

САДРЖАЈ

Мр Исидора Ацин, ОБЈЕКТИВНА ОДГОВОРНОСТИ ПРОИЗВОЂАЧА ЗА ПРОИЗВОД СА НЕДОСТАТКОМ.....	1
Мр Анета Атанасовска, СЛИЧНОСТИ И РАЗЛИКЕ ИЗМЕЂУ УГОВОРА О ЗАЈАМУ, УГОВОРА О КРЕДИТУ И УГОВОРА О ПОТРОШАЧКОМ КРЕДИТУ У РИМСКОМ И САВРЕМЕНОМ ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ МАКЕДОНИЈЕ.....	11
Мр Зоранчо Василков, САРАДЊА У ОБЛАСТИ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА И ПРАВОСУЂА У ЕЗ/ЕУ ОД РИМА ДО МАСТРИХТА.....	27
Драгана Вујовић, МАКСИМАЛНА ХИПОТЕКА	47
Мр Сузана Димић, МОДЕЛИРАЊЕ ПОРЕЗА НА ДОХОДАК У САВРЕМЕНИМ ПОРЕСКИМ СИСТЕМИМА.....	63
Др Жарко Димитријевић, ЗАКЉУЧЕЊЕ УГОВОРА О ПРОДАЈИ ЕЛЕКТРИЧНЕ ЕНЕРГИЈЕ: DE FACTO ИЛИ DE IURE ОБАВЕЗА СНАБДЕВАЧА	77
Марија Драгићевић, ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ, ОСОБИНЕ И ВРСТЕ ХАРТИЈА ОД ВРЕДНОСТИ КАО ПРЕДМЕТА ЕМИСИЈЕ	89
Дуња Дубајић, НОРМАТИВНИ ОКВИР ИМЕНОВАЊА И ПРАВНОГ ПОЛОЖАЈА ДИРЕКТОРА АКЦИОНАРСКОГ ДРУШТВА.....	107
Анита Илић, ЧЕДОМОРСТВО	131
Аника Јаковљевић, КОНТРОЛА УПРАВЕ ОД СТРАНЕ ГРАЂАНА	143
Александар Јанић, РЕСТИТУЦИЈА КРОЗ ЗАКОНСКУ РЕГУЛАТИВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ.....	159

**ЗБОРНИК РАДОВА
СТУДЕНАТА ДОКТОРСКИХ СТУДИЈА ПРАВА**

Издавач

Правни факултет Универзитета у Нишу

За издавача

Проф. др Мирослав Лазић, декан

Главни и одговорни уредник

Проф. др Војислав Ђурђић

Проф. др Мирослав Лазић

Преводи

Гордана Игњатовић

Технички уредник

Ненад Милошевић

Штампа

„Медивест“ Ниш

Тираж

100

ISBN 978-86-7148-215-8

Центар за публикације Правног факултета у Нишу, 18000 Ниш,
Трг Краља Александра 11, Тел: 018/500-221, <http://www.prafak.ni.ac.rs>

Љубица Јанић ПРАВО ДЕТЕТА НА СЛОБОДНО ИЗРАЖАВАЊЕ МИШЉЕЊА У ПОСТУПКУ ЗА ЛИШЕЊЕ РОДИТЕЉСКОГ ПРАВА.....	177
Јелена Јанковић, КРИЗА ЕФИКАСНОСТИ И МОДЕЛ РЕФОРМЕ СИСТЕМА ОСИГУРАЊА ЗА СЛУЧАЈ НЕЗАПОСЛЕНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ.....	193
Владица Маричић, ЕКОНОМСКА АНАЛИЗА ПРОПИСА КАО САВРЕМЕНА ТЕНДЕНЦИЈА У РАЗВОЈУ И ПРИМЕНИ ПРАВА.....	209
Мартин Матијашевић, Др Жељко Лазић, ПОЈАМ И ОДЛИКЕ КРИВИЧНИХ ДЕЛА ПРОТИВ УСТАВНОГ УРЕЂЕЊА И БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	225
Марија Милојевић, НАЧЕЛО ОПОРТУНИТЕТА У ПОСТУПКУ ПРЕМА МАЛОЛЕТНИЦИМА У ТЕОРИЈИ И ПРАКСИ	241
Коста Д. Митровић, ЛЕГИТИМНОСТ, ЛЕГАЛНОСТ И ПРАВНА ДРЖАВА	149
Тијана Митровић, ОБЛИЦИ УГОВОРНЕ КАЗНЕ.....	257
Невена Петровић, НЕКЕ ОДРЕДНИЦЕ ПОЛОЖАЈА СТРАНКЕ У УПРАВНОМ СПОРУ	293
Анкица Спиридонов, ПЕНОЛОШКИ ЗНАЧАЈ ПРИМЕНЕ ЕЛЕКТРОНСКОГ НАДЗОРА ОСУЂЕНИХ ЛИЦА.....	315
Милица Станковић, УБИСТВО ЧЛАНА ПОРОДИЦЕ.....	335
Милица Тодоровић, МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ И АЛТЕРНАТИВНЕ МЕРЕ ЗА МАЛОЛЕТНЕ ПРЕСТУПНИКЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ.....	347

НЕКЕ ОДРЕДНИЦЕ ПОЛОЖАЈА СТРАНКЕ У УПРАВНОМ СПОРУ

Апстракт: Начело законитости управе једано је од темељних постулата правне државе. Но, подвођење управе под окриље закона, дакле легитимитет њеног рада, само је формална страна овог постулата. Материјални појам пак, огледа се у њеном легитимитету. Остваривању поменутог постулата послужило је и данас служи, мноштво (са бројним концептуално и/или практично добрим и мање добрим странама, па сходно томе и мање или више успешности) разноврсних механизма контроле који се међу собом допуњавају чинећи тако систем надзора над управом потпунијим и савршенијим. Међу њима, у државама заснованим на принципима демократије и владавине права свакако је незаобилазан и незаменљив институт судске контроле управе. Од начина на који је устројено управно судовање, нарочито у зависности од тога како је уређено питање предмета, начина утврђивања чињеница те, карактера и обима овлашћења суда у спору, умногоме ће зависити положај странке с једне, и последично, донети управно-судске контроле управе и допринос управног суда заштити и остваривању права, интереса и обавеза грађана и других странака, с друге стране. Због свагда присутног практичног значаја овог питања његова актуелност у управно-правној теорији већ дужи временски период не јењава али је њен раст, у тренутку када су на помолу не мале реформе на подручју јавне управе, посебно на терену управног поступања, и више него очит. Да ли ће позитивно-правни систем управног судовања остати имун на реформске захвате који се спроводе у циљу афирмисања европских стандарда које процес европских интеграција собом намеће или би, у контексту њих ипак, ваљало размотрити могућности његовог иновирања.

Кључне речи: странка у управном спору, предмет управног спора, овлашћења управног суда, реформа управног спора.

1 nevena.petrovic@pr.ac.rs

1. Основи управног судовања

Европска Конвенција за заштиту људских права и основних слобода² чланом 6. „јемчи свакоме током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама, или о кривичној оптужби против њега, право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона“³.

У следству њеног оживотворења, Митровдански Устав успоставља основе управног судовања у Републици Србији предвиђајући у члану 198. став 2 да: „Законитост појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита“ и члану 32. став 1 да: „Свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима, обавезама, ...“. У складу са тим а у циљу обезбеђења елементарних организационих претпоставки реформом правосуђа успоставља се Управни суд⁴.

Од начина на који је устројено управно судовање, особито у зависности од ширине предмета, начина утврђивања чињеница те природе и обима овлашћења (формалних и оних којима се у пракси заиста и служи) суда у спору, умногоме ће зависити с једне стране положај странке, а са друге, донети управно-судске контроле, ниво заштите и најзад допринос управног суда заштити и остваривању права, интереса и обавеза грађана и других субјеката.

2 Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода усвојена је у Риму 4. 11. 1950. од стране 13 држава чланица Савета Европе. Циљ Европске конвенције није само да пружи, већ и да осигура стварно поштовање њоме зајемчених права. Државна заједница СЦГ ратификовала је Конвенцију 26. 12. 2003. Уз Конвенцију Србија је ратификовала и значајан број Протокола.

3 Премда се језичким тумачењем предоченог члана да закључити да Конвенција превасходно није била намењена за област управе, већ 1971. године Европски суд је навео следеће у својој пресуди Ringeisen: «Да би се Конвенција применила није неопходно да су обе стране у поступку приватна лица (...). Карактер закона који регулише ствар (грађанског, привредног, управног права, итд) и органа који је у питању (обичан суд, управно тело, итд) су стога од малог значаја.» D. Vucetic, *Serbian judicial review of administrative acts and European standards for administrative disputes*, Law and politics Vol. 3, N 1, 2005, pp 73-90, стр. 80.

4 Процес реформи започео је још 2001 год да би се наставио Законом о уређењу судова Републике Србије („Сл. гласник РС“ број 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 др. закон, 78/2011 др. закон, 101/2011 и 101/2013.) који предвиђа као суд републичког ранга и Управни суд.

2. Положај странке у управном спору према Закону о управним споровима из 1996.

Закон који је је био на снази до ступања на снагу сада важећег у одређивању предмета управног спора полази од методе генералне клаузуле у комбинацији са методом негативне енумерације постављајући га, притом врло децидно, изузетно рестриктивно. Наиме, према члану 6. овога Закона: „*Управни спор се може водити само против управног акта*“.⁵ У наставку следи скромно проширење управно-судске заштите, у односу на незаконито ћутање управе односно, предмет спора се шири на ситуације када надлежни орган по захтеву односно жалби странке, акт није донео. Надаље, чланом 9. став 1 законодавац прописује знатне изузетке којима се и тако сужени предмет спора додатно ограничава. Искључењем спора против управних аката донесених у стварима: „- у којима је судска заштита обезбеђена ван управног спора; - у којима је по изричитој одредби закона искључен управни спор; и - о којима непосредно на основу уставних овлашћења одлучује Савезна скупштина, председник Републике, скупштина републике чланице или председник Републике чланице“, странка из наведених ситуација се правно и фактички лишава управно-судске заштите. Тиме положај незадовољне странке из правоснажно или коначно (уколико је жалба била искључена) окончаног управног поступка бива знато отежан у смислу могућности да своја права и интересе заштити.

И, док јој је у првом случају судска заштита ипак учињена расположивом ван управног спора, јер је према процени законодавца рационалније да се остварује у неком другом (радном, парничном,...) поступку дотле је, „са становишта Устава Србије, априорно искључење сваке судске заштите против решавајућих ауторитативних појединачних аката апсолутно неуставно (члан 198. став 2) а противно је и члану 6. ЕКЗЉПС“⁶. Доносиоци треће групе аката који модификују генералну клаузулу јесу највиши државни органи. Њихова „начелна ненападљивост у оквиру управног спора доводи се у везу са превасходно политичком садржином ових аката, која је израз политичких функција које издаваоци истих врше.“⁷ Управо та политичка

5 „Службени лист СФРЈ“ 46/96

6 З. Томић, *Управни спор и управно судовање у савременој Србији*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, 1/2010, стр. 27. Углавном, реч је о стварима у чијем је решавању у значајној мери био ангажован јавни интерес.

7 М. Рађеновић, *Предмет управног спора*, Модерна управа - Часопис за управно-правну теорију и праксу, Бања Лука, 2012., стр. 8.

обојеност им омогућава да се „извуку испод управно-судске контроле тврдећи да су детерминирајући мотиви аката политичке природе.“⁸

Други елемент који поред предмета битно детерминише положај странке (али и суда) у управном спору јесте начин утврђивања чињеничне грађе. У регулисању овог, по странку итекако важног питања, закон (члан 32.) даје штуру формулацију: „*О управним споровима суд одлучује у нејавној седници*“ и даље (члан 33.) додаје: „*Због сложености спорне ствари, или ако иначе нађе да је то потребно ради бољег разјашњења ствари, суд може решити да се одржи усмена расправа. Из истих разлога и странка може предложити да се одржи расправа*“. Довођењем ових одредби у везу са чланом 38. који, истина у нешто блажој форми обрађује ову проблематику („суд решева спор, *по правилу, на основу чињеница утврђених у управном поступку*“) те њиховим тумачењем, закључујемо да је, чак и у случајевима постојања крупних погрешака у утврђивању чињеничног стања у управном поступку (ставови 2 и 3), одржавање усмене расправе и, с тим у вези, давање странци могућности да се о релеватним чињеницама изјасни, постављено као дискреционо овлашћење суда. Занимљиво је да за ово искључење, односно немогућност странке да изнесе своје аргументе, противно начелу *audiatur et altera pars*, део старије управно-правне теорије оправдање налази у ставу да суд у управном спору не решава чињенична већ правна питања (законитости) те да, стога и нема потребе за непосредним контактом суда и странака, односно усменом расправом. Ово гледиште, неодрживо са аспекта већ поментог члана 6. ЕКЗЛПС „... *да јавно расправи*“...“ негодује и Радовановић сматрајући да „чињеницама које утврди управна власт, заинтересована у спору, не треба давати већу силу него чињеницама које утврди друга парнична страна у спору.“¹⁰ Осим начела контрадикторности, ова регула у супротности је и са начелом материјалне истине.

Од битног утицаја на положај странке у, односно по окончању спора свакако су карактер и обим овлашћења суда¹¹. И док су у неким земљама они

8 И. Крбек, *Дискрециона оцјена*, Загреб, 1937, стр. 491. Према: Р. Марковић, *Управно право – општи део*, Београд, 2002, стр. 519.

9 Напомена: Законом о ратификацији ЕКЗЛПС („Службени лист СЦГ“ 9/03), Државна заједница СЦГ ставила је у погледу расправе у управном спору сл. резерву (члан 3.): „Право на јавну расправу предвиђено чланом 6. став 1 Конвенције неће утицати на примену начела да у управним споровима судови у Србији по правилу не одржавају усмене расправе...“

10 Љ. Радовановић - Б. Протић, *Из управно-судског поступка*, Београд, 1928, стр. 223. Према: Р. Марковић, et al. стр. 540.

11 У управном спору могу се идеално замислити три степена овлашћења суда: први и најнижи степен је констатација одређених чињеница; други степен је поништење

условљени врстом тужбе којом се спор покреће¹² у нашем, које такве класификације не познаје, примарно и формално их детерминише законодавац али на њихово практично отелотворење неспорно утиче пракса Управног суда. Управно-процесна легислатива уређује ово питање (члан 41.) на следећи начин: „...Ако се тужба уважава, суд поништава оспорени управни акт. Кад нађе да оспорени акт треба поништити, *суд може, ако природа ствари то дозвољава и утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то, пресудом решити управну ствар. ...Пресудом којом се акт поништава суд ће одлучити и о захтеву за повраћај ствари, односно за накнаду, ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то. Кад је тужба поднесена на основу члана 24., а суд нађе да је основана, пресудом ће уважити тужби и одредити да надлежни орган донесе решење.*“ Анализом законског решења (став 2) долази се до очитог закључка: заштита странке која се у спору пружа довољна је уколико нема потребе за доношењем новог управног акта. Међутим, ако таква потреба постоји, окончањем спора чисто касаторном пресудом, уз враћање надлежном органу на поново одлучивање, индивидуална правна ситуација странке се не решава. Стога, странка је приморна да се за остварење својих права поново обрати органу управе. Иако је (тужени) орган управе по слову закона дужан да у свему поступи по налогу суда и у року, како би се странци омогућило да оствари своја права, пракса обилује случајевима како активног тако пасивног непоступања органа по пресуди суда. У покушају да се избегне зачарани круг у коме странака у настојању да се за своје право (или интерес) избори „лута“ од органа управе до суда, и у супротном смеру, наредним ставом суд се овлашћује да својом пресудом, којом управни акт поништава, мериторно реши и саму управу ствар. У суштини овог реформацијског овлашћења суда је скраћење (за странку) и олакшање пута правне заштите. Упркос, са становишта принципа поделе власти неспорном теоријско-практичном приговору „мешања суда у управу“ интенција законодавца завређује похвалу. Међутим, пракса чини упитним начин на који је законодавац (члан 41. став 3) формулисао могућност његове употребе: „*ако природа ствари то дозвољава и ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то*“.

(анулација) правног акта и – трећи мериторно одлучивање. Тој градацији судских овлашћења може се дати и језичко диференцирање управних спорова које према опсегу судских овлашћења разликујемо на: спорове о констатацији, спорове о анулацији и спорове мериторног одлучивања. И. Крбек, et al. стр. 106. Извор: З. Пичуљин, Б. Бритвић Ветма, *Примјена и еволуција управног спора пуне јурисдикције*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, 1/2010, стр. 57-58.

12 Примерице, у француском праву постоји више модалитета тужбених захтева којима се спор покреће а њима су условљена и овлашћења суда. То је случај и са новим ЗУС-ом Хрватске.

При том, суд је тај који дискреционо процењује испуњеност наведених услова. Свако дискреционо овлашћење носи собом могућност арбитрерности и злоупотреба, па ни ово није изузетак. Нарочито је за то подобна од стране законодавца не дефинисана а у теорији још увек недовољно јасно разрађена синтагма „природа ствари“.

3. Положај странке у управном спору према Закону о управним споровима из 2009.

Након што је РС добила нови Устав а уочи доношења новог Закона о управним споровима¹³ за законодавца се силом највише рангираног права наметнула обавеза његовог усаглашавања са новодонесеним уставним одредбама нарочито оним садржаним у претходно помињаним одредбама члана 198. став 2 и члана 32. став 1. Полазећи од њих, важећи ЗУС обезбеђује судску заштиту појединачних права и правних интереса и законитост решавања у управним и другим (Уставом и законима предвиђеним) појединачним стварима.

Прво што се из ове формулације да уочити јесте да је предмет управног спора постављен тако да обезбеђује: 1. Заштиту појединачних права и правних интереса и 2. законитост решавања у управним споровима. Дакле, постизање како субјективног тако објективног циља управног спора. Друго, зајемчена заштита односи се како на управне, тако на акте донете у другим појединачним стварима, предвиђеним највише ранжираним правом и у његовом извршењу донесеним законима. Из овога следи да су домети управно-судске контроле постављени шире у односу на решење ранијег ЗУС-а који је заштиту јемчио правима и интересима повређеним искључиво актима донетим у управним али не и другим појединачним стварима. Прецирајући предмет управног спора (члан 3.) законодавац додаје да у њему суд одлучује о законитости: „...1. коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита; коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на законом заснованом интересу у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита; 3. других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено“. Отуд, произилази да се коначни управни акти у погледу којих је предвиђен другачији вид судске заштите лишавају управно-судске контроле (задржава се став 1 тачка 1. раније одредбе члана 9. која предвиђа одступања од генералне клаузуле). А *contrario*, њој сада подлежу други појединачни акти који су лишени било ког другог вида судске заштите, када се њима одлучује о правима и обавезама или, када

¹³ „Службени гласник РС“ 111/2009. У наставку ЗУС.

је то предвиђено законом (елиминишу се тачке 2. и 3. става 1 истог члана). Тиме се с једне стране отклањају неуставне одредбе ранијих закона а с друге, уклањањем већег дела члана 9. ранијег ЗУС-а, те подвргавајући контроли и друге појединачне акте, проширује предмет спора, што се директно одражава на домете управно-судске контроле и полагај странке у управном спору. Но, да ли је у том погледу учињено довољно? У трагању за што објективнијим одговором у наставку приступамо компарацији, освртајући се на нека упоредна решења управно-процесне легислативе.

Закон о управним споровима Републике Хрватске¹⁴ у одређивању предмета управно-судске заштите полази од појединачних (управних) аката¹⁵ али се ту не зауставља већ, за разлику од српског, предмет управног спора проширује на оцену законитости: 2. поступања јавноправних тела из подручја управног права којима је повређено право, обавеза или интерес странке; 3. пропуштања јавноправних тела из подручја управног права да у законом прописаном року одлучи о праву, обавези, правном интересу странке или редовном правном леку, односно да поступи према пропису; 4. склапања, извршавања и раскидања управних уговора; 5. општих аката јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе, правних лица која имају јавна овлашћења и правних лица која обављају јавну службу¹⁶. Као што се да приметити, предмет спора постављен је битно екстензивније у односу на важеће решење у РС јер поред појединачних правних аката обухвата и (материјална) поступања, пропуштања истих, управне уговоре па и неке опште правне акте. Ово проширење предмета (и у односу на ранији ЗУС Хрватске) је добрим делом рефлексија односно резултат реформисања опште управне процедуре¹⁷ јер, по речима проф. Ранђеловић „...управно-судска следи управну заштиту, предмет управног спора начелно је опредељен предметом управног поступка.¹⁸“

14 Пречишћени текст Закона о управним споровима Хрватске „Народне новине“ 20/10, 143/12, 152/14.

15 ЗУС Хрватске у односу на србијански сужава круг појединачних аката који могу бити предмет управног судовања. Наиме, у тачки 1 став 1 члана 3. наводе се појединачни акти донети у управној ствари, што ће рећи управни акти али не, и други појединачни акти. Уз то, подобни за контролу су само они управни акти противу којих није допуштена редовна заштита.

16 Члан 3. ЗУС Хрватске.

17 Хрватска је донела нови Закон о опћем управном поступку („Народне новине“ 47/09) којим се поред управног акта уређују и друге активности субјеката управног рада.

18 М. Ранђеловић, et al. стр. 11.

Полазећи од става 4 члана 19. Основног закона Немачке¹⁹ којом се зајемчује управно-судска заштита сваком коме је јавна власт повредила какво право, Уредба о управним судовима²⁰ ставом 1 члана 40. прописује да се управни спор може водити у свим јавноправним споровима који нису уставне природе, под условом да надлежност за њихово решавање није законом изричито стављена у надлежност другог суда. Конкретно, предмет управног спора може бити следеће: 1. оцена законитости управних аката; 2. њиховог неоправданог недоношења; 3. утврђивање ништавости управних аката; 4. оцена законитости других поступања јавноправних тела; 5. утврђивање (не)постојања правних односа; и 6. оцена законитости подзаконских аката држава чланица, јединица локалне самоуправе и других јавноправних тела. Из наведеног се, и више него очито, може закључити да је предмет поступања управних судова у Немачкој постављен значајно шире неголи у до сада анализираним системима. То се, разуме се, директно одражава на ширину управно-судске контроле па тиме и ниво заштите грађана од (не)деловања управе.

Друго, у склопу овога рада разматрано питање од утицаја на положај странке у управном спору, јесте начин утврђивања чињеница које ће чинити подлогу одлуке суда. У принципу, у упредној управно-правној регули се срећемо са два приступа овом питању. Према првом, суд по правилу одлучује на нејавној седници узимајући за подлогу сопствене одлуке чињенично стање утврђено у управном поступку. Други пак представља дијаметралну различитост будући да суд по правилу сам на расправи утврђује чињенице а само изузетно одлучује у нејавној седници. Прво решење²¹ подразумева да се у спору суд по правилу, не бави чињеницама већ узима да су оне истинито и потпуно утврђене те провера искључиво правна питања (законитости). Полазећи у сваком појединачном случају од начелног става по коме суд истинитост чињеничног стања утврђеног у поступању органа управе чији се акт оспорава узима готово као аксиом, доводи се у питање будућност тачке 4. став 1 члана 24. ЗУС-а. То би у крајњој линији водило закључку да се у управном спору по правилу управни акти могу побијати због неисправне примене материјалног права док се недостаци поступка који за резултат имају непотпуно или неистинито расветљене одлучујуће чињенице неоправдано и (најчешће) на штету странке занемарују. Друга солуција је са аспекта положаја странке у спору далеко правичнија док је

19 Grundgesetz, Bundesgesetzblatt 1/1949., I s. 606/2009.

20 Verwaltungsgerichtsordnung, Bundesgesetzblatt, I s. 686/1991., I s. 1010/2008.

21 Од кога, примерице, полази ЗУС из 1996, те важећи ЗУС Републике Српске („Службени гласник“ РС, број 109, од 8. децембра 2005.), члан 29.

према контролисаном органу управе оправдано контролно-испитивачки постављена.

У погледу овог питања важећа легислатива афирмише други приступ и у том смислу (у члану 2.) каже: „Управном спору суд одлучује на основу закона и у разумном року, на подлози чињеница утврђених на усменој расправи.“ И даље (у члану 33. став 2) додаје: „Суд решава без одржавања усмене расправе, само ако је предмет спора такав да очигледно не изискује непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања, или ако странке на то изричито пристану.“ Шта више, установља се обавеза суда да образложи разлоге њеног неодржавања: „Суд је обавезан да посебно наведе разлоге због којих није одржао усмену расправу“ (члан 33. став 3). Улога и значај расправе нарочито је појачана таксативним навођењем случајева у којима је њено спровођење учињено обавезним²². Системском анализом законских решења увиђамо да је одржавање расправе сада постављено као правило, процесна обавеза суда док њено неодржавање, односно нејавно одлучивање егзистира само као изузетна могућност. Опажамо сушту супротност актуелног решења у односу на раније по коме је суд по правилу, одлуку темељио на чињеницама утврђеним у управном поступку а само изузетно сам утврђивао чињенице на расправи. Оно је резултат усаглашавања ЗУС-а са Уставом РС који (чланом 32 тачка 1) зајемчује свакоме право да: „... суд правично и разумном року јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама...“ али, и уважавања респектабилних међународних акта у овој материји. У првом реду, њиме је достигнут европски стандард о обавезности расправе у сваком судском поступку садржан у је члану 6. став ЕКЗЈП. Надаље, ваљало би поменути *Препоруку о судској контроли управних аката* (2004) Комитета министара Савета Европе у којој се као један од најзначајних процесних принципа наводи обавеза суда да сам утврди сва чињенична и правна питања која су релевантна за доношење одлуке. Ту је и *Препорука Р (2007) о доброј управи*²³ у којој се између осталог наводи: „Ако јавна управа намерава да донесе одлуку која ће директно утицати на права приватних лица, а под условом да лицима није била дата могућност да изнесу своје ставове о тој одлуци, тим лицима, осим ако је то непотребно, мора бити обезбеђена прилика да изразе своје ставове на начин прописан националним законом.“ Прописивањем обавезности усмене расправе учињен је велики искорак у смислу ојачања положаја странке

22 Видети члан 34. ЗУС-а.

23 Комитет Министара Савета Европе, Препорука комитета министара државама чланицама CM/Rec (2007) о доброј управи, 2007. Доступно на: <http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>

у управном спору. Но само с аспекта могућности заштите права, али не и остваривања правовремене управне правде²⁴.

У погледу начина утврђивања чињеница и нови ЗУС Републике Хрватске показује усклађеност са захтевима европског управног судовања прописујући да: „Суд пресуду доноси према слободном увјерењу те на темељу разматрања свих чињеничних и правних питања.“²⁵ Шта више, хрватски законодавац положај странке додатно зајемчује гарантујући (у наредној тачки) да се: „Пресуда може темељити само на чињеницама и доказима о којима је странци дана могућност изјашњавања.“

У Немачкој је предметно питање регулисано когентним нормама Уредбе о управним судовима. Њоме се (члан 86. став 1 и члан 88.) управни судови не само овлашћују већ обавезују да по службеној дужности утврђују све чињенице на којима заснивају своју одлуку. Сходно Уредби, суд је у обавези да утврди све релевантне чињенице спровођењем доказног поступка на усменој расправи а само изузетно може решити спор без одржавања расправе²⁶. Слично хрватском решењу, Уредба (члан 108. став 2) додатну заштиту странака обезбеђује формулацијом према којој се пресуда може заснивати само на чињеницама и доказима о којима су странке биле у прилици да се изјасне.

Карактер и обим овлашћења суда као детерминанте које значајно одређују меру судског „мешања“ у „ствари управе“ уједно, у битноме опредељује положај странке (по окончању спора) и стварне ефекте управно-судске заштите. Садржина и карактер судских овлашћења у управном спору прописани су когентним нормама и по правилу директно детерминисани врстом спора²⁷ у питању али је могућност њихове употребе (особито мериторних) у појединачним случајевима неретко оствљена на диспози-

24 Д. Ђерда, *Судске одлуке у управном спору – позитивно и будуће правно уређење* - Зборник Правног факултета у Ријеци (191) в. 31, бр. 1, suppl 455/473 (2010), стр. 463.

25 Видети члан 55. тачка 3 ЗУС-а Републике Хрватске.

26 Суд није у обавези спровести расправу уколико се све странке са тим сагласе. Видети: члан 101. Уредбе. Из истог разлога спор може и без расправе решити и по ЗУС-у РС. Видети: члан 33. став 2.

27 У спору ограничене јурисдикције овлашћења суда су мања и садржински другачија у односу на она из спора пуне јурисдикције. То се огледа у томе што у њему суд само изриче оцену законитости акта који се тужбом побија, те спорни акт поништава (ако нађе да није заснован на закону) или, оставља на снази (ако оцени да је у складу са законом). У томе се његова улога у поступку заштите права странака исцрпљује иако та заштита није довољна. У другоспоменутом спору, мисија суда се не окончава елиминисањем незаконитог акта из правног поретка већ иде даље и подразумева доношење пресуде која у свему супституира поништени акт.

тивну процену суду. Тако ЗУС Србије у свом осмом делу ословљеном са „Судске одлуке“ одређује обим овлашћења Управног суда предвиђајући да „...законитост управног акта испитује у границама захтева из тужбе али при том није везан разлозима тужбе“. Независно од тужбеног захтева, „суд на разлоге ништавости пази по службеној дужности“. Обим судског испитивања ограничава се дакле, на утврђивање (не)постојања само оних неправилности које су у тужби наведене. Но, ако у контролисаном акту има таквих недостатака који исти чине ништавим, обим управно-судске контроле проширује се независно од „повреда“ изнетих у тужби. Када је о карактеру и садржини управно-судских овлашћења реч, ЗУС их у наставку диференцира у зависности од врсте спора у питању те тако, прави разлику међу њима у зависности од тога је ли по среди спор ограничене или пуне јурисдикције.

У спору ограничене јурисдикције, спору за поништај или спору о законитости како се још у теорији назива, суд располаже искључиво касаторним овлашћењима. То следи из става 1 члана 42. који каже: „Ако се тужба уважава, суд пресудом поништава оспорени акт... и предмет враћа надлежном органу на поновно одлучивање, осим ако у тој ствари нови акт није потребан.“ У наведеној ситуацији индивидуална правна ситуација странке није решена већ би орган чији је акт оспорен, у следству извршења судске пресуде, требало изнова мериторно да је реши (изузев уколико за доношењем новог акта нема потребе). Пресудом чисте касације правна заштита странке остаје дакле, недовршена, „на пола пута“, а из ње следи да се пут заштите наставља и пребацује са управно-судског на терен управе иако, таква пресуда није апсолутни јемац да се њоме санкционисано незаконито поступање управе неће поновити. Искључиво касаторно суд наступа и када нађе да акт садржи недостатак који га чини ништавим (став 3 члан 42.).

Спор пуне јурисдикције нуди пак суду шансу да пут правне заштите права и интереса странке изведе „до краја“, не застајући као у претходном случају „на пола“. Суд поступа мериторно само, ако по сопственом уверењу оцени да су кумулативно испуњени законом предвиђени услови: - уколико природа ствари то дозвољава и утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за одлучивање (став 1 члан 43.). Језичко тумачење законске формулације садржане у ставу 1 члана 43. указује пре на овлашћење него на обавезу мериторног поступања суда. То би могло значити да суд не улази у мериторно решавање управне ствари чак и ако су за то објективно (независно од судске процене) услови испуњени, претварајући тако реално потенцијалне спорове пуне јурисдикције у спорове о законитости. Наведено указује да је реч о необавезном спору пуне јурисдикције. Факултативни спор пуне јурисдикције могућ је и поводом „ћутања администрације“. Наиме: „Када

је тужба поднесена на основу члана 19., ...пресудом ће уважити тужбу и наложити да надлежни орган донесе решење. Ако суд располаже потребним чињеницама, а природа ствари то дозвољава, он може својом пресудом непосредно решити управну ствар.“ Могућност суда да спор покренут поводом ћутања администрације оконча као спор пуне јурисдикције, представља израз уважавања једне од основних интенција правних докумената ЕУ, према којој се у судском решавању управних ствари у случајевима ћутања администрације препоручује по потреби примена спора пуне јурисдикције јер је то „права потврда заштите странке од неактивности управе“²⁸. Међутим, необавезни спор пуне јурисдикције под одређеним условима ипак постаје обавезним. Наиме, ако надлежни орган управе (у процесној улози туженог) након поништења решења донесе нови акт, противно правном схватању или примедбама суда у погледу поступка, услед чега тужилац поднесе нову тужбу, суд ће поништити пресуду и сам пресудом решити управну ствар, изузев, ако то није могуће због природе ствари или је спор пуне јурисдикције законом искључен. Дакле, овлашћење суда (у претходном управном спору) да мериторно реши управну ствар претвара се у обавезу (у накнадном), која може бити искључена само природом ствари или законом. Описана промена природе судског овлашћења, инспирисана побољшањем положаја странке, последица је активног непоступања управе по пресуди суда. Сличну ситуацију имамо и када орган не донесе акт који је био обавезан донети у складу са пресудом суда, а не донесе га ни у року од 7 дана по опомену тужиоца. Наступа ситуација која се зове *ћутање управе у вези са извршењем судске пресуде у управном спору*²⁹. Обавезу мериторног решавања јасно опажамо у ставу 5 истог члана који несумњиво показује више обзира према странци, налажући суду да одлучи мериторно када би поновно вођење поступка пред туженим органом за тужиоца могло проузроковати штету која би се тешко могла надокнадити, под условом да је сам утврђивао чињенично стање и да такав спор законом није искључен. Независно од испуњености законом предвиђених услова, спор пуне јурисдикције закон стриктно искључује када је оспорени акт донет на основу дискреционе оцене (став 2 члана 43.). Такође, мериторно поступање суда ЗУС ограничава предвиђајући да се спор пуне јурисдикције може искључити посебним законима (став 3 члана 43.).

Поред касторних и мериторних, Управни суд РС има на располагању и, упоредно посматрано не толико заступљено, овлашћење констатације. Како

28 М. Рађеновић, *Управни спор пуне јурисдикције – садашња и будућа примјена*, Модерна управа - Часопис за управно-правну теорију и праксу, Бања Лука, 2013, 7-21, стр. 11.

29 П. Димитријевић, *Управно право - општи део*, Ниш, 2014, стр. 574. У овом случају обавезни спор пуне јурисдикције је последица пасивног непоступања по пресуди суда.

се тужбом може захтевати утврђивање незаконитости акта без дејстава, односно утврђивање да је тужени поновио акт који је пред судом претходно већ поништен, задатак суда се у наведеним ситуацијама своди на тражено утврђивање (констатованање). Најзад, ЗУС предвиђа да суд може одлучити и о акцесорним захтевима странке за повраћај ствари односно накнаду штете, уколико утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за одлучивање. И поред овлашћења којим располажу поводом имовинско-правних захтева, судови, будући да им је препуштено да дискреционо оцењују да ли *утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за одлучивање*, најчешће упућају странке да остварење истих у парници.

У Хрватској *“Ако суд утврди да је појединачна одлука јавноправног тела незаконита, пресудом ће... поништити побијану одлуку и сам решити управну ствар, осим када то не може учинити с обзиром на природу ствари или је туженик решавао по слободној оцени*³⁰. На једнак начин решено је и питање поступања суда у случају незаконитог ћутања управе³¹. Како је предмет спора у Хрватској приширен и на управне уговоре то судови имају извесна овлашћења и у вези са тужбама изјављеним поводом њиховог склапања, извршења или раскида. Тако, суд може, ако нађе да је управни уговор ништав исти пресудом огласити ништавим. Ако пак утврди да је јавноправно тело незаконито раскинуло уговор пресудом ће одлуку о раскиду поништити³². На захтев странке суд може издати и привремену меру ако је то потребно како би се отклонила тешка и непоправљива штета³³. Анализа важеће хрватске легислативе јасно наводи на закључак да је у регулисању овлашћења суда предност дата спору пуне у односу на спор ограничене јурисдикције, односно, мериторном на место касаторног поступања. О томе Бритвић Ветма каже: „Сам законодавац посредно квалифицира прописане тужбе као *тужбе пуне јурисдикције*, те ће се сходно тому одређивати судске власти надлежних тијела...³⁴„ Ипак, „спор о законитости није ни близу одумирања, јер се његова особитост у односу на спор пуне јурисдикције знатно разликује“³⁵.

30 Став 1 члан 58. ЗУС Р. Хрватске.

31 Видети став 3 члан 58. ЗУС-а Р. Хрватске.

32 Видети став 6. истога члана У случају оглашавања уговора ништавим или поништавања одлуке о раскиду суд одлучује и о накнади штете која је тиме проузрокована, изузев уколико утврди да је тужилац својим поступањем проузроковао или допринео настанку штете (члан 59.).

33 Члан 47. ЗУС Р. Хрватске.

34 Б. Бритвић Ветма, *Спор пуне јурисдикције према Закону о управним споровима из 2010*, Зборник Правног факултета у Ријеци, (1991) в. 32, бр. 1, 381 – 405., стр. 400.

35 *Ibid.*

У Немачкој су Уредбом о управним судовима судовима учињена доступним разноврсна и поприлично широка овлашћења. Тако, суд у управном спору управни акт може поништити и привремено решењем уредити управну ствар, наложити предузимање потребне радње, изменити и констатовати незаконитост акта који је већ стављен ван снаге. Уколико утврди незаконитост акта суд је дужан поништити га. Суд се зауставља на касацији и не улази у мериторно решавање спорне управне ствари само, уколико је такво његово поступање довољно да се права и интереси странака заштите. Међутим, уколико тужилац то захтева, суд може решењем привремено уредити управну ствар³⁶. Уколико чисто касаторно поступање није довољно већ треба предузети и неку радњу, суд може наложити предузимање такве радње³⁷. Суд располаже и овлашћењем реформације (измене) управног акта³⁸. У Немачкој су, слично нашем решењу, судови овлашћени на констатацију незаконитости. И док наш закон говори о утврђивању незаконитости акта без дејстава, немачка Уредба овлашћује суд да утврди незаконитост акта који је у току спора већ елиминисан из правног поретка од стране властитог доносиоца, када је то у интересу тужиоца³⁹.

4. Реформа јавне управе и странка у управном спору

Борковић примећује да управно-судски надзор представља најсавршенији облик надзора законитости аката управних органа, односно деловања њихових службених лица⁴⁰. На путу наше земље ка евроинтеграцијама, савременици смо крупних реформи на подручју јавне управе⁴¹ које суштински имају за циљ да се странка у односу са управом па и, у односу са судом поводом деловања управе, стави у што повољнији положај. У том контексту, процес хармонизације националног законодавства са стандардима ЕУ и праксом Европског суда за људска права резултирао је новелирањем једног од два кључна прописа из области управно-процесног права - Закона о управним споровима. Процес реформисања другог - Закона о општем

36 Став 3 члан 113. Уредбе о управним судовима.

37 Став 4 члан 113. Уредбе о управним судовима.

38 Став 2 члан 113. Уредбе о управним судовима.

39 Став 1 члан 113. Уредбе о управним судовима.

40 И. Борковић, *Управно право*, Народне новине, Загреб, 2002, стр. 128.

41 У протеклој години Влада РС усвојила је Стратегију реформе јавне управе. 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.

управном поступку, који једнако датира из времена СРЈ траје, али коначној реформи успешно одолева⁴².

Да ли је реформа ЗУС-а управни спор учинила најсавршенијим обликом надзора законитости аката управе а положај странке у њему повољнијим? Или је ипак, могло и боље? Да ли је, и на који начин, одговор на постављена питања условљен предстојећим изменама опште управне процедуре?

Како је раније већ предочено, предмет управног спора, начин утврђивања чињеница те карактер и обим овлашћења суда битне су одреднице положаја странке у управном спору с једне али, последично, и дмета и учинковитости управно-судског надзора управе с друге стране. Управо су наведена питања, тачније казано, начин њиховог нормативног регулисања, претрпео не мале измене доношењем новог ЗУС-а.

Једна од значајнијих новина важећег ЗУС-а свакако је битно проширење предмета управног спора. Тако, на место раније формулације која је управно-судску заштиту јемчила искључиво управним актима, и то уз значајна одступања (члан 9 ЗУС-а из 1996.), садашње решење контроли подвргава и друге коначне појединачне акте којима се одлучује о праву, обавези или интересу странке па и коначне појединачне акте. Осим што предмет спора проширује директно, нови ЗУС то чини и посредно, елиминисањем већег броја изузетака (случајева негативне енумерације). Са ширењем предмета спора паралелно расте број „утуживих“ поступања управе поводом којих се грађани, незадовољни деловањем органа управе за коју држе да је њихова права (обавезе, интересе) повредила, могу за заштиту могу обратити независним арбитру – Управним судом. Тако расту и дometri судске контроле управе. Напоре законодавца у овом погледу треба похвалити али је важеће решење, ако се имају у виду у раду анализирана компаративна решења, далеко од идеалног. Ово нарочито, ако се узму у обзир предложена решења толико најављиваног новог ЗУП-а. Будући да се њима поред управног акта нормирају и друге активности субјеката управног рада - управни уговор, управне радње и пружање јавних услуга то се, у односу на њих предвиђа и извесна заштита⁴³ од незаконитости у њиховом предузимању. Из Пред-

42 Још је акционим планом за спровођење реформе државне управе за период 2004-2008 год. било предвиђено да се нови ЗУП усвоји у последњем тромесечју 2004. Међутим, читаву деценију касније овај закон је још увек „у процедури“.

43 Види текст Предлога: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/4833-13.pdf. Према њему, приговор се може изјавити против управног уговора, закљученог поравнања, управне радње и пружања јавних услуга, као и када орган не предузима управне активности које је по закону дужан да предузме, ако те активности немају карактер управног акта... (члан 135). Против решења о приговору може се изјавити жалба ако га је издао орган против чијих је решења, у складу са

лога произилази да се у односу на поменуте активности управе заштита странке обезбеђује најпре у виду приговора као ремонстративног правног средства. Следи жалбена контрола, изузев, ако је решење донето од органа против чијег се решења не може изјавити. Најзад, у заштиту странке поводом новорегулисаних делатности укључује се и суд предвиђањем да се против решења по жалби може покренути управни спор⁴⁴. Тиме се далеко веће подручје деловања управе ставља под надзор суда односно, установљава се правна, управно-судска заштита грађана у односу на далеко обимнији и разноврснији круг управних послова (од којих је већина постојала и раније али без судске контроле и заштите странке). Да ли ће ови предлози којима се управно-судска контрола шири на све правно регулисане делатности управе заживети остаје да се види. Уколико Предлог буде изгласан, тиме би правило да *управно-судска следи управну заштиту*, попут Хрватске, оживело и код нас, а положај странке у односу на управу, верујемо, постао повољнији, бар хипотетички. Друго је питање могућности (и успешности) практичне имплементације оваквог решења у постојећим условима постојања једног управног суда и то, са неодговарајућом организацијом⁴⁵. С друге стране, ширење предмета спора на подзаконске акте управе (попут немачког и хрватског решења), водило би увођењу *excerttio ilegalis* у наш правни систем што би, према ставу уставно-правне теорије допринело значајном растерећењу Уставног суда али је питање да ли би Управни суд у садашњој организационој структури могао то да изнесе.

Крупну новину и допринос важећег закона побољшању положаја странке, представља уздизање усмене расправе у ранг обавезе суда насупрот ранијој регули која је суду могућност да расправу спроведе, остављала

законом којим се уређује организација државне управе, дозвољена жалба. Ако је решење по приговору издао орган против чијих решења, у складу са законом којим се уређује организација државне управе, није дозвољена жалба, против таквог решења може се покренути управни спор. Против решења донетог по жалби на решење по приговору може се покренути управни спор (члан 138.).

44 Из члана 138. Предлога произилази да је управни спор могуће покренути само против решења донетих по жалби. Може ли се, језичким тумачењем, из тога извести закључак да, уколико жалбу није било допуштено изјавити те нема ни решења по жалби, није могуће покренути ни управни спор?

45 Данас у РС постоји и ради свега један Управни суд, за читаву територију, са три одељења изван седишта: у новом Саду, Нишу и Крагујевцу. У њему ради 40 судија. Говорећи о неодговарајућој организацији Управног суда Лончар, између осталог, истиче недовољан број организационих јединица (одељења) изван седишта суда, диспарат између броја управних предмета и ангажованих судија, одсуство специјализације за решавање појединих управно-судских предмета у мноштву крајње разнородних и томе слично. З. Лончар, *Управно судство у Републици Србији*, „Правна ријеч“ 31/2012, стр. 504-506. Извор: М. Ранђеловић (2013), стр. 17.

на сопствену диспозициону процену. Установљавање обавезе за суд да расправу спроведе и на њој пружи прилику странкама да се изјасне о чињеницама утврђеним у управном поступку, за физичко и друго лице које се јавља у улози тужиоца или заинтересованог лица, од немерљивог је значаја. Будући да се њиме омогућава *да се чује и друга страна*, овакво решење ставља странку у повољнији положај, успостављајући између ње и управе (као друге странке) какву-такву процесну равнотежу. Међутим, да ни актуелна регулатива (формулација) овог питања није најсретнија потврђује пракса Управног суда који, у највећем броју случајева, упркос начелној законској обавези, управни спор решава без одржавања расправе јер му је допуштено да дискреционо оцењује испуњеност услова за њено неодржавање. О томе, Лончар вели: „...непрецизност правила актуелног ЗУС-а с обзиром да Управни суд, и поред тога што је децидирано прописано да одлучује на бази чињеница утврђених на усменој расправи, може увек одлучити и без усмене расправе, јер му је препуштено да сам одлучује је ли предмет спора такав да очигледно изискује или не непосредно саслушање странке и посебно утврђивање битних чињеница⁴⁶.” И док се у првом делу законске формулације обавеза суда, установљена у интересу странке па и објективне законитости, релативизује од стране самога суда, дотле у другом („*ако странке на то изричито пристану*“) њену „обавезност“ упитном чине странке. Чињеница је да постојећа формулација оставља суду довољно простора да расправу избегне (што најчешће и чини) нарушавајући тиме положај странке, али би, с друге стране, њено предвиђање као апсолутне обавезе суда, премда би *pro future* засигурно допринело процесној стабилности странке, било и нецелисходно. Стога, сматрамо да би неко будуће решење требало једнако, па и више да уважи принцип обавезности усмене расправе, не предвиђајући је опет, као безусловно обавезну (без могућности одступања) у сваком појединачном случају, постављањем прецизнијих услова за њено искључење који суду неће оставити значајнију могућност избегавања смисла норме или, децидним набрајањем ситуација у којима њено одржавање није обавезно⁴⁷. Такође, налазимо да не би згорег било да се у ЗУС-у РС, слично хрватском и немачком решењу, нађе додатна гаранција положаја странке у виду формулације која би предвиђала да се пресуда суда може заснивати искључиво на чињеницама и доказима о којима је странка била у прилици да се изјасни.

46 З. Лончар, Усмена расправа у управном спору, „*Правни живот*“ 10/2011, стр. 266-272. Извор: М. Ранђеловић (2013), стр. 18.

47 Тако је, примера ради, хрватски ЗУС принцип обавезности усмене расправе „учврстио“ таксативним навођењем случајева у којима њено одржавање није обавезно. Видети члан 36. ЗУС-а Хрватске.

Актуелним ЗУС-ом не дира се у обим али се у извесној мери мења карактер (природа) управно-судских овлашења. У односу на раније решење које је познавало само необавезни, позитивно-правно поред факултативног уво-ди и облигаторни спор пуне јурисдикције. Са аспекта положаја странке, то је од изузетног значаја у смислу убрзања процедуре за заштиту и оства-рење њених права. Међутим, за разлику од хрватског ЗУП-а који очито даје предност спору пуне јурисдикције у односу на спор о законитости, али и немачке Уредбе која примат не даје ни једном ни другом већ овлашћује суд на вршење оних (касаторних или мериторних) овлашћења којима се стран-ка доводи у повољнији положај, са домаћим решењем то није случај. Зако-нодавац говори о спору ограничене и спору пуне јурисдикције и стриктно прописује садржину овлашћења која се у њима могу вршити, али процену о томе који је спор у конкретном случају у питању, препушта суду. Отуда следи да ће садржина пресуде, односно у њој реализованих овлашћења, па тиме и ниво заштите права странака, зависности од судске процене врсте спора. Како наш законодавац прописује разлоге за покретање спора и садржину тужбе али не и врсте тужбе, Управни суд РС, за разлику од судова РХ, прмљене тужбе најчешће квалификује као *тужбе за поништај* и, сходно томе, решава у спору ограничене јурисдикције. Мишљења смо да постојеће решење, остављајући суду огроман простор за арбитрерно процењивање, представља својеврстан ризик од трансформисања спорова пуне у спорове ограничене јурисдикције чиме се битно отежава положај странке у спору. У том погледу занимљиво је решење хрватског ЗУС-а који прецизним предвиђањем четири врсте тужбе⁴⁸ опредељује врсту спора чиме се искључује описани ризик од судске самовоље.

5. Закључак

У раду се анализира позитивно-правна регулатива појединих одредница положаја странке у управном спору, са освртом на ону која јој је непосредно претходила те, врши упоређивање са решењима земаља од којих је једна пут европских интеграција којим се упутила и наша држава привела крају а друга, поседује развијен механизам управно-судске контроле управе и заштите странака. Идући тим путем, у раду су као резултат приказана извесна побољшања постојећег режима у односу на ранији али и указано на решења која се, по положај странке у спору, нису показала најоптималнијим. Опстанак важећег решења које се односи на прву испитивану детерминанту

48 Видети члан 22. ЗУС –а РХ. О томе Б. Бритвић Ветма (2010) каже: „Све будуће двојбе око тога треба ли конкретни спор решавати као спор о законитости или спор пуне јурисдикције, требао би решити садржај тужбе, који ће на тај начин усмерити и деловање управних судова.“ et al. стр. 395.

положаја странке у спору, везује се и доводи у зависност од исхода реформи на пољу опште управне процедуре, чији би предмет требало да следи и управно-судска. О иновирању и доградњи решења које се тичу других двеју би опет, не толико директно под притиском поменутих реформи колико, у намери унапређења положаја странке којом је, на крају крајева, читав реформски процес и прожет, ваљало - ценимо на основу понуђених аргумената, озбиљније размислити, да ли је могло боље!

Литература

- Борковић, И. (2002). *Управно право*, Народне новине, Загреб.
- Бритвић, В. (2011). Спор пуне јурисдикције према Закону о управним споровима из 2010. *Зборник Правног факултета у Ријеци* (1991). 381-405.
- Бритвић, В. Пичуљин, З. (2010). Примјена и еволуција управног спора пуне јурисдикције, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, 1/2010. 53-64.
- Vucetic, D. Serbian judicial review of administrative acts and European standards for administrative disputes. *Law and politics* Vol. 3, N 1, 2005, 73-90.
- Димитријевић, П. (2014). *Управно право општи део*. Ниш.
- Берда, Д. (2010). Судске одлуке у управном спору – позитивно и будуће правно уређење. *Зборник Правног факултета у Ријеци* (191). 445-473.
- Крбек, И. (1937). *Дискрециона оцјена*, Загреб.
- Лилић, С. (2013). *Управно право управно процесно право*, Београд
- Лончар, З. (2012). Управно судство у Републици Србији, *Правна ријеч* 31/2012.
- Лончар, З. (2011). Усмена расправа у управном спору, *Правни живот* 10/2011.
- Марковић, Р. (2002). *Управно право – општи део*, Београд.
- Радовановић, Љ. Протић, Б. (1928). *Из управно-судског поступка*, Београд.
- Рађеновић, М. (2013). Управни спор пуне јурисдикције – садашња и будућа примјена. *Модерна управа - Часопис за управно правну теорију и праксу*. Бања Лука. 7-21.
- Рађеновић, М. (2012). Предмет управног спора. *Модерна управа - Часопис за управно-правну теорију и праксу*, Бања Лука, 7-17.
- Томић, З. (2012). *Опште управно право*, Београд.

Томић, З. (2010). Управни спор и управно судовање у савременој Србији. *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, 21-35.

Закон о уређењу судова Републике Србије. Службени гласник РС. Бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 др. закон, 78/2011 др. закон, 101/2011 и 101/2013.

Закон о управним споровима. Службени лист СФРЈ. Бр. 46/96.

Закон о ратификацији ЕКЗЉПС. Службени лист СЦГ. Бр. 9/03.

Закон о управном спору. Службени гласник Р. 111/2009.

Закона о управним споровима Хрватске „Народне новине“ 20/10, 143/12, 152/14.

Закон о управном спору Републике Српске. Службени гласник РС. Број 109/2005.

Grundgesetz, Bundesgesetzblatt 1/1949., I s. 606/2009.

Verwaltungsgerichtsordnung, Bundesgesetzblatt, I s. 686/1991., I s. 1010/2008.

Акциони план за спровођење реформе државне управе за период 2004-2008 године. Преузето: 12.08.2015. <http://www.prsp.sr.gov.yu/dokumenta.jsp>

Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији. Преузето: 15.08.2015. <http://www.mduls.gov.rs/doc/Strategija%20reforme%20javne%20uprave%20u%20Republici%20Srbiji.pdf>

Предлог Закона о општем управном поступку. Преузето: 25.08.2015.

http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/4833-13.pdf

Nevena Petrovic,
Teaching Assistant, Faculty of Law, University of Pristina

***Some determinants of the position of the
parties in an administrative dispute***

Summary

In this work is analyzed the positive legal regulations of individual determinants of the position of the parties in an administrative dispute, with an emphasis on one which immediately preceded, it is a comparison of the solutions of the countries of which one is the path of European integration, which is headed our state and brought to an end and the other, it has developed a mechanism of administrative jurisdiction of the administration and protection of the parties. Along this line, in the paper as a result are shown some improvements of the existing regimes in relation to the previous but also pointed to the decisions which, according to the position of the party in dispute, did not show the most optimal. The survival of valid solution that applies to the first checked determinant position of the parties in dispute, links and is also leading in dependence on the outcome of reforms in the range of general legislative procedure, which case should be followed by administrative jurisdiction. About innovating and upgrading of solutions concerning the other two would again, not so much direct under the pressure of these reforms, as the intent of improving the position of the party which, in the end, the whole reform process is infused with, it should be - we appreciate based on the offered arguments, seriously consider, could it be better?

Keywords: *The party in dispute, the subject of dispute, the authorization of the Administrative Court, the reform of dispute.*