

**НАУЧНО ИСТРАЖИВАЧКИ ПРОЈЕКАТ**  
*„Начела добре владавине – начело правне сигурности и начело  
правичности“ за период 2016-2018. година*

---

***Издавач:***

Правни факултет у Приштини са привременим седиштем у Косовској  
Митровици

***За издавача***

Проф. др Владан Михајловић, декан

***Главни и одговорни уредник***

Проф. др Владимир Боранијашевић, руководиоца пројекта

***Секретар пројекта***

Доц. др Јелена Беловић

***Уређивачки одбор:***

Проф. др Марија Крвавац

Проф. др Петар Станојевић

Проф. др Љубомир Митровић

Проф. др Слободанка Ковачевић-Перић

Доц. др Дејан Мирковић

***Технички уредник***

Младен Тодоровић

***Дизајн корица***

Кварк, Краљево

***Штампа***

Кварк, Краљево

***Тираж:***

50 примерака

**ISBN 978-86-6083-044-1**

**ISSN 0354-6543**

---

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

---

## САДРЖАЈ

### ГРАЂАНСКОПРАВНА ОБЛАСТ

<i>Проф. др Братислав Милановић</i> <b>КРЕДИТНИ АРАНЖМАНИ МЕЂУНАРОДНОГ МОНЕТАРНОГ ФОНДА У САВРЕМЕНОМ МЕЂУНАРОДНОМ ФИНАНСИЈСКОМ ПРАВУ</b>	<b>11</b>
<i>Проф. др Марија Крвавац</i> <b>УНИФИКАЦИЈА НОРМИ ГРАЂАНСКОГ СУДСКОГ ПОСТУПАКА СА ЕЛЕМЕНТОМ ИНОСТРАНСТИ У ОКВИРУ ХАШКОГ ПРОЈЕКТА</b>	<b>37</b>
<i>Проф. др Љубица Мандић</i> <b>ПОСТУПАК ЗА ЛИШЕЊЕ ПОСЛОВНЕ СПОСОБНОСТИ</b>	<b>55</b>
<i>Проф. др Владимир Боранијашевић</i> <b>О ЗАШТИТИ ПРАВА НА СУЂЕЊЕ У РАЗУМНОМ РОКУ</b>	<b>69</b>
<i>Проф. др Олга Јовић Прлаиновић</i> <b>ПРАВА ДЕТЕТА У СИСТЕМУ ЉУДСКИХ ПРАВА</b>	<b>85</b>
<i>Доц. др Јелена Беловић</i> <b>ОПШТА КЛАУЗУЛА ОДСТУПАЊА - ИЗРАЗ НАЧЕЛА ПРАВИЧНОСТИ У МЕЂУНАРОДНОМ ПРИВАТНОМ ПРАВУ</b>	<b>99</b>
<i>Доц. др Душан Новаковић</i> <b>ЗАЈЕДНИЧКА ИМОВИНА ВАНБРАЧНИХ ПАРТНЕРА (неке специфичне карактеристике)</b>	<b>115</b>
<i>Доц. др Страхиња Миљковић</i> <b>ДОКУМЕНТАРНИ АКРЕДИТИВ И НОВА УСР 600 rev. 2007. ПРАВИЛА</b>	<b>133</b>
<i>Др Душко Челић</i> <b>НОРМАТИВНА ДЕЛАТНОСТ УНМИК-а – ПРИЛОГ ВЛАДАВИНИ НЕПРАВА НА КОСОВУ И МЕТОХИЈИ</b>	<b>147</b>

<i>Гордана Дамјановић</i> <b>УГОВОРНА И ПРИНУДНА ЛИЦЕНЦА</b>	163
<i>Данијела Петровић</i> <b>НАКНАДА ШТЕТЕ – општа разматрања</b>	179
<i>Горан Тишић</i> <b>ДОЦЊА ДУЖНИКА (MORA DEBITORIS, MORA SOLVENDI)</b>	193

### **КРИВИЧНОПРАВНА ОБЛАСТ**

<i>Проф. др Петар Станојевић</i> <b>УТИЦАЈ ЖАЛБЕ НА ПРЕСУДУ ПРВОСТЕПЕНЕОГ СУДА НА РЕШАВАЊЕ ПРЕДМЕТА У РАЗУМНОМ РОКУ</b>	219
<i>Проф. др Владимир В. Вековић</i> <b>РЕФОРМА МАЛОЛЕТНИЧКОГ КРИВИЧНОГ ПРАВА И СПРОВОЂЕЊЕ АКЦИОНОГ ПЛАНА ЗА ПОГЛАВЉЕ 23</b>	237
<i>Доц. др Драган Благић</i> <b>КАЗНА МАЛОЛЕТНИЧКОГ ЗАТВОРА У ДОМЕНУ КРИМИНАЛНЕ ПОЛИТИКЕ</b>	251
<i>Др Саша Атанасов</i> <b>ПОСЕБНО ОСЕТЉИВИ СВЕДОЦИ У КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ</b>	269
<i>Др Здравко Грујић</i> <b>САДРЖАЈ КАЗНЕ РАДА У ЈАВНОМ ИНТЕРЕСУ – НОРМАТИВНА АНАЛИЗА</b>	291
<i>Мирјана Букић</i> <b>ОДНОС СПОРАЗУМА О ПРИЗНАЊУ КРИВИЧНОГ ДЕЛА И ПОЈЕДИНИХ КРИВИЧНОПРОЦЕСНИХ НАЧЕЛА</b>	315

## ПРАВНОЕКОНОМСКА ОБЛАСТ

- Проф. др Душанка Јововић*  
**ЕКОНОМСКА ПОЛИТИКА У ПЕРИОДИМА КРИЗНИХ  
ПОРЕМЕЋАЈА** 333
- Проф. др Љубомир Митровић*  
**СТАНДАРДИ КВАЛИТЕТА И БЕЗБЕДНОСТИ ХРАНЕ –  
ПРЕТПОСТАВКА ЗА ПОВЕЋАЊЕ ИЗВОЗА ПОЉОПРИВРЕДНО –  
ПРЕХРАМБЕНИХ ПРОИЗВОДА СРБИЈЕ** 349
- Др Сузана Димић*  
**НАЧЕЛО ПРАВИЧНОСТИ И ОБЛИКОВАЊЕ ОПТИМАЛНОГ  
МОДЕЛА ОПОРЕЗИВАЊА ДОХОТКА ФИЗИЧКИХ ЛИЦА** 369

## УСТАВНОПРАВНА И УПРАВНОПРАВНА ОБЛАСТ

- Проф. др Владан Михајловић*  
**ПРАВДА КАО ОСНОВ МОРАЛНЕ ЕГЗИСТЕНЦИЈЕ  
(ОДРЖАВАЊА) И РАЗВИТКА ЉУДСКЕ ЛИЧНОСТИ** 381
- Проф. др Ђорђије Блажић*  
**ИЗВРШЕЊЕ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ** 393
- Проф. др Слободанка Ковачевић-Перић*  
**НЕЗАКОНИТ ПРЕСТАНАК РАДНОГ ОДНОСА: ПРАВНЕ  
ПОСЛЕДИЦЕ ПРЕСУДЕ У РАДНОМ СПОРУ** 415
- Доц. др Дејан Мирковић*  
**НОВЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ У МЕЂУНАРОДНОМ  
ЈАВНОМ ПРАВУ – СЛОБОДА ИЛИ ЛЕГИТИМИТЕТ** 427
- Доц. др Бојан Бојанић*  
**ФУНКЦИЈЕ ПАРЛАМЕНТА У САВРЕМЕНОЈ УСТАВНОЈ  
ДРЖАВИ СА ОСВРТОМ НА НАРОДНУ СКУПШТИНУ  
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ** 439
- Невена Петровић*  
**УВОЂЕЊЕ ЖАЛБЕ У УПРАВНИ СПОР -pro et contrum-** 455

*Ирена Божич*

**ДОПРИНОС МЕЂУНАРОДНОГ СУДА ПРАВДЕ РАЗВОЈУ  
МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА**

467

**ТЕОРИЈСКОПРАВНА И ИСТОРИЈСКОПРАВНА ОБЛАСТ**

*Проф. др Милорад Жижич*

**ПРИМЕНА ОПШТИХ ПРАВНИХ АКТА**

487

*Проф. др Радомир Стојановић*

**ТЕОРИЈСКО-ПРАКТИЧНИ АСПЕКТИ ПОЈМОВА  
СЛОБОДЕ И ПРАВДЕ**

499

*Проф. др Сава Аксић*

**ПРАВДА КАО МИНИМАЛНИ УСЛОВ ПРАВА**

507

*Доц. др Огњен Вујовић*

**ФУРТУМ, *CONTRACTATIO* И ПРИРОДНО ПРАВО**

515

УВОЂЕЊЕ ЖАЛБЕ У УПРАВНИ СПОР  
-pro et contrum-

**Апстракт:** *Значај секундарне управно-судске заштите у условима интензивираних ескалација управне делатности непрестано расте. Она треба да обезбеди (сачува) грађане и друге странке из управног поступка од незаконитог (не)деловања јавне управе. Обезбедити целовит, компактан и сврсисходан систем судске контроле управе путем правних средстава из управног спора, питање је које у јеку актуелних реформи управе и даље заузима посебно место. Кажемо и даље јер, премда је реформа управно-судске заштите већ учињена релативно скорашњим Законом о управним споровима<sup>1</sup>, то је извршено на начин који је већински део научне и стручне јавности оставио незадовољним по том питању а странке видно осујећеним у погледу правних могућности да се заштите. Главни узрок незадовољства лежи у апсолутном изостављању редовне жалбене заштите у новодонесеном закону. Доношење поменутог закона било је нужно ради усглашавања законске материје са Уставом<sup>2</sup>, Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода<sup>3</sup> (са додатним протоколима) и респектабилним препорукама Савета Европе<sup>4</sup>. Такође, то је изискивала и нова мрежа уређења судова*

---

<sup>1</sup> Закон о управним споровима - ЗУС, Службени гласник РС, бр. 111/2009.

<sup>2</sup> Устав Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 98/06, у чл. предвиђа право на правично суђење, чији је саставни елемент право на јавну расправу пред независним и непристрасним судом основаним на основу закона. То је повлачило обавезу посве другачијег регулисања питања утврђивања чињеница у управном спору те се, уместо ранијег одлучивања суда у нејавној седници на темељу чињеница утврђених у управном поступку (од стране органа чија се законитост поступања оспорава), уз уско постављене могућности за самостално утврђивање од стране суда уводи дијаметарно другачије решење према коме "суд одлучује на јавној расправи...".

<sup>3</sup> Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (усвојена у Риму, 4. Нов. 1950. коју је државна заједница СЦГ ратификовала 2003, а Србија као држава сукцесор по отцепљењу Црне Горе наставила чланство) такође у чл. 6 јемчи право на правично суђење.

<sup>4</sup> Recommendation Rec (2004) 20 of Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts / усвојена на 909. седници Комитета Министара, одржаној 15. 12. 2004. на нивоу заменика министара.

успостављена законом из 2008<sup>5</sup> којом је предвиђено оснивање Управног суда. Како је функционисање суда требало да отпочне 1. 1. 2010. год., а "није се могло радити по старом закону" то је хитно, 29.12.2009. усвојен нови закон. У оцени квалитета законског текста и мере његове усаглашености са поменутиим актима има опречних мишљења али су она у погледу пакета правних лекова из управног спора готово неподељена. Чини се да је "хитност" ипак имала своју цену, што је најочљивије управо на плану правних средстава из управног спора.<sup>6</sup>

**Кључне речи:** управни спор, увођење двостепености?

## I

### ЖАЛБЕНА УПРАВНО-СУДСКА ЗАШТИТА ОД ДОНОШЕЊА ПРВОГ ЗУС-а ДО ДАНАШЊИХ ДАНА

Први послератни Закон о управним споровима из 1952 године предвиђао је жалбу као редовно правно средство. У чл. 43. овога Закона каже се: "Жалбом Врховном суду ФНРЈ може се побијати пресуда и решење врховног суда народне републике у случајевима из чл. 18 овог закона." Чл. 18. је предвиђао да се жалба може изјавити: "против пресуде" (ст. 1) и "против решења о одбацивању тужбе." (ст. 2). Детерминишући могућности за њено изјављивање чл. 18 истовремено поставља и ограничења за њену употребу када у ст. 1 каже: "Против пресуде врховног суда народне републике може се изјавити жалба Врховном суду ФНРЈ ако се на правни однос има непосредно применити савезни пропис." Оваква формулација законског текста сужава могућности жалбе као редовног правног средства, условљавајући њену употребу само на случајеве у којима је правни однос, успостављен управним актом, регулисан искључиво савезним прописом<sup>7</sup>. Међутим, ако се има у виду да је управна материја у овом периоду претежно била регулисана савезним прописима, јер су савезни прописи у потпуности регулисали поједине врсте односа, врло ретко је долазило до примењивања других тј. прописа републичког или локалног значаја<sup>8</sup>. То је, уз могућност

<sup>5</sup> Закон о уређењу судова, Службени гласник РС, бр. 116/2008, 104/2009, 101/ 2010, 31/2011 – др. закон, 78/2011 - др. закон, 101/2011, 101/2013, 106/2015.

<sup>6</sup> Невена Петровић, „Правна средства заштите права странака у управном спору – корак напред или назад два“, Зборник радова са научне конференције са међународним учешћем Људска права између идеала и изазова стварности Правног факултета Универзитета у Приштини, 793-808.

<sup>7</sup> Миодраг Алексић, *Правна средства у управном спору*, Београд, 1991, 235.

<sup>8</sup> *Ibid*, 268.



изјављивања жалбе у случају одбацивања тужбе<sup>9</sup> жалбу учинило употребљивим и ефикасним инструментом заштите права странака а управни спор двостепеним.

Новелом ЗУС-а из 1965 године којом је извршено усклађивање са Уставом из 1963. учињене су озбиљне интервенције у систем правних лекова у управном спору. Најважнија се свакако односи на режим редовног правног лека. Најкрупнија измена у режиму жалбе огледа се већ у првој реченици којом је регулисана: "Жалбом Врховном суду Југославије може се побијати пресуда и решење републичког врховног суда или Врховног војног суда само када је то предвиђено савезним законом." Из овакве законске стилизације јасно произилази да је жалба могућа само у појединим материјама (утврђеним савезним законом)<sup>10</sup> док су према формулацији из претходног закона могућности за њену употребу биле постављене неупоредиво шире. Тиме је деградиран (па и поништен) карактер жалбе као редовног средства а последично, и карактер управног спора бива трансформисан у једностепени чиме у наш систем нестаје једно од највећих достигнућа савременог судства у погледу заштите права странака пред судом.<sup>11</sup>

Чл. 19. ЗУС-а из '77 прописује да се: "против одлуке донесене у управном спору жалба може изјавити само ако је то предвиђено законом о одређеним стварима." У поређењу са претходно важећим решењем, жалаба се по основу овога могла прописати не само савезним, већ сваким законом. Тиме су врата за увођење жалбе у управни спор и његово враћање "на старо", двостепено одлучивање широм отворена републичком и покрајинском законодавцу. Међутим, слуха за то није било. Жалба је, у принципу, задржана у области у којој је обитовала и раније а до проширења поља њене примене није дошло.

И према Закону из '96. године жалба је по своје карактеру била ближа ванредном него редовном правном леку будући да се "могла изјавити само када је то било изричито прописано" а ни ванредна првна средства нису битније реформисана, тако да ниво заштите права странака није квалитетно а ни квантитативно побољшан.

Важећи ЗУС ни у ком облику не познаје жалбу. Подсећамо, чл. 7 у ст. 2. ЗУС-а вели: "*Против одлуке донете у управном спору не може се изјавити жалба.*" Њиме су странкама из управног спора стављена на располагање искључиво два ванредна правна лека, као путеви ванредне правне заштите, уз строго поштовање рестриктивно прописаних услова

<sup>9</sup> Што је од изузетног значаја за заштиту права странке из спора с обзиром на практичне последице решења о одбацивању.

<sup>10</sup> Могла се изјавити једино у стварима војних инвалида.

<sup>11</sup> М. Алексић, *op. cit* 269.



што њихову примену у пракси чини ограниченом а могућности странке да се заштите од самовоље администрације битно суженим. Тиме се Уставом и релевантним међународним и европским актима прокламовани ниво заштите права странака деградира.

\*\*\*

Кратко подсећање на системе правних лекова у ранијим законским текстовима довољно је за опажање кључне разлике између њих и важећег. Од доношења првог послератног закона до ступања на снагу тренутно важећег, сви су они (из '52., '65., '77. и '96.) на какав-такав начин, са ширим или ужим могућностима употребе, мање-више (не)успешно предвиђали редовно средство правне заштите странка. И док је у погледу пакета ванредних правних лекова актуелни ЗУС задржао са њима какав-такав континуитет, нека једноставно задржавајући, друга опет мање или више реформишући, појединим пак мењајући само назив, то се за жалбу никако не може рећи. Напротив. Везе између њега и његових претходника једноставно нема. Можда то и не би требало толико да нас чуди. Није ли жалба, полако али сасвим извесно, у сваком наредном законском тексту губила понешто од своје природе док на крају, у ЗУС-у из '09-те није најзад и потпуно ишчезла? А, има ли за то основа, како правног тако основа друштвене оправданости?

## II

### УВОЂЕЊЕ ДВОСТЕПЕНОСТИ УПРАВНО-СУДСКЕ ЗАШТИТЕ<sup>12</sup>

#### -Правна и друштвена оправданост-

1. Значај законом прописаних циљева управног спора<sup>13</sup> за остваривање владавине права (правне државе), нарочито у констелацији са интензивираним ширењем поља рада управе што се директно одражава на њену улогу у савременом друштву, у смислу енормног увећања броја и врста области и ситуација у којима непосредно задире у правну сферу грађана, непрестано расте.

Значај законитости управе за остваривање уставом зајемченог принципа владавине права јасно произилази из члана 3. ст. 1. Устава у

---

<sup>12</sup> На стајалишту нужности увођења жалбе у управном спору, и то као правила, стоји и проф. Предраг Димитријевић. Вид. Више у : *Реформисање управно-судске заштите*, Правни живот, бр. 10/2007.

<sup>13</sup> "...судска заштита појединачних права и права и правних интереса и законитост решавања у управним и другим Уставом и законом предвиђеним појединачним правним стварима." Вид. чл. став 2 ЗУС-а.

коме се наглашава да ова почива на "неотуђивим људским правима" и остварује се "...повиновањем власти Уставу и закону" (став 2. истога члана). Анализом наведеног уставног начела изводи се закључак о нужности везаности управе, као гране власти, за Устав и закон и њена обавеза поштовања људских права. Међутим, како је управа као грана извршне власти најпозванија да применом закона и на њему заснованим прописима одмерено индивидуализира јавна права и слободе, а са друге стране руковођена разлогом јавног интереса, неретко се о иста оглушава носећи тиме штету како владавине права тако грађанима као титуларима субјективних права на чијем поштовању она почива. Полазећи од тога, чл. 198. Устава успоставља се механизам који ће законитост управе (па тиме и појединачна права странака из управног поступка) имати да штити – управни спор као облик (примарне) судске контроле законитости коначних појединачних аката управе. Но, управни спор није и не може бити гарант, упркос гаранцијама на којима почива, да ће у њему све неправилности настале у раду управе бити елиминисане а законом постављени му циљеви реализовани.

2. Циљеве управног спора следе правна средства у управном спору чијом применом "примарна и редовна управно-судска заштита бива" настављена и "остварена у секундарној и ванредној заштити."

По окончању управног спора у коме се пружа примарна управно-судска заштита, странка која није успела да заштити своја права (интересе) наставља правни пут њихове заштите путем правних средстава. Посредством њих успоставља се секундарна управно-судска заштита. Дакле, недовољност примарне управно-судске контроле управе за реализацију законских циљева управног спора, односно, чињеница да у управно-судском поступку контроле управе од стране суда једнако може доћи до повреде објективне законитости и (или) субјективних права странака у име чије заштите нормативно постоје, - чиме се остаје на пола пута до њихове коначне заштите, чини нужним активирање правних лекова ради накнадног остварења управном спору задатих циљева.

3. Телеолошка повезаност између управног спора и правних средстава у управном спору захтева већи степен усклађености између два наведена вида сукцесивне заштите, тако да ширина предмета примарне буде покривена одговарајућим врстама и бројем средстава секундарне заштите јер се без тога не може рачунати на целовит, компактан и сврсисходан систем управно-судске заштите.

Прецизирајући предмет управног спора законописац у чл 3. каже: "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 законом 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."<sup>14</sup> Оваквим законским одређењем предмет управног спора значајно је проширен (нарочито у поређењу са ранијим законским решењима). Проширењем предмета спора шире се домети примарне управно-судске контроле управе што је похвално, како са аспекта обезбеђивања законитости рада управе (објективне законитости) тако, консеквентно, са аспекта заштите субјективних права странака. Међутим, изостављањем жалбе, као редовног и у судским поступцима већ дуго традиционално устаљеног правног лека, непримерно рестриктивно се сужавају домети секундарне, управно-судске контроле Управног суда што је врло опасно решење, и то, не само по питању могућности обезбеђења законитости рада суда, већ и по питању обезбеђења законитости управе, односно, њене незаконитости која тако (потенцијално) остаје несанкционисана, а у крајњој линији, најпогубније консеквенце има свакако по могућност заштите права странака.

4. Ст. 2. чл. 7. ЗУС-а: *"Против одлуке донете у управном спору не може се изјавити жалба."* нема правног утемељења у садржини чл. 36. ст. 2. Устава у коме се изричито свакоме јемчи: *"... право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на законом заснованом интересу."* због чега се основано и све гласније поставља питање његове уставности.

Цитирани чл. ЗУС-а недвосмислено искључује жалбу па се поставља питање могу ли се под сентенцу уставне норме *"... или друго правно средство..."* подвести ванредна правна средства из управног спора односно, да ли су она подобна да остварење суштинског циља норме уставописца? Ценимо, на основу карактеристика ванредних правних средстава из управног спора<sup>15</sup> да то није случај. Има уистину и другачијих ставова<sup>16</sup>.

5. Непредвиђање експлицитне обавезе на увођење жалбе тачније, стварање инстанционог судства, у Стразбуршким стандардима (Европској Конвенцији за заштиту људских права и основних слобода и Препоруци

<sup>14</sup> Вид. чл. 3 ЗУС-а.

<sup>15</sup> О томе видети: Н. Петровић, *op. cit* 796-801.

<sup>16</sup> Проф. Зоран Томић, коментаришући Закон о управним споровима долази до закључка да је Захтев за преиспитивање судске одлуке делотворно правно средство и као такво подобно да надомести одсуство редовне жалбене заштите.

R(2004)20 о судској ревизији аката управе Комитета Министара Савета Европе) не може бити разлог њеног непредвиђања у ЗУС-у јер, поменути акти предвиђају само минимум стандарда у одређеној области који не само да није забрањено већ је и пожељно увећати.

Није згорег напоменути да је поменута Препорука ишла у првобитним коментарима принципа у том правцу даље, предвиђајући да: "права судска заштита укључује право на двостепени поступак", дакле, врло отворено заговарала жалбу. Међутим, касније се од таквог, сматрамо, имајући у виду значај жалбене контроле (заштите) апсолутно исправног становишта, вероватно под утицајем појединих земаља чланица Савета, ипак посустало. Следећи европски стандард слично је, нажалост, поступио и наш законодавац иако то засигурно није био у обавези јер понављамо, стандард не само да није забрањено већ је пожељно увећати.

6. Обавеза на увођење управно-судске жалбе произилази из дужности државе на поштовање преузетих међународних обавеза садржаних, конкретно у чл. 2 ст. 3. Међународног пакта о грађанским и политичким правима који каже: *"Државе чланице овог пакта се обавезују да гарантују да се свако лице чија су права и слободе признати овим пактом повређени, може користити правом жалбе..."*.

Како се у управном поступку може одлучивати и о грађанским правима, отвара се питање легитимности неизвршења преузете међународне обавезе.

7. "Интегралност" управне и (управно)судске заштите такође, не може бити оправдање једностепености управног спора.

Процесна веза између управне и управносудске заштите у управним стварима није спорна. Само коначни акти управе, односно коначно ћутање администрације може бити утужбено пред управним судом. То подразумева да је предмет пре него доспе пре судом већ прошао две управне (предсудске) инстанце. Двостепеност управног одлучивања може олако бити узета као оправдање за изостанак другог степена управно-судског одлучивања јер се сматра да је управна ствар већ прошла три степена одлучивања, два управна и један управно-судски, те да је то довољно и нема потребе за двостепеношћу управно-судског поступка. При том, губи се из вида да двостепеност није правило без изузетка у управном поступку а неретко се о правој двостепености не може ни

говорити већ је, пре би се могло рећи реч о квазидвостепености, када се у оквиру истог органа (доносиоца) одлучује и по жалби.<sup>17</sup>

8. Изостављањем жалбе као редовног правног лека тежиште заштите субјективних права странака и објективне законитости помера се на систем ванредних правних лекова који, упркос чињеници да су у извесној мери попримили нека обележја редовних, нису у могућности да надоместе ниво, опсег и квалитет редовне жалбене заштите.

Само предвиђање класичне, у судским поступцима устаљене дводеобе на а) редовна, као инструменате примарне, са широком лепезом разлога и без посебно ограничавајућих услова примене, и б) ванредна правна средства као инструмената секундарне (ванредне) заштите чија је употреба лимитирана таксативним прописивањем разлога за изјављивање, рестрективним услова под којима је то могуће и следи по правилу, тек након исцрпљивања редовне заштите, могло би да компензује недостатке примарне управно-судске заштите и обезбеди остваривање сврхе и смисла њиховог постојања.

9. Најкрупнији разлози више него очевидне нужности увођења жалбе односно, окончавања започетог а недовршеног система управног судства увођењем (пored постојећег Управног) и Вишег односно, Врховног управног суда као другостепеног били би:

1. Подизање нивоа правне заштите странака из управно-правних односа, нарочито:

а. у констелацији све учесталијих типова једностепеног управног одлучивања (посебним законима искључено право управне жалбе на одлуке) самосталних регулаторних тела чији број расте;

б. у ситуацијама коначног ћутања управе када одлучивање Управног суда може представљати једину (прву и дефинитивну!) инстанцу одлучивања те грађани у одсуству жалбе немају никакву могућност провере законисти такве одлуке.

2. Обезбеђивање минималне заштите права странака:

а. у вези са захтевом за одлагање извршења управног акта поводом кога важећи закон не предвиђа никакву заштиту;

б. у вези са проширењем предмета управног спора на коначне појединачне акте којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу и друге коначне појединачне акте у погледу погледу којих није предвиђена друга судска заштита, а како наспрам њих нема ни редовне управне жалбе, то у изостанку управно-судске жалбе поступање

<sup>17</sup> Вид. више у: Зоран Томић, *Сукцесивност управне и управносудске заштите*, Правни живот, бр. 10/2007., 535-545.

Управног суда оставља недодирљивим а незадовољним странкама онемогућава проверу законитости донесених одлука.

10. Увођењем редовне, жалбене контроле одлука Управног суда смањило би се посезање странака за уставном жалбом и тиме допринело смањењу оптерећења Уставног суда који по овој одлучује о повреди субјективних права али само уколико су Уставом зајемчена, чиме би се очувала и његова позиција "чувара Устава и уставности" а са друге стране, у погледу права која највишим правом нису гарантована, тиме би био обезбеђен још један ниво заштите.

Проф. Стојановић<sup>18</sup> упозорава на претрпаност Уставног суда уставним жалбама. Томе безмало доприноси важећи модус уређења заштите права странака по окончању управног спора. Његово реформисање, увођењем жалбе, значајно би: 1) смањило оптерећење Уставног суда; 2) допринело већој контроли па тиме и оснажило принцип законитости у раду управног суда; 3) подигло на виши ниво заштиту оних права странака која уставом нису заштићена.

11. Усвајање новог Закона о општем управном поступку<sup>19</sup> и потреба очувања органске везе између њега и ЗУС-а јесте прилика за реформисање пакета правних средстава у управном спору која се не би смела пропустити.

## ЛИТЕРАТУРА

З. Томић, Коментар закона о управним споровима са судском праксом, 2012.

З. Томић, Сукцесивност управне и управносудске заштите, Правни живот, год. LVI, бр. 10/2007: 535-546.

Томић, Зоран. "Опште управно право." Београд, 2012.

М. Алексић, Правна средства у управном спору, Београд, 1991.

Н. Петровић, Правна средства заштите права странака у управном спору – корак напред или назад два, Зборник радова Правног факултета Универзитета у Приштини, 793-808.

---

<sup>18</sup> Некадашњи судија Уставног суда, у свом рукопису посвећеном управном судству у Србији, бесумље заснованом на пракси али и фасцинантном познавању ове материје у Европи напомиње претрпаност највишег суда уставним жалбама али и указује на европске моделе регулисања овог питања.

<sup>19</sup> Закон о општем управном поступку, Службени лист СРЈ бр. 33/97 и 31/2001 и Службени гласник РС, бр. 30/2010.

П. Димитријевић "Реформисање управно-судске заштите, Правни живот, 10/2007: 741-762.

П. Димитријевић, Предраг. "Управно право – општи део." Ниш, 2014.

Лилић, Стеван. "Нацрт Закона о управним споровима Србије у контексту европских стандарда." Правни капацитет Србије за европске интеграције, Зборник радова, књига IV, Београд, 2009: 25-36.

Лилић, Стеван. "Правна средства и нови Закон о управним споровима Србије." Зборник на правноит факултет "Јустинјан Први" во Скопје, 2011: 51-70.

### **Прописи:**

Устав Републике Србије (Службени Гласник РС, бр. 98/06

Закон о уређењу судова (Сл. гласник РС, бр. 116/2008, 104/2009, 101/ 2010, 31/2011 – др. закон, 78/2011 - др. закон, 101/2011, 101/2013, 106/2015.)

Закон о управним споровима (Сл. гласник РС, бр. 111/20009)

Закон о општем управном поступку (Сл. лист СРЈ бр. 33/97 и 31/2001 и Сл. гласник РС бр. 30/2010)

European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

Reccomendation Rec (2004) 20 of Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts /



*Nevena Petrović*  
*Assistant*

## THE INTRODUCTION OF AN APPEAL IN AN ADMINISTRATIVE DISPUTE

### *Summary*

The existing Law on Administrative Disputes nearly six decades since the adoption of the first LAD, for the first time in any form does not provide for an appeal admitted as a means of legal protection and regular parties. Thereby administrative dispute at us formally (in fact it is much earlier) takes the mark of the single-stage and one of the greatest achievements of modern judiciary in protecting the rights of the parties are quenched. In the absence of an appeal, the burden of protection of the parties was transferred to a package of extraordinary legal remedies. But they, despite the fact that some of them to some of its characteristics partially assume the character of a regular legal remedy, however, are not able to provide the range and quality of care provided by appeal.

The absence of appeals first and foremost, has no constitutional foundation. In addition, contrary to certain international obligations or, and European standards which, initiated in the context of European integration can not be a mitigating circumstance for our country.

Summa summarum, primarily ascertained constitutional groundlessness single-stage administrative dispute and then the other in the work of the above arguments do more than necessary to reform the existing secondary administrative-judicial protection by introducing the appeal as a regular legal remedy.

**Key words:** administrative dispute, the introduction of two instances.