговорности за учињено (и неучињено), основни узрок помањкања примене начела „добре управе“<sup>8</sup> у РС, а за последицу има масовно, свакодневно кршење најразличитијих права грађана. У прилог томе и више него експлицитно говори пракса (одељак III, следи у наставку).

---

<sup>5</sup> В.С.Вељовић, *Однос између судске и административне власти у држави*, Дело, десета књига, Београд, 1896, стр. 359. Извор: Р. Марковић, *Управно право опшћи део* (друго поправљено и проширено издање), Београд, 2002, стр.508.

<sup>6</sup> Закон о опшћем управном поступку, “Сл. лист СРЈ” бр. 33 од 11 јула 1997, 31/1, “Сл. гласник РС” бр. 30 од 7. маја 2010, даље ЗУП. Видети чл. 6 и 7.

<sup>7</sup> У даљем тексту СРЈУ. За разлику од истородног стратешког документа из 2004 год. који се односно искључиво на сегмент државне управе, актуелни је по свом предмету битно шири. Како се у СРЈУ наводи, кључни разлог проширења предмета Стратегије са државне на јавну управу, односи се првенствено на потребу обезбеђења функционалног јединства и стандарда квалитета активности којима се врше одређене врсте управних послова и јавних овлашћења, независно од субјеката (органа, организација, институција) који их обављају.

<sup>8</sup> „Концепт добре управе редефинише рад управе и односе између управе и грађана. Овај концепт одговара на очекивање и потребу уравнотеженог приступа остваривању јавног интереса уз истовремену заштиту права и интереса грађана. Добра управа треба да буде на услузи заједници и да промовише поверење друштва у извршну власт; тиме добра управа доприноси политичкој стабилности и подстиче економски развој и социјално благостање. За разлику од тога, нефункционална управа представља препреку продуктивним инвестицијама и може да узрокује отпор и протест грађана против државе, а у најгорем случају да доведе до нефункционалне државе.“ Сигма, *Добра управа кроз бољи систем управних процедура*.

## II

### О делотворности механзама контроле управе и средстава заштите права грађана од повреда учињених у (управном) поступку њиховог остваривања

#### 1. Управно-правна контрола управе и средства заштите права грађана

Руковођена разлогом јавног интереса, као заступник државе, делујући у име и за рачун државе, управа се неретко оглушава о права и интересе физичких и правних лица доводећи тиме у питање значај како поменутог начела законитости тако, и не мање битног начела заштите права странака. Стога се установљавају бројни и разноврсни механизми контроле који имају за циљ успостављање одговорне и ефикасне управе. Која је и колика улога административних и других правних лекова (средстава) у успостављању нарушене законитости, односно реафирмацији начела заштите права странака?<sup>9</sup>

Административни (управо)правни лекови<sup>10</sup> нису само инструмент у рукама грађана којим они бране своја права у односу на органе управе. Они су такође и инструмент самоконтроле органа управе јер им омогућавају да идентификују системске грешке и на тај начин унапреде, генерално, административну праксу у будућим сличним случајевима.

У њихову корист изјаснио се и Савет Европе. Наиме, поменуто тело је административним (управноправним) средствима, нарочито жалби у управном поступку, дало посебну тежину у својим препорукама<sup>11</sup> имајући у виду чињеницу да осим што доприносе заштити права странака и пружају могућност самоконтроле органима управне власти, значајно доприносе смањењу оптерећења управних судова.

---

<sup>9</sup> Н. Петровић, *Нарочити случајеви поништавања, мењања и укидања решења у функцији заштите права странака и објективне законитости*, Зборник радова Правног факултета у Косовској Митровици „Право и друштвена стварност“, свеска друга, стр. 2.

<sup>10</sup> ЗУП уопште не помиње редовна као што уосталом, не употребљава ни термин ванредних правних лекова, већ само говори о: 1) жалби, 2) понављању управног поступка и 3) нарочитим случајевима поништавања, мењања и укидања решења.

<sup>11</sup> Council of Europe, Recommendation(80)2 Concerning the Exercise of Discretionary Power by Administrative Authorities, adopted by the Committee of Ministers to member states on good administration, adopted by the Committee of Ministers on June 20, 2007



## 1.1. Жалба као инструмент контроле управе и заштите права грађана

Жалба је инструмент унутрашње, инастанционе контроле, односно самоконтроле управе. Осим што странци незадовољној првостепеним решењем, која држи да је њиме повређена у својим правима (обавезама), односно, странци која услед недоношења решења не може да оствари неко Уставом или другим прописом зајемчено право омогућава да иницира поступак контроле од стране вишег органа жалба уједно, пружа могућност и самом доносиоцу да своје грешке увиди и отклони<sup>12</sup>. На тај начин, исправљањем учињених погрешака или доношењем решења (у случају „ћутања администрације“) било од стране првостпеног или другостпеног органа, жалба даје свој допринос заштити људских права повређених првостепеним (не)деловањем управе.

О ефикасности жалбе као правног средства за заштиту права грађана, посматрано са аспекта квантитативних критеријума, најбоље сведоче подаци о броју процената у коме се жалба у различитим управним материјама показала као довољно средство правне заштите права сходно чему је жалиоце одвратила од иницирања поступка управно-судске заштите<sup>13</sup>.

Међутим, жалба не јемчи да ће њоме све незаконитости и неправилности у вези са управним актима бити отклоњене, као ни да у поступку који по њој следи неће бити поновљене или учињене нове. Због тога постоје потребе и интереси да се понекад одстране и такви управни акти који се више не могу одстрањивати помоћу редовног правног лека<sup>14</sup>. Стога *„се не може сматрати категорички да рјешења донијета у управном поступку морају остати вјечна и садржајно апсолутна, чак и онда кад су постала правоћна...“*<sup>15</sup>.

Из тих разлога а у сврху исправљања материјалних и процесних грешака решења која су стекла својство коначности или, чак и правоснажности, установљава се систем ванредних правних лекова.

---

<sup>12</sup> Чл. 225-227 ЗУП.

<sup>13</sup> Више о учинковитости жалбе и предлозима реформисања постојећег режима: Н. Петровић, *Жалба у управном поступку*, Тематски зборник Правног факултета у К. Митровици, „Законодавство РС – стање, циљеви и даљи развој“ стр. 455-472. Од новијих радова који за тему имају делотворност жалбе у управном поступку видети и: В. Цуцић, *Делотворност жалбе у управном поступку*, Правни факултет, Београд.

<sup>14</sup> Р. Марковић, *Управно право општи део*, Београд, 2002, стр. 427.

<sup>15</sup> М. Камарић, *Управни поступак*, Сарајево, 1978, стр. 227. Извор: Р. Марковић, *наведено дело*, стр. 427.

## 1.2. Ванредна права средства као механизам контроле управе и вид заштите права грађана

За разлику од жалбе која представља редовни пут унутрашње управне контроле, тј. самоконтроле, ванредни правни лекови представљају ванредни пут унутрашње, управне контроле управе<sup>16</sup> којем странка (или надлежни орган) прибегава ради заштите личних права (или јавних интереса) кад више нема могућност редовне правне заштите. Но, иако је њихово установљивање инспирисано посве легитимним циљевима, њихова примена у пракси једнако може довести до кршења права странака и законитости у име чије заштите нормативно постоје. Ово, будући да њихова примена значи могућност правног интервенисања против коначних и правоснажних управних аката што за практичну последицу може имати уклањање из правног поретка аката (наведених својстава) којима је странка стекла какво право или јој је наметнута каква обавеза.

Осим тога, анализа позитивно-правне регулативе појединих лекова показује да постоје отежавајући услови за њихову примену. Њима се жели спречити олако и штетно правно интервенисање, односно поништавање, укидање или мењање коначних, правоснажних и извршних решења и допринети реafirмисању (видно нарушених) најбитнијих процесних начела - правоснажности и стечених права. Судска пракса показује да је те захтеве тешко остварити у пракси што доводи до практичне неупотребљивости правних лекова<sup>17</sup>. Описана деликатност у њиховој практичној примени која их, без сумње, чини најтруснијим подручјем управног-процесног права с једне, а са друге стране чињеница да се њима није изашло из оквира унутрашње контроле оправдавају и чине нужним егзистенцијализам других механизма контроле ван управе.

---

<sup>16</sup> За одлучивање о ванредним правним лековима надлежни су упринципу, сами органи управе, и то доносици побијаних управних аката (за поједина, понављање поступка нпр.), другостепени, односно органи који врше надзор нас органом доносиоцем.

<sup>17</sup> Н. Петровић, *Критичка анализа система ванредних правних лекова са посебним освртом на Понављање у управном поступку*, Научно истраживачки пројекат - „Законодавство РС- стање, циљеви и даљи развој“, Правни факултет у К. Митровици, друга свеска, стр. 493-504.

## 2. Управно-судска контрола управе и заштита права грађана

У правно уређеној држави заснованој на принципима демократије и владавине права недопустиво је препустити управи да буде крајњи судија у сопственој ствари. Ово нарочито ако се има у виду да управа током читавог поступка води рачуна о јавном интересу и неретко је, вођена њиме, у прилици да исти заштити на уштрб права странака, о чијем је остваривању једнако дужна да се стара. Како би се избегла повреда принципа *nemo iudex in causa sua* коначна реч о законитости појединачних (и уједно најчешћих манифстационих форми ауторитативних) аката поверава се једном независном и од управе одвојеном органу који је, стога „у могућности да јавни интерес о ком је орган водио рачуна, цени објективно, дакле у правој мери, и да му даје само онај значај који по закону има“<sup>18</sup>. О томе В. Вељковић вели: „Кад ви у спору са административном влашћу не можете, на основу принципа о подели власти да се обратите за заштиту некој другој власти него тој истој административној власти, онда је то приближно толико исто колико и кад бисте у једном приватном спору били принуђени да за судију узмете свог парничара“<sup>19</sup>.

Наведени принципи демократије и владавине права налажу да се вршење управне власти подвргне судској контроли законитости, као спољној и дефинитивној правној контроли. Тај судски надзор, та круцијална правна заштита треба да буде потпуна, објективна, стална и компетентна<sup>20</sup>. Судска<sup>21</sup>, екстерна контрола управе допуњује систем управне, интерне контроле чинећи тако механизам контроле управе и заштите права грађана потпунијим и неспорно објективнијим.

---

<sup>18</sup> Б. Мајсторовић, *Коментар закона о управним споровима*, Београд, 1967, стр. 38. Извор: Р. Марковић, *наведено дело*, стр. 478.

<sup>19</sup> В. С. Вељовић, *оп.*, *cit* стр. 358. Извор: Р. Марковић, *наведено дело*, стр. 507.

<sup>20</sup> З. Томић, *Управни спор и управно судовање у савременој Србији*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, стр. 22.

<sup>21</sup> Решавање управних спорова у упоредном праву изведено је на различите начине. У начелу, може се говорити о два основна модела: англоамеричком и француском. Суштинска одлика англоамеричког је у томе што је решавање управних спорова (паралелно са класичним) у надлежности редовног правосуђа. Овај модел послужио је као основа управног судовања Мађарској, Словачкој, Румунији,... Главно обележје француског модела јесте решавање управних спорова од стране посебног, управног суда. Послужио је као узор (са мањим или већим сличностима или одступањима) у организацији управног правосуђа већем броју европско-континенталних земаља: Немачка, Аустрија, Италија, Турска, Шпанија, Хрватска, Црна гора, Србија, Словенија,...

У РС темељ управног судовања чине две уставне поставке<sup>22</sup>: Првом се јемчи право на правично суђење (чл. 32.): „Свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама...“ а другом, (чл. 98. ст. 2): „Законитост појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на законом заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору...“ управа подводи под контролу Управног суда.

### **3. Уставно-судска контрола управе и заштита права грађана (О улози Уставног суда у поступку заштите основних права)**

Одмерено прецизирати индивидуалне јавне слободе, права и обавезе, прокламоване општим правним актима, приоритетна је улога државне и јавне управе<sup>23</sup>.

Бројни (формални и неформални, интерни и екстерни, правни и политички) механизми контроле који су се развили у демократској правној држави треба да допринесу равнотежи између огромне моћи државе (нарочито управног апарата, традиционално снадбевеног ауторитативношћу) с једне, и права и слобода појединаца и правних лица приватног права с друге стране.

Потреба делотворније, рационалније и ефикасније заштите права и интереса грађана и других странака у управном поступку, преко потребно хармонизовање домаћег законодавства са релевантним међународним стандардима на пољу људских права и провереним актуелним упоредноправним решењима и други стандарди добре управе који се реформом јавне управе настоје реализовати били су, вероватно, главна инспирација уставотворцу да у постојећи систем заштите људских права укључи и Уставни суд.

Овај високи суд јавног права врши (пружа) двојаку, непосредну (по уставној жалби) и посредну (у поступку нормативне контроле уставности) контролу (заштиту) људских права. Тиме, осим несумњивом субјективном значају који се огледа у унапређењу система заштите па тиме и подизању квалитета људских права, УС доприноси и објективној

---

<sup>22</sup> З. Томић, *op. cit.*, стр. 26. У наведеном делу аутор се бави и питањем постојеће (одсуство двостепеног одлучивања) и могућим модалитетима организационе структуре управног правосуђа у функцији унапређења права грађана.

<sup>23</sup> *Ibid.*

законитости, уздижући принцип владавине права и правне државе на виши ниво и приближавајући се тако идеалу правичне државе<sup>24</sup>.

### 3.1. Непосредна контрола управе и заштита права грађана у поступку по уставној жалби<sup>25</sup>

Члан 170. Устава РС приближио је УС РС већини европских обезбедивши му правни основ за пружање директне, непосредне заштите људским и мањинским правима и слободама зајемченим њиме. Могућност појединца да се без већих формалности и трошкова обарати овом високом суду јавног права трансформисала је УС наше земље од институције која се бави искључиво „крупним уставоправним питањима“ у својеврсног „заштитника грађана“ и „суд обичних људи“<sup>26</sup>.

Поменута уставна норма<sup>27</sup> је, и поред приличне правно-техничке прецизности у правној и уставној стварности отворила пут тумачењи опречним схватањима појединих њених сегмената.

Најпре, шта може бити ожалбено<sup>28</sup>? Наиме, челници судске власти оспоравали су могућност преиспитивања сопствених одлука од стране УС. Упориште за такав свој став налазили су у следећим аргументима:

---

<sup>24</sup> Д. Стојановић, *Уставни суд Србије* (рукопис).

<sup>25</sup> Поред уставне жалбе устав РС предвиђа и жалбу судија и јавних тужиоца, жалбу народних посланика на одлуку о потврђивању мандата, жалбу за заштиту права локалну самоуправу и покрајинску аутономију. У теорији се појавило занимљиво али ипак неодрживо гледиште по коме су у питању само модалитети „уставне жалбе“. Круг лица легитимисаних на њихово изјављивање, права која штите, поступак који се по њима води јасно указују да разлика између њих и уставне жалбе није само термилошке већ суштинске природе.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Чл. 170 Устава: *Уставна жалба се може изјавити против појединачних аката и радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска и мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.*

<sup>28</sup> Од начина на који је одређен предмет уставне жалбе директно зависи обим контроле јавне власти од стране УС. Ово питање је мање-више слично или различито регулисано у системима који познају непосредну уставносудску заштиту. Тако, предмет уставне жалбе је најшире одређен у Немачкој јер се њоме могу побијати сви, како општи тако појединачни акти свих јавних власти. Жалбом се дакле, може оспоравати и закон али жалилац мора доказати да је њиме непосредно погођен у својим правима. У Аустрији је предмет жалбе значајно рестриктивније постављен. Њоме се не могу побијати судске одлуке већ искључиво суверени акти и радње управе.

Примарно, уставна заповест по којој судска одлука може бити предмет преиспитивања искључиво од стране надлежног суда. Потом, принцип независности и самосталности судске власти, положај Врховног касационог суда, ... Главни мотив оспоравања надлежности УС био је касаторно дејство његових одлука.

Даље, поставило се питање права која се уставном жалбом штите. Јесу ли то само она права зајемчена матичним делом Устава или сва њиме гарантована права? Могу ли предмет жалбе бити права зајемчена међународним уговорима? Могу ли се жалбом штитити права зајемчена само законима?

Својом важношћу у пракси наметнуло се и питање принципа супсидијарности, односно, кад се има сматрати да су исцрпљена правна средства? Од одговора на ова, својевремено актуелна питања умногоме је зависило у којој ће се мери и са којом ефикасношћу УС укључити у систем заштите људских права.

Поводом њих УС је изнео следећа становишта. Не спорећи да ВКС највиша судска инстанца у земљи УС само извршава Уставом му поверену мисију да под одређеним (и то крајње рестриктивним) условима штити људска и мањинска права и слободе од учињених повреда па, и у односу на одлуке судова. Притом не дира у принцип самосталности и независности судске власти будући да не поступа као инстанциони суд већ се ограничава искључиво на утврђивање (не)постојања повреде „специфичног уставом гарантованог права“. У погледу другог питања, УС је заузео став да се уставном жалбом штите сва, индивидуална и колективна, Уставом загарантована људска и мањинска права и слободе, независно од њиховог системског места у Уставу и без обзира на то да ли су у уставни поредак уведена највишим правним актом или инкорпорирана ратификованим међународним уговорима. Права која уживају искључиво законску заштиту не могу се побијати уставном жалбом. У погледу трећег питања, УС је оцењујући доступност и делотворност правних средстава у појединим поступцима заузео став који се односи на све судске поступке: сматра је да је правни пут исцрпљен када је жалилац искористио сва редовна правна средства и она ванредна правна средства која су у његовој диспозицији тј., чије коришћење зависи од његове воље<sup>29</sup>.

Конкретизацијом овог општег става на управни поступак следи да је услов супсидијарности испуњен односно, правни пут исцрпљен:

1. Доношењем одлуке по тужби;

---

<sup>29</sup> Ставови Уставног суда (пречишћени текст), Уставни суд, Београд 2009, стр. 45-49

2. Уколико је дозвољена жалба против одлуке у управном спору или захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке, доношењем одлуке по овим правним;

3. Изузетно, ако је искључена могућност управног спора, доношењем одлуке по жалби против појединачног акта донетог у управном поступку;

4. У случају да је подносилац уставне жалбе против правноснажне одлуке суда у управном спору поднео иницијативу јавном тужиоцу захтев за заштиту законитости, благовременост уставне жалбе ће се ценити у односу на дан достављања одлуке суда, односно органа управног одлучивања по последњем правном средству, у смислу претходног става

### 3.1.1. Делотворност<sup>30</sup> уставне жалбе у пракси

Од доношења Закона о Уставном суду до краја прошле год. УС је поднето више од 40.000 жалби. Од тога је у меритуму решено око 800<sup>31</sup>. На одлуку се у просеку чека годину дана. Но, упркос томе број изјављених жалби из дана у дан драматично расте што сведочи о поверењу грађана у овај вид заштите права и институцију која је пружа. Уставна жалба се у пракси УС РС најчешће одбацује из процесних разлога. Највећи број усвојених жалби изјављен је због повреде права на суђење у разумном року<sup>32</sup>. Пракса УС обилује и случајевима одлучивања по жалби на одлуке органа јавне управе<sup>33</sup> па и Управног суда<sup>34</sup>. Према

---

<sup>30</sup> Европски суд за људска права сматра уставну жалбу делотворним правним средством на националном нивоу будући да се држи праксе одбацивања апликација уколико она претходно није искориштена.

<sup>31</sup> Д. Стојановић, *op. cit.* Поменути аутор сматра да је предуго чекање на одлуку (нарочито у предметима већег уставноправног значаја за које је јавност показала велико интересовање) један од већих проблема нашег Уставног правосуђа. Томе доприносе прешироко одређене надлежности, права „поплава“ уставних жалби, одсуство било каквих критеријума за приоритетно поступање али, и намерно чекање односно одуговлачење са поступком.

<sup>32</sup> Иако је повреда овог права изродила највећи број усвојених уставних жалби у својој пракси УС РС није установио неке посебне критеријуме већ се углавном позивао на оне установљене у пракси Европског суда за људска права. Интервенција УС убедљиво најчешће се захтева због повреде права на правично суђење, права на слободу и сигурност, права на правно средство, као и права на суђење у разумном року. У далеко мањој мери одлучивао је о заштити социјалних права док непосредна заштита мањинских права досада, уопште није била предмет уставносудске заштите.

<sup>33</sup> Примерице: према извештају судске праксе, у току 2011. УС је у поступцима по уставним жалбама, које су изјавили одборници у скупштинама јединица локалне самоуправе којима је мандат престао активирањем „бланко“ оставки, било на основу одлуке скупштине јединице локалне самоуправе било пресуде окружног суда, донео 16

правилима важећег изборног законодавства решавање изборних спорова компетенција је Управног суда. Иако се на поступак њиховог решавања сходно примењују правила управног спора, на донету одлуку није могуће изјавити ниједно од два Законом о управним споровима предвиђена ванредна правна средства. Одсуство ванредних лекова с једне стране, а с друге потреба потпуније заштите изборног права као једног од најзначајнијих политичких права, били су главни мотиви установљавања могућности за изјављивања уставне жалбе на правоснажну одлуку Управног суда. Тако, УС као „чувар Устава и уставности“ са аспекта поштовања основних Уставом гарантованих права контролише не само рад органе управе већ и поступање Управног суда као контролног механизма који управу контролише. Постоји дакле, над контролором контролор а све, у функцији што потпуније заштите и остваривања људских права.

### 3.2. Посредна контрола управе у поступку нормативне контроле

Док у поступку по уставној жалби УС контролише законитост појединачних аката управе (и других државних органа и носиоца јавних овашћења) у овом, суд оцењује законитост (и/или уставност) поступања

---

одлука којима је утврђена повреда изборног права из члана 52. Устава РС. Зависно од тога којим појединачним актима и радњама је учињена повреда изборног права, одлуком или пропуштањем скупштине јединице локалне самоуправе или пресудом, односно решењем окружног или вишег суда, модалитети изреке одлуке Уставног суда били су различити. Извор: Д. Стојановић, наведено дело.

<sup>34</sup> УС је одлуком IУз – 52/2008 утврдио несагласност са Уставом одредбе Закона о локалним изборима која је предвиђала да се однос између одборника и подносиоца листе може регулисати уговором и да на основу истог потоњи може поднети оставку у име одборника на његову функцију. Након, и на основу тога, на десетине одборника затражило је повраћај одборничких мандата. Међутим, јединице локалне самоуправе нису показале ревност у спровођењу наведене одлуке УС већ су, руководећи се принципом политичког опортунитета намрно пропуштале да донесу одлуке о измени својих аката о престанку мандата. На то су уследиле жалбе Управном суду који је исте одбацио с позивањем на одредбу члана 26. став 1. тачка 2) Закона о управним споровима („Сл. гласник РС“ бр. 111/2009.). Одборници су се након тога за заштиту својих права обратили УС. Поништавајући решења Управног суда, њему је дат обавезујући налог да у року од 30 дана од достављања одлуке УС поново одлучи о захтеву за измену појединачног акта који је довео до престанка мандата одборника. Управни суд у овом поступку не може одлучивати тако што би сам изменио акт о додели мандата новом одборнику који је донела скупштина јединице локалне самоуправе. Захтев за измену тог акта може се поднети само органу који је тај акт донео, дакле, надлежној скупштини, и то након доношења одлуке Управног суда којом се поништава претходни акт о престанку мандата. Извор: Д. Стојановић, наведено дело.



органа управе (и других државних органа и носиоца јавних овашћења) када они делују у форми општих аката и доприноси заштити људских права и слобода елиминушући из правног поретка оне опште акте којима се она вређају. На тај начин механизам непосредне уставносудске заштите људских права и слобода допуњује се маханизмом посредне. Она се остварује у поступцима апстрактне и конкретне (инцидентне) нормативне контроле.

У поступку апстрактне контроле Суд апстрактно, независно од конкретног спора одлучује о уставности/законитости подзаконског акта јавне управе. Поступак се покреће предлогом овлашћених предлагача<sup>35</sup>, решењем о покретању на основу иницијативе<sup>36</sup> и изузетно *ex officio*<sup>37</sup>.

УС је у скоријој пракси поништио неколико Уредби Владе<sup>38</sup> које су донете у имплементацији резултата тзв. „Бриселског процеса“ а којима се тангирају права грађана на Косову и Метохији.

У поступку инцидентне нормативне контроле УС оцењује уставност/законитост подзаконских аката<sup>39</sup> јавне управе не независно већ,

---

<sup>35</sup> Статус овлашћених предлагача у нашем праву имају сви државни органи, органи територијалне аутономије и локалне самоуправе и најмање 10 народних посланика. Практика УС указује да је је круг предлагача одређен прешироко јер се показало илузорним очекивање агилности у покретању поступка од стране свих наведених субјеката. Већу агилност показује једино опозиција, тј. парламентарна мањина у оспоравању пре свега, политичког законодавства.

<sup>36</sup> Иницијатор (свако физичко или правно, домаће или страно лице) не мора, за разлику од тзв. „индивидуалног предлога“ аустријског права имати правни интерес за побијајање закона. Оваквим решењем се проширују могућности за деловање УС па тиме потенцијално и обим посредне заштите права бива шири али се уједно увећава и дискреционо поступање УС јер по иницијативи поступа „*via gratie*“

<sup>37</sup> Покретање поступка по службеној дужности је особеност српског уставног правосуђа (одлука о покретању доноси се 2/3 већином гласова). Посматрано упоредно-право постоји, али искључиво ако се питање уставности/законитости јави као претходно у поступку решавања неког другог уставног спора. Овај начин активирања уставносудског механизма сматра се неприхватљивим како из начелно-теоријских тако и из практичних разлога.

<sup>38</sup> УС РС поништио је својим одлукама: *Уредбу о посебном начину обраде података садржаних у матичним књигама за подручје АПКМ* одлуком („Сл. гласник РС“ бр. 86 од 18. нов. 2011.); *Уредбу о посебном начину обраде података садржаних у катастру земљишта за подручје АПКМ* („Сл. гласник РС“ бр. 94 од 14. дец. 2011.); *Уредбу о контроли преласка административне линије према АПКМ* („Сл. гласник РС“ бр. 98 од 23. дец. 2011) као и *Уредбу о посебном начину признања високошколских исправа...* („Сл. гласник РС“ бр. 16 од 7. марта 2012. год).

<sup>39</sup> У нашем позитивно-правном одређењу конкретне нормативне контроле изостао је принцип *exsertio illegalis* јер судови не само што се не могу изјашњавати о уставности закона већ ни о законитости подзаконских аката. Тиме се посредна контрола јавне управе са редовног преноси на Уставно правосуђе. Са аспекта

напротив, поводом конкретног спора. Закон о уставном суду изричито предвиђа право судова на покретање инцидентне контроле уставности кад се у поступку пред њима појави питање закона или другог општег акта са Уставом, опште прихваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом<sup>40</sup>.

У пракси УС Србије инцидентна контрола нормативних аката нема никакву примену. Она је потпуно неразвијен, неделотворан институт уставне нормативне контроле<sup>41</sup>.

#### 4. Омбудсман у улози контролора управе и заштитника права грађана

Почетком 19-ог века појавила се једна оригинална институција за одбрану човекових права – омбудсман<sup>42</sup>, која је до данас остала узор и модел институционалне заштите људских права и слобода<sup>43</sup>. Првобитно је главни задатак Омбудсмана виђен у сузбијању „лоше управе“ (maladministration): занемаривања посла, непажљивости, пристрасности, одуговлачења, нестручности, подлости, произвољности и томе слично<sup>44</sup>. Том циљу требало је да послуже и широка овлашћења ове институције у надгледању и обуздавању активности администрације које су биле уперене на кршење права грађана<sup>45</sup>.

Законом о локалној самоуправи<sup>46</sup> на „мала врата“ и у нашу земљу улази омбудсман да би пар година касније, Законом о заштитнику грађана<sup>47</sup> ушао и на „главна“.

---

заштита основних права ефекти и дејство уставносудске нормативне контроле неспорно су делотворнији, али се с друге стране не сме заборавити питање преоптерећености УС.

<sup>40</sup> Члан 63. Закона о Уставном суду, („Сл. Гласник“ 109/2007, 99/2011, 18/2013).

<sup>41</sup> Д. Стојановић, *op. cit.*, стр. 58. Према мишљењу поменутог аутора овај контролни механизам би се могао учинити ефикаснијим уколико би се поступање УС прогласило хитним будући да се редовни судовни, под пресијом права на суђење у разумном року, не усуђују на његово активирање.

<sup>42</sup> Установа је шведског порекла и датира из 1809-те год. Имала је за циљ успостављање равнотеже између Круне и Парламента. Шведски пример следи велики број држава те са овом институцијом данас срећемо у Европи, Аустралији, САД, Новом Зеланду, па чак и неким земљама Африке, Латинске америке и Азије.

<sup>43</sup> В. Михајловић, *Уставно право*, Краљево, 2009, стр. 589.

<sup>44</sup> М. Петровић, *Наука о управљању као претпоставка управне политике*, Ниш, 2011, стр. 398.

<sup>45</sup> Б. Милисављевић, *The Ombudsman defender of civil rights center for Antivar Action*, Београд, 2001, стр. 15.

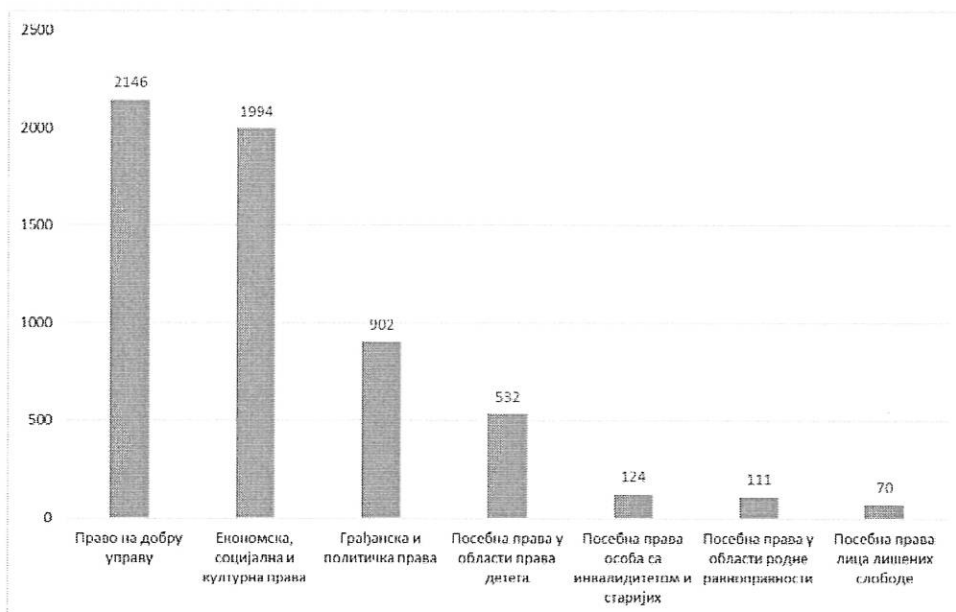
<sup>46</sup> Чл. 126. Закона о локалној самоуправи РС, „Сл. гласник РС“, бр. 9/2002.

<sup>47</sup> Закон о заштитнику грађана РС, „Сл. гласник РС“, бр. 79/2005.

### III

#### Стање људских права у пракси

Заштитник грађана је током 2014. године евидентирао 4877 притужби<sup>48</sup>. Њиховим разматрањем утврђено је да се највећи број повреда права на које указују грађани, односи на повреду начела и принципа „добре управе“.



Графикон 1– Број и класификација притужби према повређеним правима

Графикон јасно опомиње да су грађани у протеклој години Заштитнику највећи број притужби, готово половину, тачније око 44% од укупног броја (види табелу доле) упутили због повреде права на добру управу<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Што представља смањење броја притужби у односу на 2013. годину за око 3%. Број повређених права је увек већи од броја притужби, јер грађани у бројним притужбама указују на вишеструке повреде права. Тако је у 2014. години у примљених 4877 притужби указано на укупно 5938 повреда права. Статистички подаци дати у раду преузети из званичног Извештаја заштитника грађана за 2014 год.

<sup>49</sup> У 2013-ој год. број упућених притужби Омбудсману на рачун добре управе био је нешто мањи, партиципирајући у укупном броју са око 35%. 2012-те грађани су се у

Табела 1. - Врсте повређених права, њихов број и процентуално учешће у односу на број поднетих притужби.

Област права	Број повређених права	% у односу на све поднете
<b>Право на добру управу</b>	2.146	<b>44,00%</b>
Економска, социјална и културна права	1.994	40,89%
Грађанска и политичка права	902	18,49%
Посебна права у области права детета	532	10,91%
Посебна права особа са инвалидитетом и	124	2,54%
Посебна права у области родне	111	2,28%
Посебна права лица лишених слободе	70	1,44%
Посебна права припадника националних	59	1,21%
<b>Укупно повреда права у 4877 притужби</b>	<b>5.938</b>	

Горња табела приказује број и процентуално учешће појединих врста повређених права у односу на укупан број поднетих притужби. Из ње се да приметити да су најбројнији случајеви повреде начела „добре управе“, потом економских, социјалних и културних права и повреде грађанских и политичких права.

навећем проценту (око 47%) жалили на управу, док је у 2011-ој са процентом од 38,5 добра управа по броју упућених притужби била на другом месту. Током 2010-те притужбе на рачун добре управе чиниле су у укупном броју више од једне трећине, у нешто скромнијем обиму биле су заступљене 2009-те. Приказани нумерички подаци садржани су у редовним годишњим извештајима Омбудсмана за период 2009-2013.

Табела 2. – Приказ повређених права на добру управу, њихов број и процентуално учешће у односу на укупан број евидентираних свих повреда права на добру управу у притужбама

Право на поштовање закона	434	20,22%
Право на заштиту од ћугања администрације	355	16,54%
Право на коректно поступање органа	324	15,10%
Право на ефикасно поступање органа	284	13,23%
Право на добијање одлуке у законском року	218	10,16%
Право на поштовање створених правних очекивања	206	9,60%
Право на одсуство злоупотребе овлашћења	130	6,06%
Право на заштиту због повреде поступка	86	4,01%
Право на заштиту због непоступања по судским	45	2,10%
Право на заштиту због непоступања по актима	33	1,54%
Право на равноправан третман грађана	27	1,26%
Право на сразмерност у раду органа	4	0,19%
<b>Укупно</b>	<b>2146</b>	

### *Закључак*

Основни проблем људских права данас, није у њиховој прокламацији већ у успостављању система контроле и одговорности који ће омогућити њихову заштиту и ефикасно остваривање.

Анализирајући постојеће стање људских права (мање) на нормативном, а више на плану практичне примене, аутор се у раду бави раматрањем питања законитости и ефикасности органа управе у чијој је надлежности остваривање права и слобода грађана, питања делотворности механизма контроле и средстава заштите зајемчених права од повреда и кршења учињених у управном поступку њиховог остваривања и питања оправданости (и значаја) улоге Уставног суда и Омбудсмана у поступку заштите основних права. Јер, од законитости и ефикасности у поступању органа управе надлежних за остваривање права грађана и делотворности контролних механизма и средстава заштите од повреда учињених (активним или пасивним) деловањем управе директно зависи квалитет уживања основних права.

Указујући на добре стране постојећег система остваривања и заштите људских права, и оне мање добре, чију делотворност пракса доводи у питање, аутор у раду нуди и неке конкретне предлоге чија је сврха да управу учине одговорнијом за сопствено деловање а у циљу унапређења стања људских права.

**Nevena Petrović, LL.M**  
**Assistant**

**ADMINISTRATION CONTROL DUE TO THE VIOLATION OF  
CONSTITUTIONALLY GUARANTEED RIGHTS AND CIVIL  
LIBERTIES**

**Summary**

The basic problem of Human Rights today, is not in their proclamation, but in establishing a system of control and responsibility that will enable their protection and effective realization.

Pointing to the benefits of the current realization system and Human Rights protection and those less good, whose effectiveness practice brings into question, the author in this work offers some concrete proposals which serve to make the administration more responsible for its own actions in order to improve the Human Rights conditions.