

НАУЧНО ИСТРАЖИВАЧКИ ПРОЈЕКАТ
“Правни аспекти савремених друштвених кретања у Републици Србији” -
за период 01.01.2019. – 31.12.2021. године

Издавач

Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици,
Правни факултет

За издавача

Проф. др Душанка Јововић, декан

Главни и одговорни уредник

Проф. др Јелена Беловић, руководилац пројекта

Секретар пројекта

Проф. др Страхиња Миљковић

Уређивачки одбор

Проф. др Душанка Јововић
Проф. др Владимир Боранијашевић
Проф. др Олга Јовић Прлаиновић
Проф. др Дејан Мирковић
Доц. др Бојан Бојанић
Доц. др Здравко Грујић

Технички уредник

Младен Тодоровић

Дизајн корица

Кварк Краљево

Штампа

Кварк Краљево

Тираж:

50 примерака

ISBN 978-86-6083-067-0

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

Невена МИЛЕНКОВИЋ*

347.924:35.077.3(497.11)
342.722:347.962.6

ПРАВО НА ПРАВНО СРЕДСТВО У УПРАВНОМ СПОРУ

Апстракт: Систем правних средстава у датом правном поступку закон установљава са јасно дефинисаним циљем. У друштвеној релевантности циља правног средства лежи његов легалитет и смисао постојања упркос чињеници да се њиме нарушавају неки од темељних принципа процесног права. Тако, Закон о управним споровима Р. Србије као циљ управног спора одређује: *“судску заштиту појединачних права и правних интереса и законитост решавања у управним и другим ... стварима.”* Значај законитог деловања управе, нарочито када у форми појединачних аката одлучује о правима, обавезама и на закону заснованим интересима појединаца, препознаје и на њему инсистира и највиши правни акт - Устав, када у члану 198. став 2. вели: *“Законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о правима, обавезама и на закону заснованим интересима подлеже преиспитивању пред судом у управном спору...”* Из цитираних одредби се јасно уочава циљ и сврха постојања управног спора као механизма који има да обезбеди и гарантује заштиту појединачних права и на закону заснованих интереса односно, законито деловање управе при решавању о њима. При томе, управни спор ваља разумети као целину система примарне и секундарне управно-судске заштите. Уколико се циљеви не остваре у првој - фази примарне управно-судске заштите, тада целокупан “терет” њихове реализације “пада на плећа” секундарне - по правним средствима (у управном спору). У томе лежи социјална и правно-политичка релевантност правних средстава у управном спору. Имајући у виду импликације које у својој практичној примени може произвести правно средство, оно се данас у релевантним изворима и пракси најугицајних тела за заштиту људских права тумачи у ширем контексту, као - право на делотворно правно средство. Ако се има на уму да једна управна ствар пре него ли постане предметом правног средства у управном спору, пређе по правилу три (две чисто управне и једну управно-судску) инстанце, закључујемо да непостојање делотворног правног средства у управном спору врло лако може довести до повреде права на суђење у разумном року у управној материји.

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

Кључне речи: *Право на правно средство, право на делотворно правно средство, правно средство у управном спору, право на суђење у разумном року.*

1. ПОЈАМ, ФУНКЦИЈЕ И ЦИЉ ПРАВА НА ПРАВНО СРЕДСТВО

Под правним средством, у најширем и најопштијем смислу, подразумевају се процесне радње којима странке и други овлашћени субјекти на мање или више формализован начин изражавају незадовољство исходом окончаног поступка, или неоснованим ускраћивањем поступка - држећи такво (не)поступање противправним, и захтевају од надлежног органа да такву неправилност из правног поретка отклони.

Правним средством овлашћени субјекат изражава сумњу (неповерење) у правну правилност (законитост или целисходност) донесеног или изосталог акта (или друге делатности која се њиме побија).

Поводом израженог неповерења, заоденутог у законску форму правног средства, успоставља се контрола¹ којом се има утврдити да ли је предмет (објекат) правног средства у складу са нормом која га је прописала.

Уколико утврди да то није био случај, вршилац контроле уклања или на други начин санира правну неправилност. Отуд би се могло извести да се правна средства јављају у улози контролора правне исправности поступања контролисаних субјеката.

Правним средствима странке превасходно приступају са циљем заштите својих права, обавеза или правом заштићених интереса односно, како би у односу на иста исходовали повољније решење наспрам онога које атакују. У томе смислу би се, осим контролорима она могли назвати изаштитницима и јемцима људских права.² Правна средства имају да обезбеде практично оживотворење људских права³ онда, када органи који су на то првобитно били позвани, затаје. То је примарни и непосредни циљ правних средстава у случајевима када иницијатива за одлучивање по њима долази споља (када се изјављују од стране странке). Посредно, правним средствима изјављеним од стране странке штити се и објективна законитост, јер се са сваким елиминисањем противправности, независно од тога на чију

¹“Контрола се рађа из неповерења.”, З. Р. Томић, *Управна контрола управе*, Друго проширено издање, Београд, 1990, стр. 9.

²Јер сама свест о постојању контролног механизма (у овом случају правног средства) врши психолошки утицај на субјекта-вршиоца контролне делатности под чијим јој дејством овај са већом пажњом и одговорношћу приступа.

³Н. Миленковић, *Правна средства у управном спору, докторска дисертација*, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2020, стр. 171.

је штету или у чију корист била, правни поредак “лечи”⁴ и “зацељује” од “рана” неправна, реафирмишући тако нарушену противправност.

Два су, дакле, генерално узев⁵, циља правних средстава: први, заштита појединачних права, обавеза и на закону заснованих интереса странака и други, заштита објективне законитости.⁶ Њима је условљено и друштвено оправдано правно постојање правних средстава уопште.

Циљеви који леже у основи правног утемељења правних средстава, неретко су у сукобу са другим правним вредностима, не малог значаја. Рецију, потреба да се правним средствима заштите наречена правна добара коси се са потребом очувања других правних вредности, а наиме, темељних начела процесног права: начела правоснажности, стечених права, правне сигурности и извесности странака.

Отуд, увођење (или постојање) једног правног средства, законом предвиђени режим његова коришћења и тумачење истог у пракси, увек и свуда⁷ треба довести у везу са реално остварљивим последицама које у својој практичној примени може узроковати.⁸

⁴Упореди: Ђ. Блажић, Правни лекови у управном поступку, Тематски зборник радова “Правни аспекти савремених друштвених кретања у Републици Србији”, Правни факултет, Косовска Митровица, 2019, стр. 285.

⁵И у другим врстама правних поступака.

⁶Упореди: П. Димитријевић, Реформисање управно-судске заштите, *Правни живот*, бр. 10/2007, стр. 743.

⁷О правним средствима било ког поступка да је реч.

⁸Правни лекови, а то се нарочито односи на оне ванредне, могу у мањој или већој мери, у зависности од начина на који су конципирани у позитивном законодавству, да пољуљају или чак озбиљније наруше неке од кључних принципа управно-процесног права. Ово стога што се неки од њих изјављују против коначних, а неки чак и противу извршних и правоснажних (у)правних аката. Будући да су управни акти врста појединачних правних аката којима се уређују индивидуалне правне ситуације странака из управног поступка, тј., да се њима одлучује о материјално-правним правима и обавезама тих странака, а посредством правних лекова ови се из правног поретка уклањају (поништавају, укидају) или мењају, тиме се нарушава принцип стечених права и начело правне сигурности. Са тим у вези, приликом правног уређења “пакета” правних лекова у било ком правном поступку - једнако вреди и у управном и управно-судском, од изузетне је важности бити максимално обазрив, уз константно имање у виду две противуречне тенденције: једне, која настојећи да заштити одређена правна добра и вредности (најчешће права странака и објективну законитост) иде за увођењем, некад чак и беспотребним гомилањем правних лекова без довољно вођења рачуна о оној другој - да се њима нарушавају принципи управно-процесног права. Претерано пак наглашавање ове друге, може имати за последицу недовољно правних средстава у одређеном правном поступку чиме се лимитирају могућности да се одређена правна добра заштите. Н. Миленковић, *op.cit.*, фн. 261.

2. НАЦИОНАЛНИ И МЕЂУНАРОДНИ ОКВИР ПРАВА НА ПРАВНО СРЕДСТВО

Темељ права на правно средство у домаћем правном систему чини највиши, кровни акт - Устав Републике Србије⁹ који, у ставу 2. члана 36. вели да: *“Свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на законом заснованом интересу.”*

Устав гарантује свакоме чија су права, обавезе или на закону засновани интереси погођени (појединачном) одлуком - право на правно средство, неограничавајући домашај ове одредбе на одлуке одређеног органа (власти). Одатле произилази да су њоме “покривене” и појединачне одлуке органа управе, будући да се и њима задире у индивидуалне правне сфере правних субјеката из управног поступка. Штавише, не би било погрешно сматрати да се ова одредба превасходно односи на субјекте погођене њеним (управе) одлукама, имајући у виду чињеницу да је управо управа најчешће позвана да применом јавних овлашћења одмери права, обавезе и интересе грађана и других странака, те да из те фреквентости одлучивања (потенцијално) најчешће и могу произићи повреде у сврху чијег је санирања установљено ово право.¹⁰

Од наднационалних извора права на правно средство, који су инструментима ратификације имплементирани у систем домаћег права, издвајамо на првоме месту Европску Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода¹¹. Њоме се, у члану 13. гарантује право на делотворни правни лек: *“Свако коме су повређени права и слободе предвиђени у овој Конвенцији има право на делотворни правни лек пред домаћим властима, без обзира на то да ли су повреду извршила лица која су поступала у службеном својству.”*

“...Право на делотворни правни лек пред надлежним националним судовима...” установљава и Универзална декларација о људским правима.¹²

⁹Устав Р. Србије (“Службени гласник РС”, бр. 98/2006)

¹⁰У том смислу, Костић вели: *“Све власти могу да греше али управна власт највише. Она има највећи број органа, најраспрострањеније функције, своје одлуке доноси брзо и често их одмах проводи у дело.”* Ј. Костић, Административно право Краљевине Југославије, Књига III, Београд, 1939, стр. 1.

¹¹European Convention on Human Rights, доступно на: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SRP.pdf, приступљено: 19.10.2020.

¹²Доступно на: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/02/Univerzalna-deklaracija-o-ljudskim-pravima-1948.pdf>, приступљено: 19.10.2020.

Надаље, како је наша земља постала чланом Савета Европе, ваља на овоме месту поменути као релевантне и неке акте (Резолуције и Препоруке) Комитета министара Савета Европе, иако формално-правно немају обавезујућу правну снагу. На првоме месту, то је свакако Резолуција о заштити појединаца у односу на акте органа управе а потом, и Препорука Р (20) о судској ревизији аката управе¹³, којима се у области заштите људских права¹⁴ установљавају стандарди испод којих у националним системима не би ваљало ићи.¹⁵

3. ПРАВО НА ПРАВНО СРЕДСТВО И ПРАВО НА ДЕЛОТВОРНО ПРАВНО СРЕДСТВО

Правно на правно средство (правни лек) се у данашње време¹⁶ појачане друштвене и правне свести о значају поштовања и ефикасног остваривања људских права и слобода, под снажним утицајем јуриспруденције Европског суда за људска права али, (све више) и највиших судова на националном нивоу (Уставног, ВКС) тумачи у ширем контексту, као - право на делотворно правно средство (право на делотворан правни лек).

Сврха права на правно средство није у пуком постојању правне норме којом се оно јемчи, независно од тога да ли је и колико она применљива у пракси већ напротив, у подобности правног лека да на практичном плану испуни задатак (циљ) ради чијег је остварења у позитивно-правни систем правних лекова унет и на тај начин оправда¹⁷ своје постојање. Законском

¹³Recommendation Rec (2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts, доступно на:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805db3f4> приступљено: 19.10.2020.

¹⁴Аправна средства јесу средства (инструменти) за заштиту људских права.

¹⁵Упореди: Н. Миленковић, *op.cit.*, стр. 175-176.

¹⁶Времеску одредницу “данашње време” не би ваљало буквално схватити. На потребу делотворности правног средства указивали су поједини (у раду наведени) акти још из прошлог века (примерице European Convention on Human Rights којом се гарантује “право на делотворни правни лек” датира из 1950), али се у новије време на тој делотворности појачано инсистира.

¹⁷Кажемо “оправда” јер сваки правни лек носи са собом ризик који се посве реално може изродити у не бенигну опасност по кључне (раније назначене) принципе процесног права на којима дати правни поступак почива, а ти су ризици и опасност, као другоразредни, стављени у други план наспрам циљева којима је инспирисано увођење правног лека. Речју, циљеви правних средстава однели су превагу над темељним постулатима процесног права на чијим се поштовању - и то у интересу странке, поново и са више пажње указује и данас. У том смислу, интересантно је навести решење Закона о управним споровима Р. Хрватске (*НН 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 и 29/17*) које у

предвиђеношћу свога постојања - стављањем на располагање странци, правни лек прети да, у случају да до његове примене и дође, уздрма или теже наруши правне вредности чијим се непоштовањем такође угрожава правна ситуација (неке) странке па и, правни поредак у целини. Држимо да из наведених разлога данашњица под правом на правно средство подразумева заправо, **право на делотворно правно средство**. Јер, ако је циљевима којима је инспирисан егзистенцијализам правних средстава, већ дат примат науштрб наречених правних вредности онда би, правна средства требало обликовати тако да у себи конзумирају оне потенцијале који ће бити у стању да до испуњења тих циљева и доведу. У супротном, неделотворна правна средства не само да нису кадра да одговоре законској сврси свог постојања него, њихова употреба собом повлачи и угрожавање оних правних добара за која смо назначили да се свакад морају имати на уму приликом прописивања и законског обликовања ових првих.

4. ДЕЛОТВОРНОСТ ПРАВНОГ СРЕДСТВА У (ДИС)ФУНКЦИЈИ ПРАВА НА СУЂЕЊЕ У РАЗУМНОМ РОКУ

Како су правна средства механизми секундарне заштите којима се врши контрола над исходом пружене примарне правне заштите, њима се трајање (целокупног) поступка продужава. Отуда, неделотворност у пракси примењеног правног средства односно, његова неподобност да обезбеди заштиту која је изостала у претходној секвенци одлучивања, води у пролонгирање, или чак непримерено (некада и неразумно) дуго трајање поступка, али без реализације оног циља којим се законодавац водио када га је (правни лек) у систем заштите предвидео. Описан след ствари, у пракси често доводи до повреде права на суђење у разумном року.

Применимо ли речено на терен управно-процесног права, без тешкоћа долазимо до закључка да непостојање делотворног правног средства у управном спору, поглавито имајући у виду чињеницу да једна управна ствар пре него ли акт којим је решена постане његовим предметом (правног средства), “пређе” по правилу чак три инстанце (две управне и једну управно-судску), врло извесно може довести до кршења права на суђење у разумном року у управној материји.

настојању да заштити начела: правоснажности, стечених права и правне извесности странака, временски ограничива покретање управног спора (вид. ст. 3. чл. 24 тамошњег ЗУС-а). Оваквим решењем се именованим начелима заштита пружа у односу на редовну управно-судску заштиту. Тим пре, она се морају имају у виду када су угрожена употребом ванредне управно-судске заштите - по правним средствима.

5. ПРАВО НА ДЕЛОТВОРНО ПРАВНО СРЕДСТВО У ПРАКСИ

Право на делотворно правно средство у пракси Европског суда за људска права. Са горе изнетих разлога су у пракси суда који на пољу заштите људских права на европском тлу слови за најутицајнији - Европског суда за људска права, утврђени услови (на нивоу стандарда-критеријума) на темељу којих се процењује делотворност једног правног средства.

Према налажењу поменутог суда, да би се једно правно средство у унутрашњем (националном) правном систему могло окарактерисати као делотворно, потребно је да је¹⁸: а) “теоријски и практично било на располагању у одређеном тренутку”, б) “да постоји могућност да се подносиоцу представке обезбеди непосредно и брзо правно задовољење” или пак да му се “пружи одговарајуће задовољење за закашњење које је већ претрпео” (у вези са разумношћу рока из чл. 6. ЕКЉП-ашире гледано - “да спречи повреду права која може да наступи, односно бар да спречи њено продужење, или да обезбеди одговарајуће обештећење за повреду која је већ наступила”. Испуњеност наведених услова оцењује се кумулативно.

Када оцењује делотворност правних средстава при разматрању конкретне представке, Суд поред конвенцијског права (ЕКЉП) има на уму и стандарде Савета Европе. Према тим стандардима, уобличени у препорукама, немају правно обавезујућу снагу, за државе чланице Савета Европе представљају минимум у одређеној области, коме у најмању руку треба тежити, а пожељно је и увећати. Тако, одређени стандарди овог тела односе се на контролу (ревизију) управних аката и у вези са тиме, правна средства којима се та контрола остварује. Прецизније, својства и квалитете које правни лек треба да поседује да би учинци његовим посредством извршене контроле били ефективни(ји).

Према Начелима наведене Препоруке, моменти који у значајној мери могу утицати на делотворност (ефикасност) правног средства¹⁹, и којима сходно томе при уређењу унутрашњег система правних лекова треба у највећој могућој меристремити, јесу:

¹⁸З. Р. Томић, *Коментар закона о управним споровима са судском праксом*, Друго допуњено издање, Београд, 2012, стр. 665.

¹⁹Препорука има у виду средство којим се покреће поступак судске ревизије (контроле) - управни спор, а не говори директно о правним средствима која следе након његовог окончања, али се њене одредбе у пракси Суда шире тумаче. Тако, у Начелима Б/1/а., Препорука настојећи да укаже на значај судске ревизије (контроле) управе предвиђа да: “Сви управни акти треба да буду предмет ревизије.” Ову одредбу треба тумачити у вези са одредбом Б/4/и. која каже: “Одлука суда којом се ревидира управни акт, треба бар у важним случајевима, да подлеже жалби вишем суду...” (у ширем контексту посматрано - праву на правно средство деволутивног карактера - прим. ауг.) Н. Миленковић, *op.cit.*, фн. 337 и 338.

- обим аката (делатности) који се правним средством могу побијати;
- ширина основа (разлога) за улагање правног средства;
- квалитет тела које о правном средству одлучује у смислу Препоруке бр. П (94) 12²⁰, у ширем контексту - и у смислу чл. 6. ст. 1. Конвенције;
- ширина и карактер овлашћења тела које одлучује по правном средству.²¹

Шири обим аката, односно већи опсег путем правних средстава контролисана делатности, што шири и разноврснија палета разлога на основу којих се контролисана делатност може оспоравати, у спрези са широким и разноврсним овлашћењима које се не завршавају на констатацији незаконитости, и то од стране суда који испуњава услове независности и непристрасности из ст. 1. чл. 6. Конвенције, доприносе (појачаној) делотворности правног средства док, њихово присуство у мањој мери ограничава домете контроле па тиме и заштите која се по правном средству пружа.

У пракси ЕСЉП се повреда права на делотворно правно средство више²² не тумачи изоловано него, у вези са правом на правично суђење²³ (ст. 1. чл. 6. Конвенције). Именовано право је садржински комплексно и у себи обухвата читав каталог посебних захтева и гаранција.²⁴ Према схватању Суда, повреда било ког сегмената (засебног права или гаранције) који улази у садржину права на правично суђење, истовремено означава и повреду права на делотворно правно средство. Таквим тумачењем, Суд пружа многу пунију заштиту како праву на делотворни правни лек, тако сваком засебном праву из структурно комплексног права на правично суђење.

Право на делотворно правно средство у пракси домаћих судова.

Доступност права на делотворно правно средство на домаћем терену, често се као претходно питање испитује у поступку за заштиту права на суђење у разумном року. Право на суђење у разумном року се као Уставом

²⁰Recommendation No. R (94) 12 of the Committee of Ministers to member states on independence, efficiency and role of judges. Доступно на: <https://rm.coe.int/16807096c1>, приступљено 19.10.2020.

²¹*Ibid*, стр. 205-206.

²²Од случаја *Kudla vs Poland*.

²³“Свако током одлучивања о његовим грађанским правима или обавезама, или о кривичној оптужби против њега, има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона...”

²⁴У садржину права на правично суђење (које у чл. 32. гарантује и Устав Р. Србије) улазе: право на приступ суду (које се са своје стране може разложити на два ужа: право на покретање поступка и право на правну помоћ), право на јавну расправу, право на независан и непристрасан суд, право на суђење у разумном року, итд.

зајемчено право штити у поступку по уставној жалби.²⁵ Према процедури предвиђеној за решавање уставних жалби, Уставни суд пре него што пређе на мериторно испитивање оцењује испуњеност процесних претпоставки за правоваљано изјављивање жалбе а наиме, да ли је било предвиђено, односно исцрпљено друго правно средство. Постојање (предвиђеност) другог пута правне заштите, односно његово претходно (пре изјављивања уставне жалбе) неисцрпљивање, за процесну последицу има одбацивање уставне жалбе. Странка-жалилац најпре мора исцрпети то “друго правно средство” (уколико је било предвиђено).

Међутим, како смо раније нагостили, данас се право на правносредство посматра у ширем светлу - као *право на делотворно правно средство*. Према томе, Уставни суд по примљеној уставној жалби због повреде права на суђење у разумном року (у управној ствари), не испитује само да ли јепредвиђено односно исцрпљено “друго правно средство” већ, у случају да оно јесте формално било на располагању странци-жалиоцу и као такво и искоришћено, и - да ли је то искоришћено (“исцрпљено”) правно средство било и делотворно? Да се право на правно средство доиста тумачи у смислу права на делотворно правно средство, најверодостојније показује пракса Уставног суда и Европског суда при одлучивању пред овим телима о повреди права на суђење у разумном року. Уставни суд након утврђивања да није предвиђен други вид заштите односно да је исцрпљен, приступа утврђивању околности да ли је исцрпљено правно средство у домаћем систему било делотворно? На исти начин поступа и Европски суд.²⁶

6. ПРАВО НА ПРАВНО СРЕДСТВО У УПРАВНОМ СПОРУ

Потреба странака да путем правних средстава заштите своја права и интересе, нарочито је наглашена у управном спору.

²⁵Поступак одлучивања по уставној жалби регулисан је Законом о Уставном суду (“Службени гласник РС” бр. 109/2007, 99/2011, 18/2013 - одлука УС, 103/2015 и 40/2015 - др. закон), члановима 82-93. Од 2007 до 2014. заштита права на суђење у разумном року била је у искључивој надлежности Уставног суда. Ексклузивних правних средстава за заштиту овог права није било већ се, као Уставом зајемчено штитило у поступку по уставној жалби. У том периоду, уставне жалбе су чиниле 4/5 решених предмета Уставног суда, а највећи део њих односио се управо на повреду права на суђење у разумном року. Заштита овог права касније је, под притиском све већег броја одлука Европског суда (као и Уставног суда Србије) којима је утврђена његова повреда, законски уобличена доношењем Закона о заштити права на суђење у разумном року (“Службени гласник РС” бр. 40/15). Закон је почео да се примењује 1. 01. 2016. године.

²⁶Опширније: Н. Миленковић, *op.cit.*, стр. 177 и даље.

У чему се огледа појачана потреба странке да се заштити путем правних средстава из управног спора?

Управни спор²⁷ јесте вид судске контроле управе. Ту суд по посебном, законом прописаном (управно-судском) поступку врши контролу над управом и пружа заштиту странкама из управног поступка. Контрола управе од стране суда - као објективног, неутралног и непристрасног арбитра са стране, од изузетног је значаја ако се има у виду “манир” административне власти да “... вазда заузета, обузета, сва прожета “вишим интересом”, исувише олако схвата оне - за њу ситне и далеко мање али за грађане итекако битне, свакодневне и животне потребе и интересе. И када се о њих оглуши, повреди их “у корист општу”, канда не увиђа тежину последица, наставља тако, по устаљеном шаблону.”²⁸ Изнето, у констелацији са незауостављивом експанзијом управне делатности у безмало све области друштвеног живота²⁹, судску контролу управе чини неоспорно незаменљивим (и суштинским) сегментом правне заштите права грађана и других странака из управног поступка.

У управном спору странке се бране последица једне јавне - и то управне власти, обраћајући се за ту заштиту другој јавној власти (судској).³⁰ Међутим, у управном спору једнако може доћи до грешака од стране контролне тј., оне власти која је имала да отклони грешке контролисане (управне) власти. Уместо да грешке управе отклони, суд их и сам чини! На тај начин, противправност се умножава, као последица правно неисправног деловања не више једног, већ сада два субјекта: управе - контролисаног, и суда - иницијално контролног а накнадно, по изјављеном управно-судском правном средству - контролисаног субјекта. У томе се најочитије огледа колико је значајна потреба странака (примарно из управног, касније и из управно-судског поступка) да се заштите путем правних средстава из управног спора. Она (правна средства из управног спора) имају да отклоне двојаке повреде правно заштићених добара, начињене правно неисправним поступањем органа двеју власти: управне и управно-судске.

²⁷Прву законску дефиницију управног спора у нас дао је Закон о пословном реду у Државном савету из 1870. године: “Административни спор јесте спор између приватног лица са једне и управне власти са друге стране, а постоји онде где је наредбом или решењем управне власти право приватног лица повређено против законских наређења.”

²⁸Н. Миленковић, *op.cit.*, стр. 21.

²⁹“Управа нам се увукла у све поре живота.” *Ibid.*, стр. 15.

³⁰“У том спору управа као “једна парнична страна” (...) не брани (...) једно своје право, које за себе рекламира појединац, него она доноси спорну одлуку врши једну јавну функцију.” Р. Марковић, *Управно право*, Београд, 2002, стр. 510.

Циљеви управног спора децидно су дефинисани у ст. 2. првог чл.ЗУС-а који вели да управни спор има да обезбеди: “... судску заштиту појединачних права и правних интереса и законитострешавања у управним и другим Уставом и законом предвиђеним појединачним правним стварима.”

Када управни спор није успео да обезбеди остварење циља (једног или оба) због којег је “стављен у погон”, терет заштите и остварења тихнеостварених циљева “преноси се” на правна средства из управног спора. Дакле, оно што није успео да реализује управни спор, накнадно се покушава остварити управно-судским правним средствима. У томе контексту посматрано, она представљају наставак, (“телеолошки продужетак”) управног спора, надовезују се на њега и преузимају на себе испуњење првобитно управном спору намењених, али неиспуњених циљева. Будући да управни спор није успео да их оствари у фази примарне заштите, они се сада - изјавом воље странке или другог овлашћеног субјекта, “пребацују на плећа” управно-судских правних средства. Следећи ту логику, долазимо до тога да су циљеви управног спора у фази примарне и секундарне заштите (фази по правним средствима), идентични. Да ли је устину тако?

Ако пођемо од тога да правна средства из управног спора имају непосредно да уклоне грешке суда који је иницијално био позван да елиминира туђе грешке (управе), а посредно, и грешке управе, које су грешком суда остале несанкционисане, долазимо до закључка да се њима у задатак ставља отклањање двоструке (дупле) повреде права и њиме заштићених правних добара.

Како дупле грешке подразумевају већи степен угрожености или повреде правно зајемчене вредности, задатак оних инструменатакоји те грешке имају да отклоне је, не само сложенији и тежи, већ и појачаног значаја (у односу на заштићена правна добра), наспрам задатка (циља) стављеног управном спору у фази примарне контроле где је “количина” неправилности мања а могућности за правну интервенцију шире и подобније да пружи пунију заштиту.

Отуд, ако смо циљ управног спора одредили као двојак: судска заштита индивидуалних субјективних права и објективне заонитости од неправилности причињених у раду управе, не можемо а да, сагласно малочас предоченом, циљ (задатак) правних средства из управног спора, не одредимо бар као тројак. Наиме, поред двојаког циља (задатка) из (примарне фазе)управног спора који је остао нереализован, она имају још и један - да отклоне и повреде настале од стране Суда, а којима се једнако могу вређати - како права и интереси странака (сада из управног спора), тако и принцип легитимитета.³¹

³¹Н. Миленковић, *op.cit.*, стр. 173 и 174.

Полазећи од хипотезе да су циљеви који се правним средствима из управног спора стављају у задатак, по значају бар за ступањ изнад оних којеима да оствари управни спор³², као и изнад оних циљева које смо генерално одредили као циљеве којима је друштвено условљено и правно оправдано битисање правних средстава уопште, долазимо до закључка да се правна средства могу, према релевантности циљева које имају да остваре разврставати односно, могуће је међу њима издвојити оне са појачаним значајем. Оцењујемо, сагласно изнетом, да у таква дакако, спадају правна средства из управног спора.

7. ПОЗИТИВНО-ПРАВНИ ОКВИР ПРАВА НА ПРАВНО СРЕДСТВО У УПРАВНОМ СПОРУ

Од доношења првог Закона о управним споровима у нас (1952.³³), који је у битној мери био полазна основа и база свих својих следбеника, овај из 2009. године представља четврти покушај унапређења система управно-судске заштите између осталог, и на плану правних средстава у управном спору. Да ли у односу на своје претходнике, у погледу правних средстава у управном спору, представља (пар) корак(а) напред, у страну, или чак уназад?

Важећи Закон о управним споровима³⁴ од правних средстава у управном спору познаје (искључиво) ванредна правна средства: Захтев за преиспитивање судске одлуке и Понављање поступка.

За разлику од свих својих претходника, који су у извесној мери предвиђали жалбу - од најстаријег у највишој до најмлађег у најмањој (практично симболичној), актуелни ЗУС је изричито искључује (одриче):

“Против пресуде донете у управном спору не може се изјавити жалба (правоснажна пресуда).”³⁵

Тиме, управни спор у нас готово шест деценија од доношења првог послератног ЗУС-а, односно девет од увођења другог степена управног судовања (Видовданским уставом³⁶), по први пут и правно³⁷ поприма (безизузетно) једностепену физиономију.³⁸

Да ли се законски режими (**искључиво**) ванредних правних средстава према важећем ЗУС-у могу подвести под појам делотворног правног средства из чл. 13. а у вези са ст. 1. чл. 6 ЕКЈП, те ст. 2. чл. 36. Устава Р.

³²У фази примарне управно-судске заштите.

³³Закон о управним споровима из 1952. (“Службени лист ФНРЈ”, бр. 53/52).

³⁴Закон о управним споровима (“Службени гласник РС”, бр. 111/2009). Даље ЗУС.

³⁵Члан 7. ЗУС-а.

³⁶Видовдански Устав (“Службене новине Краљевине СХС”, бр. 142.А/1921).

³⁷Фактички је та једностепеност наступила знатно раније.

³⁸Н. Миленковић, *ор. cit.*, стр. 332.

Србије односно, испуњавају ли бар минималне стандаре делотворности правног лека које је у својој пракси развио Европски суд? Речју, пружају ли странкама из управног спора онај степен и квалитет заштите који наведени домаћи и наднационални акти сматрају делотворном?

Објективне одговоре на постављена питања немогуће је дати без муниципозне анализе важећег правног режима сваког правног средства понаособ, те анализе питања њихове практичне учинковитости (што је питање које превазилази предмет овог рада). Али, ако пођемо од хипотезе да жалба као редовани правни лек подразумева: широко детерминисан објекат побијања, могућност редовне и неким посебним условима генерално неусловљене употребе, широк дијапазон разлога (основа) који покривају све типове неправилности до којих у првостепеном поступку може доћи, екстензивно признату активну страначку легитимацију, деволутивност и широк спектар овлашћења жалбеног органа која се не завршавају на изрицању оцене о правилности побијаног акта већ, по правилу иду и корак даље, омогућавајући му да у ствар “зађе” мериторно, док ванредна правна средства представљају само изузетне начине оспоравања чија је употреба унапред законом лимитирана таксативним прописивањем разлога за изјављивање, рестриктивним условима под којима је то могуће и у пракси по правилу³⁹, долази у обзир тек онда када редовни начини оспоравања (редовни правни лек) не обезбеђују довољну заштиту права странака, тешко је, чак и хипотетички, а полазећи од у раду раније опсервираних детерминанти које правном средством дају карактер деволутивног, на њих дати потврдан одговор.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Право на правно средство установљава се у циљу заштите права странака и објективне законитости. Иако инспирирано заштитом највиших правних добара, оно (правно средство) једнако може довести до нарушавања кључних принципа процесног права. Са тих разлога, данашњица под правом на правно средство подразумева право на делотворно правно средство. Непостојање делотворног правног средства у управном спору лако може довести до кршења права на суђење у разумном року у управној материји. Стога, при обликовању (или реформисању) пакета правних лекова треба у највишој мери тежити њиховој практичној функционалности.

³⁹Некада то није случај јер неподвиженост жалбе доводи до тога да се делатност контролног органа аутоматски побија ванредним правним лековима (без претходног исцрпљивања - услед његове законске неустановљености, редовне - жалбене заштите). Домаћи систем секундарне управно-судске заштите то илустративно приказује.

Nevena MILENKOVIĆ

Teaching Assistant

University of Pristina - Kosovska Mitrovica, Faculty of Law

THE RIGHT TO A LEGAL REMEDY

Summary

Nowadays, the right to a legal remedy is interpreted as the right to an efficient (effective) legal remedy. The purpose of the right to a legal remedy is not in the simple existence of a legal norm by which it is guaranteed - regardless of how practically is the legal remedy applicable, but on the contrary, in the real ability of the legal remedy to achieve the goal in practice because of which it exists. The non-existence of an effective remedy in an administrative dispute can very easily lead to a violation of the right to a trial within a reasonable time in an administrative matter.

ЛИТЕРАТУРА

Блажић Ђ., Правни лекови у управном поступку, Тематски зборник радова “Правни аспекти савремених друштвених кретања у Републици Србији”, Правни факултет, Косовска Митровица, 2019.

Костић Л., *Административно право Краљевине Југославије*, Књига III, Београд, 1939.

Марковић Р., *Управно право*, Београд, 2002.

Миленковић Н., *Правна средства у управном спору*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2020.

Димитријевић, П., Реформисање управно-судске заштите, *Правни живот*, бр. 10/2007.

Томић З. Р., *Коментар закона о управним споровима са судском праксом*, Друго допуњено издање, Београд, 2012.

Томић, З. Р., *Управна контрола управе*, друго проширено издање, Београд, 1990.

ПРОПИСИ

Закон о управним споровима из 1952. (“Службени лист ФНРЈ”, бр. 53/52);

Закон о управним споровима (“Службени гласник РС”, бр. 111/2009);

Видовдански Устав (“Службене новине Краљевине СХС”, бр. 142.А/1921);

Устав Р. Србије (“Службени гласник РС”, бр. 98/2006);

Закона о управним споровима Р. Хрватске (НН 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 и 29/17);

Закон о Уставном суду (“Службени гласник РС” бр. 109/2007, 99/2011, 18/2013 - одлука УС, 103/2015 и 40/2015 - др. закон);

Закон о заштити права на суђење у разумном року (“Службени гласник РС” бр. 40/15).

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

European Convention on Human Rights
https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SRP.pdf,

<http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/02/Univerzalna-deklaracija-o-ljudskim-pravima-1948.pdf>,

Recommendation Rec (2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805db3f4>

Recommendation No. R (94) 12 of the Committee of Ministers to member states on independence, efficiency and role of judges
<https://rm.coe.int/16807096c1>,