

Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим
седиштем у Косовској Митровици, децембар 2016.
ГОДИШЊИ ЗБОРНИК РАДОВА

Издавач:

Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у
Косовској Митровици

За издавача

Проф. др Владан Михајловић, декан

Главни и одговорни уредник

Проф. др Марија Крвавац

Редакциони одбор:

Проф. др Ђорђије Блажић

Проф. др Душанка Јововић

Доц. др Слободанка Ковачевић Перић

Доц. др Драган Благић

Доц. др Јелена Беловић

Секретар редакције

Др Душко Челић, асс.

Технички уредник

Младен Годоровић

Дизајн корица

Кварк, Краљево

Штампа

Кварк, Краљево

Тираж:

50 примерака

ISBN 978-86-6083-045-8

ISSN 0354-6543

Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у
Косовској Митровици
Косовска Митровица, ул. Лоле Рибара 29
Телефон: 028/425 339
Mail: pra@pr.ac.rs

САДРЖАЈ

КАТЕДРА ЗА ЈАВНО ПРАВНЕ НАУКЕ

Проф. др Владан Михајловић, доц. др Бојан Бојанић ЛОКАЛНА САМОУПРАВА КАО ОБЛИК И УСЛОВ УСПЕШНОГ ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАНОГ УРЕЂЕЊА И УПРАВЉАЊА ДРУШТВЕНИМ ПОСЛОВИМА	7
Проф. др Ђорђије Блажић НАЧЕЛА ДОБРЕ УПРАВНЕ ПРОЦЕДУРЕ	25
Доц. др Дејан Мировић ИЗМЕНЕ КРИВИЧНОГ ЗАКОНИКА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У НОВЕМБРУ 2016 И МЕЂУНАРОДНИ КРИВИЧНИ СУД	45
Невена Петровић НЕКА ПИТАЊА ОДНОСА ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ И ЗАКОНА О УПРАВНИМ СПОРОВИМА СА ОСВРТОМ НА НЕМАЧКО ПРАВО	55

КАТЕДРА ЗА ПРАВНО ЕКОНОМСКЕ НАУКЕ

Проф. др Душанка Јововић ИНСТИТУЦИЈЕ И РЕГИОНАЛНИ РАЗВОЈ	71
Проф. др Љубомир Митровић, др Славка Митровић ДОПРИНОС ТЕОРИЈА ПРИВРЕДНОГ РАЗВОЈА ПРОБЛЕМАТИЦИ ПРИВРЕДНОГ РАСТА И РАЗВОЈА	87

КАТЕДРА ЗА ГРАЂАНСКО ПРАВНЕ НАУКЕ

Доц. др Срђан Радуловић НЕПРАВО – ИНТЕРПРЕТАЦИЈЕ НЕГАЦИЈСКОГ ПРЕФИКСА	111
---	-----

Горан Тишић

НЕКА ЗАПАЖАЊА О ЕЛЕКТРИЧНОЈ ЕНЕРГИЈИ КАО ПРОИЗВОДУ
У СВЕТЛУ ОБЈЕКТИВНЕ ОДГОВОРНОСТИ ЗА ШТЕТУ
УЗРОКОВАНУ ДЕФЕКТНИМ ПРОИЗВОДИМА

125

КАТЕДРА ЗА КРИВИЧНО ПРАВНЕ НАУКЕ

Доц. др Драган Благић

ЗНАЧАЈ КРИВИЦЕ У ПРИМЕНИ ВАСПИТНИХ МЕРА

145

Дејан Решетар

ОДУЗИМАЊЕ ИМОВИНЕ ПРОИСТЕКЛЕ ИЗ КРИВИЧНОГ ДЕЛА

157

**КАТЕДРА ЗА ТЕОРИЈСКО ПРАВНЕ НАУКЕ, ИСТОРИЈСКО
ПРАВНЕ НАУКЕ И СОЦИОЛОГИЈУ**

Проф. др Радомир Стојановић

ФИЛОЗОФСКО - ПСИХОЛОШКЕ АНТИНОМИЈЕ ОДГОВОРНОСТИ

177

УПУТСТВО АУТОРИМА



Невена Петровић

**НЕКА ПИТАЊА ОДНОСА ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ
ПОСТУПКУ И ЗАКОНА О УПРАВНИМ СПОРОВИМА СА
ОСВРТОМ НА НЕМАЧКО ПРАВО**

Невена Петровић, асистент Правног факултета у Приштини

Апстракт

Запутивши се дугим и неизвесним путем европских интеграција, наша земља упустила се у процес дубоких и далекосежних реформи. Реформа јавне управе важан је део тог процеса. У склопу ње приступа се опсежним интервенцијама кључних прописа у области управног права а, како добар део њих чини органску целину, тешко да изменама појединих од њих могу одолети други. Стога већ извршене промене треба помно и системски изучавати како бисмо спремнији, са више знања и мање грешака, приступили онима које следе. Нови ЗУП¹ и будући нови ЗУС² су вероватно најмаркантији пар закона на које би речено ваљало практично применити. Уз то, у сусрет реформама не би било згорег проучити ни проверена компаративна решења, нарочито оних земаља чији је утицај на стварање "европског управног простора" неспоран.

У контексту реченог, пажња аутора у овоме чланку усмерена је на утицај и ефекте реформисаног ЗУП-а на предстојеће измене ЗУС-а.

Кључне речи: *Реформе, ЗУП, ЗУС, унапређење заштите права странака из управног поступка (спора).*

¹ Закон о општем управном поступку ("Сл. Гласник РС" бр. 18/2016), и у даљем тексту ЗУП.

² Закон о управним споровима ("Сл. Гласник РС", бр. 111/2009), у наставку ЗУС.

Невена Петровић

I

СУДСКА КОНТРОЛА УПРАВЕ И ПРАВНА СРЕДСТВА У
УПРАВНОМ СПОРУ НЕМАЧКЕ

1. Кратак осврт на историјски развој судске контроле управе у
Немачкој

Зачеци изградње система судске контроле управе у Немачкој називу се још у другој половини XIX века. До тада, контролу аката органа управе вршили су искључиво редовни судови. До оснивања првог управног суда, независног и одвојеног од судске власти, дошло је 1863. године у Бадену³. Нешто касније, '80-их истог столећа, нижи и виши управни судови формирају се у Прусској. Након тога, и остале немачке земље приступају успостављању сопствених система управног правосуђа већ по узору на баденски или пруски модел.

Пад берлинског зида и национално уједињење Немачке 1871. нису довели до јединственог регулисања ове материје. До унификавања није дошло ни Вајмарским Уставом. Тек ће савезни Закон о устројству управних судова из 1960. завести једнообразни систем у целој Републици⁴.

2. Организација и надлежност управног судства

За Немачку је карактеристично да судство није засновано на строгом раздвајању судске и управне компетенције, јер не постоји јединствен систем судова опште надлежности⁵. То се битно одразило и на систем судске контроле управе која се одвија како пред посебним - административним судовима тако, пред судовима опште надлежности и уставним судом. У Немачкој данас, судску контролу управе врше

³ Leisner, Walter, *Legal Protection against the State in the Federal Republic of Germany, in Administrative Law, Western European democracies, Volume III, Germany, Italy, Aldo Piras (Ed.), Giuffre, Milan, 1957, стр. 151.*

⁴ Михаило Стојановић, *Судска контрола аката управе* (Аустрија, Енглеска, Француска, Италија, Савезна Република Немачка, САД), Институт за упоредно право, Београд, 1963, стр. 92-93.

⁵ Миодраг Алексић, *Правна средства у управном спору*, Београд, 1991, стр. 147.

управни, (судови опште и специјалне надлежности), уставни и редовни судови.

Управно судство организовано је на тростепеном нивоу. У свакој земљи – чланици савеза постоји првостепени административни суд (са надлежношћу на одређеној територији земље) и врховни административни суд чија се компетенције протежу на територији целе земље⁶ док Савезни управни суд стоји на врху пирамиде управног судства. Првостепени, земаљски Врховни и Савезни управни суд јесу управни судови опште надлежности.

Надлежност административних судова двојако је ограничена. Понајпре, управни судови решавају све јавноправне спорове под условом да нису уставни спорови. Еуерман је става да се у спорове уставне природе који су према чл. 40 Закона о устројству управних судова искључени из њихове надлежности, убрајају не само они спорови који су стављени у надлежност уставних судова, него и спорови који су уставни по својој природи иако нису стављени у надлежност уставних судова⁷. Друго ограничење видимо у могућности земаљских закона да и друге јавноправне спорове ставе у надлежност редовних судова.

Поред административних судова опште надлежности постоје и административни судови посебне надлежности какви су финансијски, социјални, раднички и други који се баве управним споровима искључиво из одређене материје (финансије, социјална заштита,...).

3. Судска контрола управе у Немачкој

Одредбе о правним средствима у управном спору садржане су у Закону о административним судовима, Закону који се односи на финансијске судове и Закону који регулише социјално судство⁸. Овим прописима предвиђено је да се против одлуке суда донесене у управном спору могу употребити три правна средства, и то: жалба (*Berufung*), касациона тужба /ревизија (*Revision*) и приговор/рекламација (*Beschwerde*). Иако је рад посвећен анализи правних средстава из управног спора нужно је и неизбежно, посматрајући са аспекта практичног значаја, претходно пар редова посветити правном средству које поменутој групацији не припада али на њој припадајућа средства има несумњив утицај.

⁶ Закон о устројству управних судова дозвољава да две или више земаља споразумом образују један, заједнички врховни управни суд.

⁷ Erich Eyermann, Ludwig Frohler – *Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar*, 2. Aufl. Munchen, 1960, str. 122. Према: М. Стојановић, *Судска контрола...*

⁸ М. Алексић, *op.cit.*, стр. 147.

3.1. Предсудска контрола управе

Пре него што до употребе наведених средстава из управног спора уопште дође могуће је користити претходну жалбу. Установљена *VwGO Претходна жалба (Widerspruch)* свакако је особеност немачког управног права. Ради се о посебном, предсудском правном средству које странка из управног поступка незадовољна његовим исходом, улаже пре него што посегне за управно-судском тужбом. Претходна жалба подноси се органу управе - доносиоцу спорног управног акта⁹ или, хијерархијски вишем органу који по њему одлучује. Циљ је да орган управе (који је акт донео или непосредно виши) још једном, пре активирања управно-судског механизма, размотри ствар. Тиме се управни поступак у извесном смислу "продужава". "Задржавајући" управну ствар и даље, "у рукама управе" предсудска жалба управи нуди још једну прилику да увиди и отклони своју грешку пре него ова доспе на санкционисање пред административним судом. На тај начин, предсудска жалба неспорно доприноси унапређењу квалитета управног одлучивања и уједно ствара могућност за растерећење управног судства (од предмета у којима је управа сопствену неправилност признала и исправила). У томе је њен непобитни правни и друштвени значај. *Widerspruch* представља својеврсни "мост" - спону, између управног и управно-судског поступка, управног и управно-судског одлучивања. Услови за њену примену су строги и једнаки онима који се захтевају за подизање тужбе пред управним судом. *Conditio qua non* њене употребе јесте да је жалиоц повређен у свом субјективном јавном праву¹⁰. Подноси се у писаној форми, у року од месец дана и по правилу производи суспензивно дејство.

Посматрајући услове употребе, дејства а понајпре циљ - сврху предсудске жалбе, увиђамо да увелико подсећа на класична управно-правна средства: жалбу и приговор из управног поступка. То нас наводи на постављање следећег питања: Да ли је *ratio* њеног увођења супституисање (и/или евентуално елиминисање) правних средстава из управног поступка? Да то није случај, иако је попримила поприлично њихових обележја говори следеће:

- Важност законских одредби појединих земаљских закона о жалби и приговору као правним средствима из управног поступка

⁹ Тако претходна тужба показује карактер како ремонстративног, када по њој одлучује доносилац, тако деволутивног лека, када је одлучивање у рукама хијерархијски вишег органа.

¹⁰ Није довољна повреда интереса.

опстала је и након увођења Widerspruch-а VwGO-ом¹¹ тако да је у њима њена примена могућа након исцрпљивања административне жалбе односно приговора.

У прилог супротној тези, тј. да је увођење предсудске жалбе ипак практично анулирало управну жалбу и приговор, сведочи чињеница да у већини земаља након доношења VwGO земаљске одредбе закона о њима губе значај јер се управни акти директно могу нападати пред управним судом без, дакле, претходног покретања управног механизма (само)контроле управе.

- уз могућност претходне употребе предсудске жалбе.

Имајући у виду однос земаља које су задржале законска решења о жалби и приговору и након ступања на снагу Закона о устројству управног судства и оних које то нису, намеће се, некако сам по себи закључак да у немачком праву јача тенденција напуштања класичних управно-правних средства те да, њихову улогу преузима предсудка тужба као јединствено правно средство.¹²

3.2. Судска контрола управе у Немачкој

Немачко право предвиђа да се против управних аката могу користити различите врсте тужби. Основни критеријум њиховог разликовања јесте циљ којим је мотивисан њихов управно-процесни егзистенцијализам. Тако се, полазећи од сврхе, по своме значају као најбитније издвајају: а.) тужба која се подноси у циљу поништења управног акта (Anfechtungsklage); б.) тужба која се подноси у случају "ћугања" администрације са циљем да се издејствује доношење (позитивног) управног акта (Verpflichtungsklage); и ц.) тужба којом се покрећу тзв. "декларативни спорови" чија је сврха да се утврди непостојање управног акта или (не)постојање извесне правне ситуације (Feststellungsklage¹³).

¹¹ Тако су примерице поступили Бремен и Баден-Витенбург. Наведено према: М. Алексић, *op.cit.*, стр. 152.

¹² *Ibid.*

¹³ Закон познаје Leistungsklage, тужбу којом се од управе захтева да нешто чини или да се уздржи од чињења. Заправо, ради се општијем моделу тужбе чији је модалитет, ужа подврста Feststellungsklage.

Као услов за покретање спора, независно од тога којом се од поменутих врста тужби покреће, закон захтева да је подносилац непосредно повређен у својим субјективним правима¹⁴.

3.2.1 Спорови поништавања управних аката представљају најчешћи вид управних спорова у пракси управног судства Немачке. Као услове за њихово покретање закон поставља следеће услове:

1. постојање управног акта;
2. повреда субјективног права;
3. да је тужилац претходно искористио предсудску жалбу.

Ова врста спорова подразумева да је управни акт већ донет те да је њиме тужилац повређен у неком субјективном праву а заштиту није могао остварити путем предсудке жалбе.

3.2.2. Спорови издавања управних аката могући су како у случајевима изричитог или прећутног одбијања управе да донесе управни акт тако у ситуацији доношења негативног управног акта¹⁵. С тим у вези, могуће је разликовати две ситуације и исто толико подврсти ових спорова. Прва ситуација подразумева класично "ћутање" администрације тј., недоношење одлуке по захтеву странке. Циљ тужбе којом се покреће ова подврста спора (*Untatigkeitsklage*) јесте да се издејствује доношење одлуке уопште. У другој, орган је поводом захтева странке одлучио, али тако да њен захтев није усвојио. У таквој ситуацији, не може се говорити о типичном "ћутању" управе јер, управни акт постоји. Међутим, како је њиме странка одбијена, сада је њен тужбени захтев усмерен на доношење позитивне одлуке (*Vornabmeiklage*).

3.2.3. Декларативни спорови¹⁶, односно могућност њиховог вођења није условљена постојањем повреде субјективног права¹⁷. Међутим, они се поред тога могу сматрати субјективним из разлога што у спору мора бити разматрана искључиво лична ситуација тужиоца.

¹⁴ У даљој анализи опажамо да се стриктно поштовање овог услова не захтева подједнако код свих модалитета тужбе.

¹⁵ Негативан управни акт је акт којим се одбија каква промена у правним односима односно, акт којим је захтев странке одбијен. Особеност ових аката је у томе што не могу стећи правоснажност.

¹⁶ М. Алексић наводи да се најчешће воде ради утврђивања неког неког својства везаног за статусна стања, *op.cit.*, стр. 160.

¹⁷ Довољно је да тужилац докаже постојање свог интереса за утврђивањем непостојања управног акта, (не)постојања какве правне ситуације.

У пракси немачког управног судства, према анализи Н. Уле-а преовладавају спорови поништавања¹⁸.

3.3. Правна средства у управном спору Немачке

Поред широког спектра разноврсних тужби којима се активира систем судске контроле над управом, немачко право предвиђа и њему адекватан систем путем кога се врши судска контрола управног судства односно, одлука донесених у поступку судске контроле управе. Механизам којим се успоставља законитост у раду управног судства чине три правна средства, и то: жалба (призив), касациона тужба (ревизија) и приговор (рекламација).

Жалба се може изјавити на пресуде административних и социјалних судова. Жалба је искључена када су у питању одлуке фискалних судова. По жалби, Виши административни и социјални судови одлучују о чињеничним и правним питањима спроводећи тако, свеобухватну контролу судске одлуке.

Ревизији подлежу одлуке Виших управних и социјалних судова као и правоснажне пресуде фискалних судова. Поступајући по захтеву за ревизију Федерално веће, које о томе одлучује, ограничено је на испитивање правних питања док утврђивање чињеничних питања измиче контроли. У погледу чињеничног стања, надлежно федерално веће везано је чињеницама које су утврдили судови првог и другог степена. Ревизија није генерално, уопште дозвољена. Њу по правилу одобрава суд који је донео одлуку. У случају да суд не дозволи ревизију одлука о томе може се напасти приговором (рекламацијом).

Приговором се нападају одлуке које немају карактер пресуде већ наређења, издате у неодговарајућој форми. Одлучујући по приговору административни суд вишег степена доноси одлуку такође у форми наређења против кога нов приговор није допуштен.

¹⁸ Од 1996 предмета, више од 50%, тачније 1113 чинили су спорови понитавања, 817 спорови за издавање акта а свега 89 декларативни спорови. Извор: М. Алексић, *op.cit.*, str. 160.

II

НЕКА РАЗМИШЉАЊА У СУСРЕТ ПРЕДСТОЈЕЋИМ РЕФОРМАМА ЗУС-а

ЗУП и ЗУС чине два кључна процесна закона¹⁹ у области управног права и истовремено су међусобно условљени. Чинећи органско јединство тешко је замислити реформске захвате у једном а да се то не одрази на други. Недавно је ступио на снагу нови ЗУП²⁰ доносећи собом новине које налажу да се озбиљније размисли пре него што се приступи неизбежним изменама ЗУС-а. У наставку ћемо се бавити само неким од њих, нарочито значајним по положај странке, паралелно их повезујући са претходно извршеним компаративним прегледом, како бисмо означили могуће путоказе предстојећих интервенција у ЗУС-у.

Прецизирајући појам *управне ствари* ЗУП по први пут, као законске категорије одређује појмове: гарантног акта, закључивања управних уговора и пружања јавних услуга. Неки од ових појмова, попут гарантног акта, по први пут налазе своје своје место у нашем праву док други, какав је управни уговор, само потврђују своје присуство у нашем правном систему "улазећи на велика врата". 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.²¹ Овакво, широко и прецизно одређење управне ствари не поклапа се са оним датим у ЗУС-у: "Управна ствар, у смислу овог закона, јесте појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странка ауторитативно правно одреди" и, само је делимично адекватно пропраћено одредбама које регулишу заштиту странке од (самовоље) управе.

Одређење управне ствари, у новом ЗУП-у, видно је екстензивније у односу на ЗУС-ово јер, обухвата и оне појединачне ситуације на које орган утиче фактички а не, искључиво правно их ауторитативно уређујући, како то произилази из ЗУС-а. Овакав, слободно можемо рећи, и то без имало претеривања, несклад, непоклапање између два закона који

¹⁹ На њима и њиховој реформи добрим делом почива реформа јавне управе, један од услова ка стратешком циљу коме стреми наша земља – чланство у ЕУ.

²⁰ Примењује се од априла 2016-те године.

²¹ Чл. 2. ЗУП-а.

су органски повезани, недопустив је. О томе би свакако, још на почетку, требало повести рачуна.

У VI делу закона, ословљеном са *Правна средства* законодавци говори о *Приговору* и *Жалби*. Приговор може да се изјави због неиспуњења обавеза из управног уговора, због управне радње и због начина пружања јавних услуга, ако не може да се изјави друго правно средство у управном поступку²². На тај начин, законодавац не само што прецизира управну ствар изричито је проширујући на оне управне делатности које се манифестују у форми гарантних аката, управних уговора и пружања јавних услуга него, у исто време обезбеђује заштиту у односу на њих, путем приговора. Приговор се подноси и о њему одлучује руководиоца органа на чије се поступање односи, што ће рећи да је посреди ремонстративно правно средство, вид самоконтроле. Самоконтрола, у смислу обједињавања у истом телу (лицу, органу) и контролора и контролисанаг, подлеже основаној критици са аспекта могућности да пружи објективну оцену о правилности (законитости) предмета контроле. Па ипак, овакав потез свакако завређује похвалу јер, боље икаква контрола него никаква. Осим тога, одсуство деволуције, односно ремонстративни карактер приговора, законописац ублажава тиме што у чл. 150. предвиђа да "Орган који одлучује по жалби против решења о приговору има иста овлашћења као орган који је одлучивао о приговору." Из стилизације цитираног чл. несумњиво је, да по жалби одлучује други а не исти, орган који је по приговору већ одлучивао. Предвиђањем жалбе унапређује се квалитет управног одлучивања па, консеквентно и положај странке из управног поступка. У оквиру истог одељка закон помиње још, и жалбу, у односу на коју нема драстичних новина те се на овоме месту на њој нећемо задржавати. Остаје нејсно, зашто у склопу VI дела, понављам, насловљеног са *Правна средства*, нису своје место нашли, послужићемо се речима творца, *Посебни случајеви уклањања и мењања решења* кад је очито, имајући у виду њихову функцију, да се ради о правним средствима, додуше ванредним, премда нису тако ословљена. Шта је био мотив законодавца када их је издвојио из групе *Правних средстава* формално-техничко је питање, али не без значаја и друштвено-политичке позадине. Оно што је, само на први поглед, упадљивије, јесте битно редуковање некадашњих *Посебних случајева поништавања, укидања и мењања решења*, преименованих сада, у *Посебни случајеви уклањања и мењања решења*. VII део ЗУП-а, посвећен њима, говори о Поништавању и мењању у вези са управним спором (чл. 175.), Понављању поступка (чл. 176.), Поништавању коначног

²² Чл. 147 ЗУП-а.

(183.) и Укидању извршног или правоснажног решења (184.) и, Поништавању, укидању или мењању правоснажног решења на препоруку Заштитника грађана (ЧЛ. 185.). Анализирајући разлоге и услове употребе те, њихова друга релевантна обележја, закључујемо да су њима, заправо, покривена ранија ванредна правна средства: Поништавање и мењање у вези са управним спором (чл. 251. ЗУП-а из 2010.), Поништавање и укидање по праву службеног надзора (чл. 253.), Укидање и мењање правоснажног решења уз пристанак или по захтеву странке (чл. 255.), Ванредно укидање (чл. 256.) и Оглашавање решења ништавим (чл. 257.) закона из 2010²³.

Шта нам је донео ЗУП а шта треба очекивати од сутрашњег ЗУС-а?

Да резимирамо, реформисани ЗУП донео нам је приговор, као правно средство заштите права странака од оних делатности управе које се не могу подвести под појам (ауторитативног) управног одлучивања у форми управног акта. Слично решење постоји у Немачкој, и оцењује се позитивним искорак. Како се то, тачније хоће ли се уопште рефлектовати на будући ЗУС? Осим жалбе на решење по приговору, закон не помиње даљу заштиту. Долази ли у обзир управно-судска? Са становишта предмета управног спора²⁴ са позиција актуелног ЗУС-а, свакако не. Али, да ли би о томе ваљало размислити? Ако смо већ, у рухо управне ствари, поред одлучивања управним актом, законом заоденули и деловање односно, правно или фактичко утицање органа на странку - доношењем гарантних аката, закључивањем управних уговора, предузимањем управних радњи и пружањем јавних услуга, не бисмо ли, и у тим управним стварима, једанако као и у онима где је орган одлучивао управним актом, ваљали обезбедити заштиту у управном спору, односно, учинити их његовим предметом? У Немачкој, предмет управног спора јесу и "...материјални акти управе или "једноставне" управне радње, то јест, фактички акти управе, који не производе непосредне правне последице."²⁵ Јавноправни уговори²⁶, односно спорови који из њих

²³ Закон о општем управном поступку ("Сл. Гласник СРЈ" бр. 33/97 И 31/2001 и "Сл. Гласник РС" бр. 30/2010.).

²⁴ У управном спору суд одлучује о законитости коначних појединачних аката и о законитости коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита. Суд у управном спору одлучује и о законитости других појединачних аката када је предвиђено законом. Видети чл. 3 ЗУС-а.

²⁵ Nolte Georg, Radler, Peter, *Judicial Review in Germany*, European public law, Kluwer Law International, no. 1, 1995., str. 29.

произиђу, такође су предмет управног спора. И док су код нас важећим ЗУС-ом неке управне ствари "избачене" из управносудске контроле, јер нису дефинисане као предмет управног спора, у Немачкој се поводом њих пружа како управносудска заштита која следује управној, по класичним административним правним средствима – жалби и приговору, тако она предсудска – особеност немачког права и још један ниво контроле и заштите права странака (и објективне законитости) више.

Редовна заштита права странака није унапређена. На терену ванредних, дошло је, у извесном смислу до сублимирања већег броја ранијих у мањи број важећих. Да ли је таква интервенција "задовољила" теоретичаре управног права који ванредне правне лекове сматрају "трусним" подручјем управно-процесног права, будући да се њима нека од кључних начела управног поступка озбиљно доводе у питање? Сматрамо да се тешко може позитивно одговорити. Или је то био само невешт покушај који је унео непотребну збрку? Време је најбољи судија. Допустимо му да процени.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Имајући у виду у раду анализиране новине у ЗУП-у а не заборављајући ни опробана упоредна решења, сматрамо да би приликом предстојећег реформисања ЗУС-а нарочито требало узети у обзир следеће:

1. Непоклапање појма управне ствари у новоме ЗУП-у и важећем ЗУС-у;
2. Законско проширење појма управне ствари које није пропраћено предвиђањем адекватног степена заштите права странака, из чега имплицитно произилази :
 - 2.1. недопустива диспропорција између управне ствари као предмета управног поступка и предмета управног спора у коме би требало да се испита (обезбеди) законитост управног деловања у управној ствари, чиме
 - 2.2. управна деловања у значајним управним стварима (пружање јавних услуга, управне радње и др.) остају изван домаћаја судске контроле подлежући искључиво унутрашњој, управној контроли што ствара
 - 2.3. широко подручје "слободног"²⁷ деловања управе које је високоризични генератор њене самовоље и фактор нарушавања концепта правне државе.

²⁶ Дефинисани Законом о управном поступку из 1976. год.

²⁷ Напомена: придев "слободно" употребљен је условно, у смислу деловања лишеног контроле споља, изван управе саме.

3. Како ЗУП није донео значајније унапређење на плану заштите права странака правним средствима, изузев, увођења приговора, можда би такав његов "недостатак" било могуће компензовати унапређењем правне заштите странака путем правних средстава из управног спора, и то, не непотребним мултиплирањем нефункционалних средстава већ, предвиђањем редовне, жалбене заштите.

ЛИТЕРАТУРА

- Алексић, М. *Правна средства у управном спору*, Београд, 1991.
- Вучетић, Д. Serbian judicial review of administrative acts and European standards for administrative disputes. *Law and politics* Vol. 3, N 1, 2005.
- Georg, H. Radler, Peter, *Judicial Review in Germany*, European public law, Kluwer Law International, no. 1, 1995.
- Димитријевић, П. *Управно право - општи део*, Ниш, 2014 .
- Eyermann, E. Ludwig Frohler – *Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar*, 2. Aufl. Munchen, 1960.
- Лилић, С. (2013). *Управно право управно процесно право*, Београд.
- Leisner, Walter, *Legal Protection against the State in the Federal Republic of Germany, in Administrative Law, Western European democracies, Volume III, Germany, Italy, Aldo Piras (Ed.), Giuffrè, Milan, 1957.*
- Марковић, Р. *Управно право – општи део*, Београд, 2002.
- Рађеновић, М. *Предмет управног спора*, Модерна управа - Часопис за управно-правну теорију и праксу, Бања Лука, 2012.
- Стојановић, М. *Судска контрола аката управе* (Аустрија, Енглеска, Француска, Италија, Савезна Република Немачка, САД), Институт за упоредно право, Београд, 1963.
- Томић, З. *Управни спор и управно судовање у савременој Србији*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, 1/2010.
- Томић, З. (2012). *Опште управно право*, Београд.

Прописи

- Закон о општем управном поступку ("Сл. Гласник СРЈ" бр. 33/97 И 31/2001 и "Сл. Гласник РС" бр. 30/2010.).
- Закон о општем управном поступку ("Сл. Гласник РС" бр. 18/2016).
- Закон о управним споровима ("Сл. Гласник РС", бр. 111/2009).

Nevena Petrović, LLM
Assistant

**SOME QUESTIONS ABOUT THE RELATIONSHIP BETWEEN LAW
OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES AND LAW OF
ADMINISTRATIVE DISPUTES WITH REFERENCE TO GERMAN
LAW**

Summary

The Law on Administrative Procedure and the Law of Administrative Disputes are two key laws in area of Administrative Procedural Law. Reforms one of them almost inevitably affect the content of the other. In that case, the author analyzes in the work the influence of reforms of the Law on Administrative Procedure on future changes of the Law of Administrative Disputes. The ultimate goal of the work proposed solutions is to improve the position of party from the administrative procedure (later the party from administrative dispute).

Key words: *Reforms, The Law of Administrative Procedure, The Law of Administrative disputes, promotion the position of party from the administrative procedure (administrative dispute).*

