

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, руководилац пројекта

Секретар пројекта

Доц. др Јелена Беловић

Уређивачки одбор:

Проф. др Марија Крвавац

Проф. др Душанка Јововић

Проф. др Ђорђије Блажић

Проф. др Слободанка Перић

Доц. др Саша Атанасов

Технички уредник

Младен Тодоровић

Дизајн корица

Кварк, Краљево

Штампа

Кварк, Краљево

Тираж:

50 примерака

ISBN 978-86-6083-050-2

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

САДРЖАЈ

ГРАЂАНСКОПРАВНА ОБЛАСТ

<i>Проф. др Братислав Милановић</i> КАРАКТЕРИСТИКЕ КРЕДИТНИХ АРАНЖМАНА МЕЂУНАРОДНЕ ФИНАНСИЈСКЕ КОРПОРАЦИЈЕ - СПЕЦИФИЧНЕ ФИНАНСИЈСКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ У ОКВИРУ ГРУПАЦИЈЕ СВЕТСКЕ БАНКЕ	11
<i>Проф. др Марија Крвавац</i> УНИФИКАЦИЈА КОЛИЗИОНИХ ПРАВИЛА ВАНУГОВОРНЕ ОДГОВОРНОСТИ ЗА ШТЕТУ	37
<i>Проф. др Владимир Боранијашевић</i> ПОСТУПАК ЗА ЗАШТИТУ ПРАВА НА СУЂЕЊЕ У РАЗУМНОМ РОКУ	55
<i>Проф. др Олга Јовић Прлаиновић</i> УТВРЂИВАЊЕ МАТЕРИНСТВА И ОЧИНСТВА ДЕТЕТА ЗАЧЕТОГ ПОСТУПЦИМА БИОМЕДИЦИНСКИ ПОТПОМОГНУТЕ ОПЛОДЊЕ -DE LEGE LATA И DE LEGE FERENDA –	71
<i>Доц. др Јелена Беловић</i> ПОСЕБНЕ КЛАУЗУЛЕ ОДСТУПАЊА	89
<i>Доц. др Страхиња Миљковић</i> ЗНАЧАЈ ПРАВНОГ НОРМИРАЊА ФАКТОРИНГА	99
<i>Доц. др Душко Челић</i> КВАЗИПРАВНИ ОКВИР УНМИК-а У ОБЛАСТИ СТВАРНИХ ПРАВА НА НЕПОКРЕТНОСТИМА	115
<i>Доц. др Срђан Радуловић</i> АБУЗИВНО НЕВРШЕЊЕ ПРАВА ИЗБОРА КОД АЛТЕРНАТИВНИХ ОБАВЕЗА	131
<i>Гордана Дамјановић</i> УГОВОР О ЛИЦЕНЦИ СОФТВЕРА	143
<i>Данијела Петровић</i> ОБЛИЦИ И НАКНАДА НЕМАТЕРИЈАЛНЕ ШТЕТЕ	157

КРИВИЧНОПРАВНА ОБЛАСТ

Проф. др Владимир В. Вековић
ЛИЧНОСТ ИЗВРШИЛАЦА КРИВИЧНИХ ДЕЛА
ПРОТИВ ЖИВОТА И ТЕЛА 175

Доц. др Драган Благић
КРИВИЧНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ МАЛОЛЕТНИКА
У СТАРОМ И СРЕДЊЕМ ВЕКУ 197

Доц. др Здравко Грујић
КАЗНА ОДУЗИМАЊА ВОЗАЧКЕ
ДОЗВОЛЕ – НЕСКЛАД ИЗМЕЂУ КАЗНЕ
ПОЛИТИКЕ ЗАКОНОДАВЦА И СУДОВА 207

Доц. др Саша Атанасов
ТЕХНИКА ИСПИТИВАЊА ПОСЕБНО
ОСЕТЉИВИХ СВЕДОКА 223

Мирјана Ђукић
СПОРАЗУМ О СВЕДОЧЕЊУ ОКРИВЉЕНОГ-ПУТ
ДО ИСТИНЕ ИЛИ ПОЈЕДНОСТАВЉЕЊА
КРИВИЧНОГ ПОСТУПКА 239

ПРАВНОЕКОНОМСКА ОБЛАСТ

Проф. др Душанка Јововић
ТЕОРИЈСКЕ ОСНОВЕ КОНЦЕПТА ДРУШТВЕНЕ
ПРАВИЧНОСТИ КАО ЦИЉА ЕКОНОМСКЕ ПОЛИТИКЕ 257

Проф. др Љубомир Митровић
ЗАДРУГЕ У ЗАКОНОДАВСТВУ СРБИЈЕ И
МОГУЋНОСТИ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ЗАДРУЖНИХ НАЧЕЛА 269

Доц. др Сузана Димић
ПРАВИЧНОСТ ОПОРЕЗИВАЊА У СИСТЕМУ ПОРЕЗА
НА ДОХОДАК ГРАЂАНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ 283

УСТАВНОПРАВНА И УПРАВНОПРАВНА ОБЛАСТ

- Проф. др Владан Михајловић*
ПРАВНА ДРЖАВА КАО СРЕДСТВО И УСЛОВ ПРАВНЕ
СИГУРНОСТИ И ЈЕДНАКОСТИ ГРАЂАНА 297
- Проф. др Ђорђије Блажић*
НАЧЕЛА ДОБРЕ ВЛАДАВИНЕ: НАЧЕЛО ПРАВИЧНОСТИ
И ПРАВНЕ СИГУРНОСТИ 315
- Проф. др Слободанка Перић*
ИЗВРШЕЊЕ ПРАВНОСНАЖНИХ ПРЕСУДА
ДОНЕТИХ У РАДНОМ СПОРУ 333
- Доц. др Дејан Мировић*
ПЕРСПЕКТИВЕ, ЕУ, РЕПУБЛИКА СРБИЈА И
УСВАЈАЊЕ АКИ КОМУНИТЕРА 347
- Доц. др Бојан Бојанић*
ЗНАЧАЈ И УЛОГА ПАРЛАМЕНТАРНИХ ГРУПА СА
КРАТКИМ ОСВРТОМ НА НАШУ УСТАВНУ ПРАКСУ 361
- Невена Петровић*
АКТУЕЛНИ ПРОБЛЕМИ И ИЗАЗОВИ РЕФОРМЕ
УПРАВНО-СУДСКЕ ЗАШТИТЕ 373

ТЕОРИЈСКОПРАВНА И ИСТОРИЈСКОПРАВНА ОБЛАСТ

- Проф. др Милорад Жижич*
СТАВ О ПРАВНОЈ ДРЖАВИ ОДНОСНО НАЧЕЛИМА
ДОБРЕ ВЛАДАВИНЕ 391
- Проф. др Сава Аксић*
КРИТЕРИЈУМ ПОДЕЛЕ ПРАВА НА ДРЖАВНО
И ДРУШТВЕНО ПРАВО 399
- Доц. др Огњен Вујовић*
ПРИВАТНИ ИНТЕРЕСИ КАО ОСА СУЖИВОТА 409

Невена ПЕТРОВИЋ*

347.998.85(497.11)

АКТУЕЛНИ ПРОБЛЕМИ И ИЗАЗОВИ РЕФОРМЕ УПРАВНО-СУДСКЕ ЗАШТИТЕ

Апстракт: Циљ овог рада јесте сагледавање реалног стања у области управносудске заштите, и то, "на терену". Но, да би се сагледало "стање на терену", неопходно је анализирати и неке нормативне предпоставке од којих у највећој мери оно зависи. Полазећи од те хипотезе, аутор у раду анализира надлежност и организацију Управног суда како би се у централном делу осврнуо на то, како, на постојећи начин постављена надлежност и утврђена организација, у пракси доприносе функционисању Управног суда и реализацији сврхе његове процесноправне егзистенције. Спроведено истраживање упућује на закључак да је безмало алармантно стање у пракси (преоптерећеног) Управног суда последица лоших нормативних решења и неадекватне везе међу њима.

Кључне речи: *Управни суд, надлежност, организација, стање у пракси.*

I

НАДЛЕЖНОСТИ УПРАВНОГ СУДА

1.

Увођење Управног суда као суда специјалне надлежности који ће контролисати поштовање права у раду управе, са циљем њеног држања у оквирима права ("како се не би издигла изнад права" јер, "управа служи праву", "она је извршитељ права, у служби права, под, а не над њиме."), било је предвиђено још Законом о уређењу судова из 2001¹ године. Међутим, како је примена поментог акта одлагана неколико пута, то се на успостављање и оживотворење чувара законисти (правности)² управе чекало још готово пуну

* Асистент, Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, nevena.petrovic@pr.ac.rs

¹ („Сл. Гласник РС“, бр. 63/2001, 42/2002, 27/2003, 29/2004, 101/2005, 46/2006 и 116/2008 – др. закон).

² Премда се у нормативним актима чак и у Уставу самом, говори о контроли законитости управе (у том смислу Устав у чл.198. ословљено са **Законитост управе** каже: "Појединачни акти и радње државних органа, организација којима су поверена јвна овлашћења, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају

деценију. Тек ће његов следбеник, Закон о уређењу судова из 2008³ године успешно трасирати пут управно-судском механизму контроле законитости управних али и других појединачних аката.

Важећи Закон о управним споровима⁴ ступио је на снагу 31. децембра 2009 године. Њиме је било предвиђено да ће Управни суд отпочети са радом 1. јануара 2010 године.

2.

Надлежности Управног суда утврђене су Законом о уређењу судова и Законом о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава⁵.

Закон о уређењу судова у III глави говори о надлежности свих судова у републици. У чл. 29. сумарно прописује надлежност Управног суда следећим речима:

Ст.1. : "Управни суд суди у управним споровима."⁶

Ст.2. : "Управни суд пружа међународну правну помоћ у оквиру своје надлежности и врши друге послове одређене законом."

Концизност цитиране одредбе ни не наговештава ширину надлежности Управног суда. Како се у њој наводи да "УС суди у управним споровима." у наставку ћемо, у циљу јаснијег сагледавања надлежности УС, покушати да дамо одговор на питање шта је управни спор, односно, које то карактеристике један спор чине особеним дајући му квалификатив управног.

У теорији управног права, домаћој као ни иностраној, нема сагласја по питању дефинисања овог појма. Разлоге несагласја треба тражити понајпре у неједнаком одређењу појма управе, а потом, и у полагању са

бити засновани на закону." Надаље, у ст. 2 истога члана наводи се: "Законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на законом заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору..." а аутор је мишљења да термин "законитост управе" језички не одражава најпрецизније садржину и суштину управно-судске контроле. Њиме се неосновано критеријум контроле осуђава на закон, из чега би се олако могао извући посве погрешан закључак, да је управа дужна да се у своме раду држи искључиво закона. А знамо, да управа у обављању своје делатности примењује још и мноштво других, подзаконских аката. Консеквентно, појединачни акти донети у вршењу управне делатности, морају бити, како у скаладу за бројним законима из најразличитијих сфера, тако и са актима ниже правне снаге донесеним у њиховом извршењу (подзаконским). Држимо да речено није излишно напоменути иако су подзаконски акти, у складу са законом.

³ "Сл. гласник РС", бр.116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – др. закон, 78/2011, 101/2011 и 101/2013, 106/2015, 40/2015 – др.закон, 13/2016 и 108/2016.

⁴ "Сл. гласник РС", бр. 111/2009, У даљем тексту ЗУС.

⁵ "Сл. гласник РС", бр. 101/2013.

⁶ Упореди чл. 8. ст. 1 ЗУС-а.

различитих становишта, односно, давању примата неједнаким критеријумима као релевантним за одређивање управног спора. Тако се, у зависности од карактера водећег критеријума, множина схватања може разврстати у две групе: формално и материјлно одређење. Формална поимања полазе од формалних обележја спора, каква су:

- 1.) орган који води поступак;
- 2.) карактер поступка у коме се спор решава.

Узимајући орган надлежан за вођење спора као кључни елемент, присталице овог схватања управни спор детерминишу као спор чије је решавање у надлежности посебног – управног суда. Овакво гледиште управног спора акценат ставља на орган апсолутно занемарујући друге релевантне елементе. Стога, управним сматра сваки онај спор чије је решавање у рукама посебног - управног суда, независно од тога по ком се поступку разрешава, о каквом је спорним питању реч и ко су странке у спору. Главни недостатак овог стајалишта лежи у непобитној чињеници да њиме није дат одговор на постављено питање: *Шта то један спор чини управним? Или, каква обележја мора поседовати да би се одлучивање по њему могло поверити баш том управном суду?* Из истог разлога сматрамо неприкладним и глорификовање другог формалног обележја – поступка, без придавања важности другим, једнако или чак и више значајним. Ако пођемо од овог критеријума, онда бисмо управним требали окарактерисати сваки онај спор који се разрешава у посебном управно-судском поступку. Овде је питање (на које ово виђење управног спора не може дати одговор): *Шта то, који суптрат један спор чини подобним за решавање у том посебном, управно-судском поступку?*

Недостаци једностранних приступа неизбежни су и када се при одређењу предметног појма полази од матријалних елемената:

- 1.) учесника у поступку;
- 2.) карактера питања које се решава.

Према првопоменутом, управни спор јесте онај у коме се као једна странка увек јавља управа или шире, јавни орган⁷. Недовољност и непрецизност оваквог гледања огледа се у чињеници да управа може бити учесник и у приватноправном спору. Ово отуд што управа поред управне као своје примарне и основне делатности, може обављати и друге, као споредне⁸. Уколико бисмо проблем посматрали кроз призму другог материјалног критеријума, тада бисмо управним морали означити онај спор у коме се као спорно јавља питање јавног односно, управног права.

⁷ А. de Laubadère, *Traité élémentaire de droit administrative*, треће издање, LGDJ, Paris, 1963, стр. 321.

⁸ Упореди: Д. Милков, *Управно право, III, Контрола управе*, Нови Сад, 2013, стр. 45.

Консеквентно наред реченом, фино примећује проф. Димитријевић, према критеријуму странака у спору управни спор би постојао и у случају када се примењују правила грађанског права, док применом другог мерила, управног спора тада не би било иако се као једна страна у спору јавља управа⁹. На описаном примеру јасно увиђамо искључивост и недовољност скицирних критеријума.

Закључујемо да би се до потпуније и прецизније, па самим тим и прихватљивије дефиниције, могло доћи уважавањем минимално два, а пожељно је и више критеријума, баш како то чини проф. Томић: "Управни спор је засебна категорија судског спора, и то о законитости једног конкретног управноправног чина, која се од стране надлежног суда (опште или специјализоване, управносудске надлежности) разрешава по нарочитом поступку (управносудском), а у коме је тужена страна неки орган/организација јавне управе."¹⁰ Представљена комбинација релевантних елемената у далеко значајнијом мери осватљава и одређује појам управног спора. Ипак, не можемо а да не приметимо да проф. Томић дефинишући предмет управног спора још 2010-те, каже да је то спор о законитости "једног конкретног управноправног чина". Посматрајући искључиво са аспекта у то време (и сада) важећег ЗУС-а, не бисмо се са тим могли сложити. Ово с разлога што би се под "конкретним управноправним чином" могла подвести и управна радња а она се не уклапа у оквире ЗУС-ом (чл.3.) одређеног предмета спора. Међутим, исто тако не можемо а да не приметимо извесну корелацију (сличност) између термина "управноправни чин" и формулације "управна поступања" из новог Закона о општем управном поступку¹¹. Одређујући домашај примене ЗУП-а, његови аутори суштински другачије одређују појам управне ствари **која би, држимо, морала бити кључна одреднице управног спора!** – (подвукао аутор). У чл. 1. се каже се да је управни поступак „скуп правила која државни органи и организације, органи и организације покрајинске аутономије и органи и организације јединица

⁹ П. Димитријевић, Управно право, општи део, Ниш, 2014, стр. 536.

¹⁰ З. Р. Томић, Коментар закона о управним споровима, Сл. Гласник, Београд, 2010, стр. 62. Видљиво је да проф. Томић: а) релативизује критеријум надлежног органа (када каже да је у питању спор који се разрешава: "од стране суда опште или посебне надлежности"), што чини посве разумљиво јер је ствар искључиво националног законодавца да спор повери суду опште или специјалне надлежности; б) очито већу пажњу поклања критеријуму поступка ("...разрешава по нарочитом поступку"), опет разумно будући да се тешко може разложно спорити посебност управносудског пута решавања спора; ц) исправно проширује појам управе као странке у поступку на органе и организације **јавне** (прим аут.) имајући у виду да се врло често као издаваоци управних и других појединачних аката који могу бити предмет спора јављају органи и организације ван система државне управе.

¹¹ „Сл. гласник РС“, бр. 18/2016, даље ЗУП.

локалне самоуправе, установе, јавна предузећа, посебни органи преко којих се остварује регулаторна функција и правна и физичка лица којима су поверена јавна овлашћења (у даљем тексту: органи) примењују када поступају у управним стварима.“ Даље, у чл. 2. дефинише се управна ствар: „Управна ствар, у смислу овог закона, јесте 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 „свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар.“ Овакво одређење управне ствари је садржински проширује, мења њену срж и није у складу са оним датим у ЗУС-у (**недопустива неподударност између два закона која чине темељ управноправног режима!** – подвукао аутор)¹².

Већ смо навели да Закон о уређењу судова предвиђа да "Управни суд суди у управним споровима." Предмет управног спора тј., оно што се у њему може оспоравати, одређен је Законом о управним споровима, таксативно, не и егзактно¹³. У члану 3. поменутог прописа наводи се: "У управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу који је предвиђена другачија судска заштита." (ст.1) "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." (ст.2) "У управном спору суд одлучује и о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено." (ст.3).

Цитираном одредбом предмет управног спора постављен је значајно шире¹⁴ него што је то био случај са ранијим законским решењем. Од ширине

¹² Упореди: Д. Милков, Р. Радошевић, "Неке новине у Закону о општем управном поступку", *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 3 (2016), стр. 733-752.

¹³ Управни акт као предмет управног спора дефинисан је законом већ у наредном члану (али се и поред тога некада у пракси јавља као нејасно питање: *Je ли један акт управни и као такав подобан да буде предметом спора*. Такво стање резултат је неједнак одређења управне ствари у кључним управноправним прописима, ЗУС-у и новом ЗУП-у. Међутим, у погледу **коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на законом заснованом интересу, као и других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено**, законодавац сем констатације садржане у ст. 4. чл.3. : "Одредбе овог закона које се односе на управни акт, примењују се и на друге акте против којих се може водити управни спор." не говори више ништа па су дилеме и нејасноће још чешће.

¹⁴ Поред тога, сваке године надлежност Управног суда се проширује посебним законима из различитих управних области, па је и у 2017. години постојећа надлежност Управног суда (преко 80 основа спора), увећана доношењем више закона којима је

предмета спора зависи ширина контроле а тиме, последично, и ширина управносудске заштите субјективних права и објективне законитости детерминисане ЗУС-ом као циљ управног спора.

II ОРГАНИЗАЦИЈА УПРАВНОГ СУДА

Понајпре, да кажемо да се у нас не може говорити о организацији управног судства¹⁵. Такво што превасходно не допуштају правила српског језика. Да би се могло говорити о управном судству (именица дата у множини) нужно је постојање бар два суда. Како у нашој земљи постоји само један Управни суд за територију читаве државе, целовитог система управног судства нема. Као суд републичког ранга, Управни суд решава све управне спорове у нашој земљи. Истина, има три одељења изван седишта суда (у Крагујевцу, Нишу и Новом Саду¹⁶). Међутим, одељења су организационе јединице суда а не засебни и самостални управносудски органи.

У суду је, према последњем објављеном Извешатају о раду Управног суда за период од 1. јануара до 30. јуна 2017-те године, поступало укупно 40 судија (22 у седишту суда, 8 у Одељењу у Новом Саду, 6 у Одељењу у Крагујевцу и 4 у Одељењу Управног суда у Нишу).

Организација би требало прати надлежност, да иде у корак с њоме. Да ли је постојећа организација то кадра? Одговор на постављено питање потражићемо у пракси Управног суда.

прописана надлежност Управног суда у поступању, и то: *Закон о биомедицински потпомогнутој оплодњи* („Службени гласник РС“, бр. 40/17), *Закон о трасфузијској медицини* („Службени гласник РС“, бр. 40/17).

¹⁵ О зачецима судске контроле управе и еволуцији управног судства у нас, упућујемо на: Драгаш Денковић, „Настанак и развој Државног савета 1805-1918.“, *Добра управа* (избор текстова, редакција и предговор Ратко Марковић), Београд 2010; Љ. Радовановић, Б. Протић, *Из управно-судског поступка*, београд, 1928; Данило Данић, *Развитак административног судства у Србији и остале скупљене расправе из јавног права*, Београд 1926; Лазо М. Костић, *Административно право* (Сабрана дела), Београд 2000; Зоран Р. Томић, „Управни спор и управно судовање у Србији –неки реформски проблеми и правци новелирања“, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту* 1/2010; Иван Копрић, *Управно судовање на подручју бивше Југославије*, Хрватска јавна управа, година 6, бр. 1/2006; П. Димитријевић, *Управно право, општи део*, Ниш, 2014, 531-535; С. Лилић, *Управно право управно процесно право*, Београд, 2013, 559-564.

¹⁶ Одељење у Крагујевцу за подручја виших судова у Крагујевцу, Јагодини, Крушевцу, Краљеву, Новом пазару, Ужицу и Чачку. Одељење у Нишу за подручја виших судова у Нишу, Врању, Лекосвцу, Пироту, Прокупљу и Косовској Митровици и Одељење у Новом Саду за подручја виших судова у Новом Саду, Зрањенину, Панчеву, Суботици, Сремској Митровици И Сомбору.

III СТАЊЕ У ПРАКСИ

Табела 1.¹⁷ Статистички приказ броја примљених и решених предмета у раду Управног суда за период од 1.01. 2010 до 30.06. 2017 године

Извештајни Период	Број нерешених предмета на почетку извештајног периода	Број примљених предмета у току извештајног периода	Укупан број предмета у току извештајног периода	Укупно решених предмета у току извештајног периода	Укупно нерешених предмета у току извештајног периода	Процент решених предмета у односу на укупан број предмета
2010	18.091	16.048	34.139	13.843	20.296	40,55%
2011	20.296	15.787	36.083	18.372	17.711	50,925%
2012	17.711	19.603	37.316	15.807	21.509	42,36%
2013	21.396	21.756	43.265	18.277	24.988	42,24%
2014	24.988	19.423	44.411	20.149	24.262	45,37%
2015	24.262	20.315	44.577	18.681	25.896	41,91%
2016	25.902	21.548	47.450	19.274	28.176	40,62%
2017	28.186	11.134	39.320	9.869	29.451	25,10%

Табела 2.¹⁸ Кадровске предпоставке, просечна оптерећеност и учинак судија Управног суда за период од 1.01. 2010 до 30.06. 2017 године

Извештајни Период	Број судија у току извештајног периода	Просечан број предмета у раду по судији	Просечан број решених предмета по судији у току извештајног периода
2010	33	615	38,13
2011	30	590,37	55,67
2012	27	796,63	53,2
2013	27	925,48	61,54
2014	35	693,2	52,34
2015	38	681,50	44,69
2016	38	741,47	46,11
2017	40	736,28	41,12

¹⁷ Подаци дати према Извештајима о раду Управног суда садржаним у Информаторима о раду за 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 и прво шестомесечје 2017-те године, доступним на: <http://www.up.sud.rs/uploads/pages/1496323263~~Informator%20Jun2017-cir.pdf>, <http://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/Informatori/Informator-Novembar-cir.pdf>, <http://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/Informatori/Informator-Novembar-cir2015.pdf>, http://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/useruploads/UPRAVNI_SUD_informator_za_2014.god---3.pdf, http://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/useruploads/1386246741~~UPRAVNI_SUD_informator_za_2013.god.pdf, http://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/useruploads/UPRAVNI_SUD_informator_za_2012.god.pdf, <http://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/useruploads/UPRAVNI-SUD-informator-za-2011.pdf>, <http://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/useruploads/UPRAVNI-SUD-informator-za-2010.pdf>.

¹⁸ Исто.

Анализа:

2010 година. Из табеле 1. видимо да је у току 2010-те, године када је Управни суд почео са радом, преостало 18.091 нерешених предмета (који су раније били у надлежности окружних и Врховног суда). У току исте године, у суду је приспело још готово толико, тачније, 16.048 предмета (новопримљених), што са старим чини укупно 34.139. У посматраном периоду решено је укупно 13.843 што чини 40,5% од укупног броја предмета. Увиђамо, посматрајући Табелу 2. да је 33-оје судија Управног суда, колико их је у анализираном периоду поступало у суду, решило мање од половине случајева приспелих на решавање. Доводећи број поступајућих судија у непосредну везу са бројем предмета закључујемо да је по сваком судији, на решавање, просечно било по 615 предмета. Када пак, број поступајућих судија доведемо у везу са бројем укупно решених предмета, опажамо да је сваки судија, у просеку, решио око 38 предмета (0.11% у односу на укупан број предмета).

2011 година. У наредној години у суду је примњено нешто мање него претходне, 15.787 предмета. Како је од прошле године остало 20.296 нерешених предмета, то је на решавање у овој периоди било укупно 36.083 предмета. Од тога, 30-оро судија, колико их је ове године радило у суду, успело је да реши 18.372 предмета (4.529 више у поређењу са претходном годином). Дакле, добру половину. Што ће рећи да је мањи број судија решио већу количину предмета, те је учинковитост судија била на вишем нивоу. Од 590,3 предмета колико је, просечно било по судији, сваки је у просеку решио по 55,6 предмета (по 17 више него у прошлој години).

2012 година. Овогодишњи заостатак, од 17.711 предмета, био је, захваљујући већој ефективности судија мањи него прошлогодишњи. Насупрот томе, број примњених тужби и других поднеска пристиглих на адресу Управног суда, био је већи и износио 19.603 што је, *summa summarum* број предмета у суду попело на 37.316 предмета. Опажамо, посматрајући табелу 1., да број предмета из године у годину благо расте. Посматране године, у суду је радило троје судија мање него претходне (укупно, 27-оро) и успело да реши 15.807 предмета (1.904 мање, мерено у односу на прошлу анализирану годину). Илити, 42,36% у односу на укупан број предмета у раду суда. Процент решених предмета опао је у односу на претходну годину али је оптерећеност судија, будући да их је било мање, а предмета за решавање више, била виша, 796,6 предмета по судији. Просечно решених предмета по судији у суду било је 53,2.

2013 година. У датом периоду број приспелих и преосталих предмета био је готов једнак, 21.756 - 21.396 што је судије Управног суда оптеретило са укупно 43.265 предмета. И даље се, примећујемо, наставља тренд постепеног увећања примњених предмета. У суду је и ове године радило 27-

оро судија. Решили су 18.277 предмета, што би процентуано било једнако прошлогодишњем резултату (приближно 42 %) али је учинак по судији био значајно већи (61,5 предмета), будући да је њихова оптерећеност предметима била већа (925, 5 по судији), имајући у виду чињеницу да је једнак број поступајућих судија имао да реши готово 6000 предмета више.

2014 година. У посматраном дванаестомесечју, број заосталих предмета био је изузетно висок и значајно виши у односу на број новопримљених (24.988 - 19.423). Тако је удео старих у укупном скору од 44.411 предмета (готово једнаком оном из 2013-те године) био већински и заузимао читавих 56,2%. 35-оро судија решило је 20.149 предмета, односно 45,37% од укупног броја. Иако је то за скоро 2000 предмета више него у претходно посматраном периоду, ефективност судија је опала на 52,34 предмета по судији, јер је њихово оптерећење, с обзиром на знатно виши број судија при готово једнаком броју предмета у раду, било мање (693,2).

2015 година. Посматрајући прва три параметра из табеле, ове и претходне године, увиђамо не само да нема већих разлика већ се, готово преклапају. Број заосталих предмета незнатно је мањи у односу на прошлу годину (24.262 – 24.988). Новопримљених у раду суду било је за 892 више. Од 44.577 предмета, колико их је било у раду суду, 38-оро судија (троје више у односу на број судија у претходно анализираним периоду) решило је свега 18.681 (прошле 20.149). Овде већ видимо знатнију разлику (решено је 1.468 предмета мање него претходне године). Процент решених опао је дакле, у односу прошлу годину износећи укупно 41,9%. Како је број предмета у раду суда ове и претходне године био готово једнак (44.577 – 44.411), то је при повећаном броју поступајућих судија (са 35 на 38), овогодишња просечна оптерећеност судија била, у поређењу са прошлогодишњом, нешто мања (681,5 – 693,2 предмета по судији). *Summa summarum*, готов једнак број предмета у раду, при умањеном оптерећењу судија услед њиховог већег броја, у комбинацији са нижом бројком решених предмета резултирао је, консеквентно, мањом учинковитишћу (44,69 предмета по судији).

2016 година. И у 2016-ој години наставља се тенденција раста заосталих, односно нерешених предмета. Са бројком од 25.902, њихово учешће у укупном броју предмета у суду (47.450) било је већинско (54,58%). Једнак број судија у суду (38) решио је нешто више предмета у односу на претходну годину (19.274). Но упркос томе, проценат решених предмета (40,62%) опао је у односу на прошлу годину, што је последица како већег броја преосталих тако, већег броја примљених предмета, при непомењеном броју судија. Из наведених параметара следи и веће оптерећење судија (741,47) и њихова већа учинковитост (46,11).

2017 година. У првом шестомесечју ове године на решавање у Управном суду било је 39.320 предмета. Уистину, значајно мање него у прошлој години, али ваља имати на уму да је у питању тек првих шест

месеци, пола године дакле, док смо до сада анализирали податке за читаву календарску годину. Број заосталих предмета у овом периоду је, достигавши 28.186, рекордан од почетка рада суда. Како је 40-оро судија решило за шест месеци рада, свега 9.869 предмета, то се, не само никако не може рећи за број решених предмета, већ је тај број, *a contrario*, рекордно низак, изражено у процентима - 25,10%. У овом периоду имали смо, да закључимо, највиши број заосталих предмета, највећи број судија које раде у суду, одприлике просечно оптерећених, а најнижи проценат решених у односу на укупан број предмета¹⁹.

Закључци спроведене анализе:

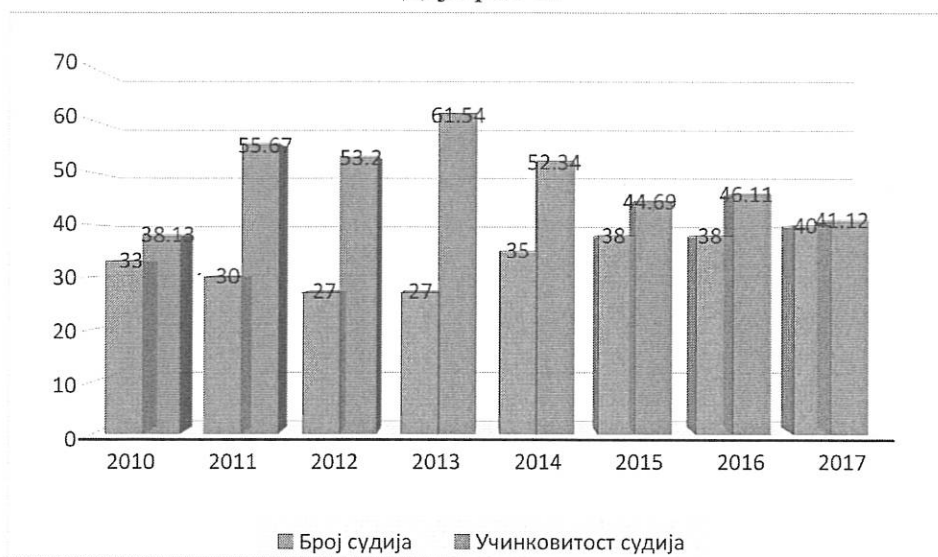
Како бисмо апсолвирали резултате спроведеног истраживања, у наставку ћемо се аналитичко-критички бавити понаособ, али и скупа, сваким од коришћених параметара. У ту сврху, а ради још јаснијег приказа, наведене нумеричке податке преточићемо у слике (послужићемо се техником дијаграма).

Дијаграм 1.

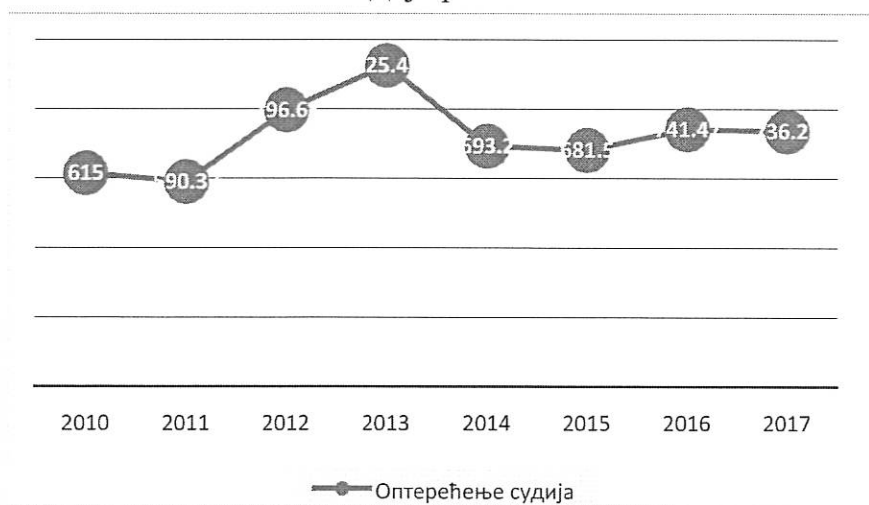


¹⁹ Ипак, речено не треба узимати безрезервно јер ће се предмети решавати у наредних шест месеци, па је сасвим могуће, иако ће паралелно пристизати и нови, да проценат решених буде виши. О коначној цифри моћи ћемо са извесношћу говорити тек по окончању године.

Дијаграм 2.



Дијаграм 3.



а) Број из претходне године нерешених (означених на дијаграму наранџастом бојом), односно заосталих предмета је, са изузетком 2012 године, када је био најмањи (те године учинковитост судија била је на високом нивоу – 55,67%), перманентно растао. Са највише заосталих предмета Управни суд сусрео се на почетку 2017-те. Било их је чак 28.186 (што је за готово 6.000 више у односу на просечан број предмета који у току календарске године остане нерешен). То се објашњава чињеницом да је

претходна година обележена највећим бројем укупних предмета у раду суда, највећим бројем укупно нерешених предмета²⁰ а и просечна учинковитост судија (46,11 предмета по судији) била је испод просечне (49,1), премда, ипак знатно изнад оне из 2010-те, када је била на најниже забележеном нивоу (38,13%).

б) У броју новопримљених предмета у раду Управног суда (означених плавом бојом), опажамо невелике осцилације. Углавном је тај број растао, али има и одступања од тога (нпр. 2011-те мање него 2010-те, 2014-те мање него 2013-те). Највиши број предмета за примљен је 2013-те а најмањи, 2011²¹. У просеку, суд годишње прими 18.201 предмет. У анализираном периоду, од 1. јануара 2010-те до 30. јуна 2017-те Управни суд примио је укупно 145.614 предмета.

ц) Укупан број предмета у раду суда (означено на дијаграму сивом бојом), сачињен од заосталих и примљених предмета чији број, како смо већ рекли, по правилу расте, по логици ствари, пратећи их, има непогрешиву тенденцију константног раста из године у годину, достигавши максимум од 47.450 предмета 2016-те године. Премда, у 2017-ој ће тај број највероватније бити надмашен, с обзиром на чињеницу да је само у првој половини године у суду било 39.320 предмета, колико, готово једнако, износи просечан број предмета у раду суда у току читаве године - 40.820.

д) И у броју решених предмета (обележених жутом бојом) опажамо осцилирање у раду Управног суда. Највише предмета, бројчано изражено, решено је у току 2014-те, чак 20.149, што је знатно изнад броја просечно решених предмета у току једне године (16.784). Најмање их је окончано 2010-те – 13.843 (видно испод просека).

²⁰ Тачно је да је на крају првих шест месеци 2017-те године остало више нерешених предмета (29.451) али, имамо у виду да та година још траје те ће и у месецима који следе, до истека календарске године, решавање предмета бити настављено па тиме, упскос приливу, број нерешених бити умањен. Процену заснивамо на показатељима просечног броја примљених и решених предмета у току једне године. Наиме, у току године суд просечно прими 18.201 предмет док је просечни заостатак, односно број предмета који су из претходне године остали нерешени износи 22.604. Суд је за првих шест месеци примио 11.134 што је, додуше, нешто више од половине броја просечно примљених предмета у току године, али су његове судије у истом периоду успеле да реше 9.869 предмета, што је више од половине броја просечно решених предмета у току године. Отуд очекујемо да број нерешених на крају ове године неће премашити прошлогодишњи максимум.

²¹ Ако изузмемо првих шест месеци 2017-те будући да се ради о дупло краћем интервалу а при логичној хипотези да ће и у другом шестомесечју бити примљено још.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Истраживање спроведено у раду има за циљ да укаже на реално стање у управносудској материји. У ту сврху, ослањајући се на три кључне тачке, аутор целину рада, по њима, дели на три дела: надлежност (I), организација (II) и пракса (III) Управног суда. Проучавајући сваки од ових елемената засебно али, истовремено и утицаја (деловања) једнога на други, те свакога од њих понаособ и скупа, на оно што је у закону одређено као циљ управног спора, аутор изводи закључке и сугерише правце реформе неких постојећих солуција.

1. Иако се то из врло концизне законске одредбе не слуги, надлежност Управног суда је изузетно широка. Широко постављена надлежност има за циљ заштиту субјективних права и објективне законитости у широком кругу разноврсних управних материја. Надлежност је дакле опредељена стварним, животним циљем - потребама физичких и правних лица и нужношћу законитости као елемента правне државе.

2. Организација би такође, требало да служи том циљу²². Но, циљу организације води само адктавно уређена (која прати надлежност) организација, тј. организација која ће бити кадра да врши мноштво послова и задатака стављених јој у надлежност на што је могуће квалитетнији и ефикаснији начин. У раду смо видели да организација Управног суда (а не судства!) није у стању да на задовољавајућ начин прати његову надлежност.

3. То најочитије сагледавамо анализирајући управносудску праксу. Постојање само једног суда, са свега три одељења и недовољним бројем судница и судија (остављамо овом приликом по страни њихову компетентност и стручне квалификације за предмете са којима се у раду срећу), при изузетно високом годишњем приливу предмета, и то са незаустављивом тенденцијом раста, води високом степену оптерећености судија и незавидно великом броју нерешених предмета на крају године (који се преливају у наредну, као заостали), што у збиру резултира дугим чекањем на одлуку, онемогућавањем грађана да благовремено остварују своја права, правној неизвесности па и нарушавању поверења грађана у ову институцију.

У вези са напред изнетим, намеће се, сам по себи закључак да "негде не штима". Да ли проблем треба тражити у првом, другом, трећем или, чак свим анализираним сегментима? Чини се, наког свега што смо већ рекли, да је одговор јасан. У свим.

²² Према дефиницајама појма организације циљ је уствари, један од елемената организације.

- У вези са надлежношћу Управног суда, сматрамо да одређење управне ствари учињено новим ЗУП-у, доводи у питање (значајно ширећи) надлежност, односно предмет спора дефинисан ЗУС-ом, што је крајње недопустиво. Усаглашавање појма управне ствари у поменутим законским решењима учиниће надлежност УС јаснијом. Такође, везано за надлежност УС, ценимо да широко одређеном предмету управног спора (примарне управносудке заштите), никако не кореспондира скучен број и карактер правних лекова (иницијатора секундарне). Увођење жалбе је стога, први и неопходан корак на путу до изградње целовитог система управног судства, стабилног, ефикасног и способног да оправда сврху свог постојања.

- То неминовно изискује и организационе промене (реорганизацију): повећање броја општих првостепених управних судова не искључујући идеју о образовању управних судова специјалне надлежности за одређене уже области (у којима специфичности управне материје, број спорова и практични значај правилног решавања то оправдавају), увођење жалбеног суда и, без премца, јачање кадровских претпоставки, како у бројчаном смислу тако и перманентним обукама и доквалификавањем судија.

Nevena PETROVIĆ

Assistant, Faculty of Law,

University of Priština temporarily settled in Kosovska Mitrovica

CURRENT PROBLEMS AND CHALLENGES OF REFORM OF ADMINISTRATIVE-JUDICIAL PROTECTION

Summary

The author in the work deals with the analysis of three key elements of the administrative judiciary: competence, organizations and practice. The aim of the work is to indicate, whether and to what extent these elements, individually and collectively act on one another, contribute to the achievement of the objective of the administrative dispute. In this connection, some reform solutions are proposed.

Keywords: administrative court, jurisdiction, organization, state of practice.

ЛИТЕРАТУРА

A. de Laubadère, *Traité élémentaire de droit administrative*, треће издање, LGDJ, Paris, 1963.

Д. Данић, Развитак административног судства у Србији и остале скупљене расправе из јавног права, Београд 1926.

Д. Денковић, „Настанак и развој Државног савета 1805-1918.“, *Добра управа* (избор текстова, редакција и предговор Ратко Марковић), Београд 2010.

Д. Милков, *Управно право, III, Контрола управе*, Нови Сад, 2013.

Д. Милков, Р. Радошевић, "Неке новине у Закону о општем управном поступку", *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 3 (2016).

З. Р. Томић, Коментар закона о управним споровима, *Сл. Гласник*, Београд, 2010.

Зоран Р. Томић, „Управни спор и управно судовање у Србији –неки реформски проблеми и правци новелирања“, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту* 1/2010.

Иван Копрић, *Управно судовање на подручју бивше Југославије*, Хрватска јавна управа, година 6,бр. 1/2006.

Лазо М. Костић, *Административно право* (Сабрана дела), Београд 2000.

Љ. Радовановић, Б. Протић, *Из управно-судског поступка*, Београд, 1928.

П. Димитријевић, *Управно право, општи део*, Ниш, 2014.

С. Лилић, *Управно право управно процесно право*, Београд, 2013.

Прописи:

Закон о уређењу судова "Сл. Гласник Р", бр. 63/2001, 42/2002, 27/2003, 29/2004, 101/2005, 46/2006 и 116/2008 – др. закон.

Закон о уређењу судова "Сл. Гласник РС", бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011, 31/2011, 78/2011, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015, 13/2016 и 108/2016.

Закон о управним споровима "Сл. Гласник РС", бр. 111/2009.

Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштава "Сл. Гласник РС", бр. 101/2013.

Закон о општем управном поступку „Сл. гласник РС“, бр. 18/2016.

Закон о биомедицински потпомогнутој оплодњи "Службени гласник РС", бр. 40/17.

Закон о трансфузијској медицини "Службени гласник РС", бр. 40/17.