

## 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 Марија Крвавац

Проф. др Владимир Боранијашевић

Доц. др Бојан Бојанић

Доц. др Драган Благић

### ***Технички уредник***

Младен Тодоровић

### ***Дизајн корица***

Кварк Краљево

### ***Штампа***

Кварк Краљево

### ***Тираж:***

50 примерака

**ISBN 978-86-6083-062-5**

---

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

---

Невена МИЛЕНКОВИЋ\*

UDK 347.958:35.077.2(497.11)

## ЗАХТЕВ ЗА ПРЕИСПИТИВАЊЕ СУДСКЕ ОДЛУКЕ ИЗ ЗАКОНА О УПРАВНИМ СПОРОВИМА

**Апстракт:** Република Србија, која у свом Уставу прокламује начело владавине права, прецизирајући да оно почива на неутуђивим људским правима и уставним јемствима истих, донела је 2009. године Закон о управним споровима. То је била својеврсна прилика да се у исти имплементира Уставом, потврђеним међународним уговорима и релевантним стандардима у овој области предвиђени ниво заштите људских права који би са своје стране допринео афирмацији (толико величане) владавине права. Њиме се по први пут након пуних седам деценија враћамо специјализованом управном суду али не и систему специјализованог управног судства! Установљавањем једног Управног суда републичког ранга, за територију читаве државе, без предвиђања другостепеног, странке из управног спора бивају ускраћене за право редовне судске жалбе чиме се противно Уставу, потврђеним међународним уговорима и релевантним стандардима лишавају читавог једног нивоа заштите који им по наведеним актима и стандардима припада. И то је цена коју грађани свакодневно плаћају. Та цена не кошта мало ни устоличену нам владавину права. Елем, поменути процесни закон као елементе правне заштите права и интереса странака из управног спора (чија је законска сврха заштита права и објективне законитости) од незаконитости произишких у раду органа који је иницијално био позван да отклони туђе грешке незаконитости - другог, органа управе почињене у управном поступку, познаје искључиво ванредна правна средства: Понављање поступка и Захтев за преиспитивање судске одлуке. Њима се реализује ванредна и секундарна управно-судска заштита. Тиме се на њихова плећа сваљује целокупан терет циљева секундарне управно-судске заштите (али и циљева примарне која је у управном спору изостала) а јесу ли она кадрa и колико успешно да тај терет и изнесу, нарочито посматрајући у светлу европских стандарда, питање је које овде и сада заокупља наше интересовање (*напомена*: истраживање ограничавамо искључиво на Захтев из чл.49 ЗУС-а.).

---

\* Асистент, Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Правни факултет, [nevena.petrovic@pr.ac.rs](mailto:nevena.petrovic@pr.ac.rs)

**Кључне речи:** Захтев за преиспитање судске одлуке, чланови 6. и 13. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

## УВОДНА ИЗЛАГАЊА

Владавина права је темељ сваког демократски уређеног друштва (и онога које на то претендује). Њено постојање је услов а мером њенога присуства вага се степен демократичности једног друштва и државе. И не само то. Она је извориште “везивања руку”, спутавања сваке власти правом али и нужног ограничења индивидуалних права и слобода грађана - јер правом неомеђена права и слободе било ког појединца једнако представљају опасност и ризик по угрожавање истоврсних бенефиција другог субјекта права као и злоупотребе од стране носилаца политичке власти. Тако се њено постојање испољава нужним у одбрани правне сигурности и заштите грађана; како од самовоље власти тако од последица које неумереним (и правом неодмереним) уживањем слобода и права уживаоци могу проузроковати једни другима. Уз то, она је јемац (без премца) и индикатор правде, једнакоправности и целокупне социјалне стабилности. Реткост је у правној материји, било законској или стручно-теоријској, наићи на језички склоп код кога назив у тој мери кореспондира садржини значења да је већ *prima facie* одређује - као што је то случај са владавином права. Владавина права (на енгл. *rule of law*) није ништа друго до - како то већ из језичког тумачења кованице произилази, суверена власт (владање, владавина) права (у смислу правних норми објективног права). Правна норма влада, како појединцима у њиховим међусобним друштвеним (а правно релевантним) односима те односима које поводом тих материјалноправних односа успостављају са органима јавне власти, тако подједнако овим потоњима. Речју, у држави владавине права сви се покорављају праву. Право је изнад свих а нико изнад права! Право влада<sup>1</sup>.

О значају владавине права у савременим демократским цивилизацијама напоследку, сведочи и чињеница да јој домаћи уставотворац додељује почасно место, инаугуришући је већ у првом начелу: “Република Србија је... засновна на владавини права...”. Даље је, тако устоличену, у трећем начелу Устав<sup>2</sup> додатно одређује експлицитно наводећи полуге које је подупиру: “Владавина права је основна претпоставка Устава и *почива на*

---

<sup>1</sup> Неки појам владаваине права поистовећују са појмом правна држава, користећи их као синониме. Са тим се не можемо сложити у потпуности али нам предмет и сврха овог написа не дозвољавају да се дубље упуштамо у то, те ћемо само укратко рећи: Правна држава је услов, *conditio qua* поп за владавину права. Као што нема правне државе без законите управе тако нема ни владавине права без правне државе.

<sup>2</sup> Устав Републике Србије, (Сл. Гласник РС, бр. 98/2006).

неотуђивим људским правима” а “остварује се... уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону.” (подвукао аут.). Из нареченог није тешко закључити да владавине права нема без, како то Устав вели а) “повиновања власти Уставу и закону” и б) беспоговорног поштовања њиме зајемчених “неотуђивих људских права”. У том безизузетном, бескомпромисном покораванју закону свих па, и (сваке) власти, идејни творци буржоаске револуције видели су кључно и незаменљиво средство у борби за ограничавање свемоћи апсолутистичких владара која је уједно чинила и борбу за освајање основних права и слободе човека.<sup>3</sup> Након мукотрпног освајања требало је стечене слободе и права и одбранити, сачувати. Тај штит првенствено је требало употребити наспрам моћне и гломазне управе будући да је она понајвећма била (а и даље јесте) позвана да субјективна јавна права и терете индивидуализира и подједнако одмери и распореди.<sup>4</sup> Борба за ограничење управе била је уједно и борба странака за заштиту њихових права слобода те заштиту од незаконитог и нелегитимног административног оптерећења. Ограничити управу значило је подвести је праву, правним нормама је регулистати, сместити у оквиру права. Само онда када су правни оквири постављени, могуће је повући разлику између деловања управе које је унутар и онога које је изван тих оквира (граница) права - правно допуштеног и оправданог и онога које то није. У циљу утврђивања да ли је поступање управе било у границама права или је управа из граница права “искорачила”, успостављају се механизми контроле - упоређивања извршеног, предузетог са оним што је требало, било прописано предузети. Тек тада, по извршеној контроли може се са извесношћу и мање или више објективно (а у зависности од ефикасности и савршености примењеног контролног механизма) говорити о легалном/легитимном<sup>5</sup> или нелегалном/нелегитимном задирању управе у индивидуалну правну ситуацију странке па, с тим у вези, консеквентно и о (не)постојању законите управе, правне државе и владавине права<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> "Слободан сам јер ме везује само закон." – рекао је Волтер.

<sup>4</sup> Упореди: З.Р.Томић, Коментар закона о управним споровима са судском праксом, Друго, допуњено издање, Београд, 2009, 66.

<sup>5</sup> “Правна држава одавно је прешла <<праг >> класичне правне државе и развила концепте тзв. социјалне правне државе., државе благостања, циљно-рационалне, економско еколошке државе итд. Она је прихватила... позитивно наслеђе класичне правне државе и истовремено преузела је пуну иницијативу и одговорност за унапређење и ефикаснију правну заштиту глобалних социјалних интереса и субјективних права и интереса својих грађана.” Детаљније: П. Димитријевић, Управно право - општи део, Ниш, 2014., 50.

<sup>6</sup> Исто. “Држава ће постати правна држава онда и у оној мери уколико успе да оствари историјски достугнут цивилизацијску ниво права и слобода човека , ограничавајући

Како је држава зашла у готово све поре друштвеног живота и скоро да нема подручја друштвених односа које није у извесној мери “покрила” правним регулама (а што је већи обим државног захватања мање је слободе за појединца), у таквим условима данашњице огроман значај придаје се поштовању, односно остварењу и заштити људских права. У погледу њихове формално-правне прокламације проблема апсолутно нема. Јемче се највишим правним актима како националног тако и међународног права. Проблем се међутим може јавити, и најчешће се јавља у обезбеђивању адекватног, ефикасног, приступачног и делотворног механизма за њихову заштиту. А потреба за заштитом у приликама све екстензивније присутности управе у друштвеном животу јавља се на свакидашњем нивоу. Полазећи од тога, у раду се проучава један особен инструментариј контроле који је само део, уистину, круцијални део далеко ширег механизма заштите<sup>7</sup> права и

---

сваку па и управну власт. То је њена сопствена дијалектика јер идеја правне државе има смисла само ако се развија у функцији одбране човека, људског достојанства и етоса слобода. Зато заштита и остваривање субјективних јавних права представља крајњи циљ сваке истински правне државе.”

<sup>7</sup> У 21. веку елементи тог механизма, његове врсте и њихови припадајући облици усмерени на контролу рада органа извршне власти, превасходно управне (као најгломазније и грађанима најближе), са циљем обезбеђења законитости у њеноме раду и заштите правом респектабилних права и слобода грађана, бројни су, разнороди и обично се недостаци једних допуњују и компензују предностима других, и обратно. Овде ћемо учинити само најкрупнија разврставања и указати на елементарне карактеристике водећих врста, без дубљег залажења у ово по обиму и ширини теме готово неисцрпно подручје, јер би нас то одвело на скретање са нашег циља оличеног у предмету истраживања овог рукописа, који је, како горе напоменусмо само један, премда суштински битан његов део. Јер да би се до тог дела дошло треба (нужно је), трагом процесно-правних правила прећи поприлично дуг пут на чијој се тачно одређеној деоници у прописно одређеном тренутку појављује он (Захтев из члана 49. Зус-а), са својом физиономијом, циљем и улогом у целокупном систему заштите странака и објективне законитости.

Контрола управе се према (најчешће употребљаваном) критеријуму организационе припадности субјекта којем је поверена, понајпре рашчлањује на унутрашњу и спољашњу. Унутрашња би била она чији је вршилац и сам у склопу управно-организационог апарата коме припада субјекат над којим врши контролу; управа је ту и активни и пасивни субјекат контроле. Како управа саму себе контролише то се ова врста контроле назива још и управна контрола управе, аутоконтрола, самоконтрола. Управна се са своје стране раздељује на редовну (жалбену - инстанциону) контролу која се реализује у другостепеном поступку по жалби и ванредну (ванжалбену) која се одвија по неком од законом предвиђених ванредних правних средстава. Ова се контрола заправо испољава као завршно обликовање (“довршавање”) првостепеног акта (или ћутања) од стране другостепеног органа управе, због чега су је неки аутори прозвали “контролом у ходу”. Њене предности леже у чињеници да управа најбоље познаје стање на (сопственом) терену, особен дух администрације којим је прожета и вековима живи,

административне прописе и јавни интерес чији је законски заступник из чега (би требало да) (у)следе професионализам, стручност и далеко мање напора, времена и средстава (у односу на неке друге вршиоце контроле изван ње) да се контрола ваљано спроведе и отклоне незаконитости (уколико их је било). Иако обавијена законским а врло често и уставним велом законитости управа је, у духу иманентног јој менталитета, вођена каквим "вишим циљем", вешто и упорно изналазила начине да ситне али и крупније незаконитости под исти провуче. Да на неправилности контролисаних органа једноставно "закмури". Превиди их. Као да је грандиозност и сјај општег интереса заслепе, помуте јој јасан поглед на права, обавезе и интересе обичних грађана. И тако, "заслепљена" често не успева да успостави праведну равнотежу између два циља која се пред њоме "мачују" (боре) него, један, неретко и без основа "уздиже" а други, једнако неосновано "спушта и гази". Принцип легалитета неспорно трпи нарочито, ако се узме у обзир да је такво поступање управе дубоко укореењено. Међутим, на практичном плану консеквенце таквог њеног понашања далеко су опипљивије и драстичније. Највећи терет неефикасне (само)контроле на својим плећима носе грађани и друге странке из управног поступка. Могућности да у овом систему контроле заштите своја права, интересе и обавезе показале су се као штуре су и недовољне. Користећи се правном заштитом коју им управа (од себе саме) пружа, направили су тек корак на стрмовитом путу до праведног решења. Како би се стигло до крајњег одређишта – праведне оцене о законитости рада управе, која се многоструко рефлектује на живот грађанина (странке), било је неопходно употпунити постојећи систем заштите. Суочена са тим проблемом, пракса је још једном потврдила чувену римску максиму: *Nemo iudex in causa sua*. Па, ни управа. То је био одлучујући разлог за увођење спољашње контроле управе односно, њено поверавање субјекту који је организационо и функционално ван управног система, од ње независан и кадар да изрекне законску истину. Тај задатак поверен је суду. На тим идејама, и из описане праксе поникао је систем судске и у склопу њега, као најрелевантнији систем управно-судске контроле управе. Систем судске контроле управе се са своје стране може диференцирати у зависности од тога који суд врши контролу и шта је објекат контроле. Тако, постоје: 1.) уставно-судска (врши је Уставни суд и обично је њоме проверава усаглашеност подзаконско-нормативних аката управе са вишим нормама); 2.) управно-судска (поверава се судовима опште или посебне надлежности и у њој се, по особеном управно-судском поступку испитује законитост онога што чини гро управне активности - управних аката, најпрепознатљивије и најчешће манифестације њенога рада) и друге. Систем судске, особито управно-судске контроле, оне која се остварује у управном спору, умногоме употпуњује и побољшава квалитет механизма заштите права странака и објективне законитости (управе) али ни сам није лишен могућности грешке. Наиме, док у поступку судске контроле управе испитује законитост њенога рада, Управни суд може да не увиди (превиди) начиену грешку законитости, а може и сам непосредно начинети грешку. Било да превиди грешку незаконитости управе или да сам, са своје стране начини грешку (примера ради у не достави тужбу на одговор) општа законитост и субјективна права страна двојачко су угрожена - од стране контролисаног субјекта (чији је пропуст остао неопажен па тако и несанкционисан) и додатно, од стране контролног органа (онога ко је био позван да грешке незаконитости отклони а наместо тога он их и сам чини!). Како се систем заштите њених права (и принципа законитости) не би оставио недовршеним а поменуте вредности незаштићеним, излаз из ћорсокака пронађен је у успостављању секундарне

законитости и неспоран доприносилац успостављању нарушене законитости (управе) и учвршћивању правне државе и владавине права.

## **1. АНАЛИЗА ПОЗИТИВНО-ПРАВНОГ РЕЖИМА ЗАХТЕВА ЗА ПРЕИСПИТИВАЊЕ СУДСКЕ ОДЛУКЕ - СА ЕЛЕМЕНТИМА СУДСКЕ ПРАКСЕ -**

Захтев за преиспитивање судске одлуке (даље Захтев) регулисан је чл. 49-55. Закона о управним споровима<sup>8</sup> (даље ЗУС). Против правоснажне одлуке Управног суда странка и надлежни јавни тужилац могу да поднесу Врховном касационом суду (даље ВКС) Захтев. Захтев може да се поднесе:

- 1) када је то законом предвиђено;
- 2) у случајевима када је суд одлучивао у пуној јурисдикцији;
- 3) у стварима у којима је у управном поступку била искључена жалба.

Захтев може да се поднесе због повреде закона, другог прописа или општег акта или повреде правила поступка која је могла бити од утицаја на решење ствари.

Први услов за употребу Захтева јесте процесне природе и састоји се одређеном својству судске одлуке која се њиме напада - правоснажност. Како је жалба у управном спору искључена, одлуке Управног суда аутоматски су правоснажне. То недвосмислено произилази из чл. 7. ст. 2. Закона о управним споровима у коме стоји: <<Против пресуде донете у управном спору не може се изјавити жалба (правоснажност пресуде).>> На

---

управно-судске контроле која се покреће правним средствима у управном спору. Њима се испитује законитост одлука Управног суда донетих у поступку примарне управно-судске контроле законитости рада управе. Дакле, она су вид непосредне контроле законитости рада Управног суда и вид посредне контроле законитости рада управе. Из реченог произилази да се њима остварује двострука контрола законитости: Управног суда (иницијално контролног, накнадно контролисаног субјекта) и управе (која је од самог почетка објекат контроле, најпре непосредни а доцније посредни). Из обиља домаће стручне литературе која се бави темом судске контроле управе упућујемо на: С. Поповић, Управно право - општи део, измењено и допуњено издање, Београд, 1989., стр. 688-739; С. Поповић, О управном спору, Београд, 1955.; В. Иванчевић, Институције управног права, Загреб, 1983., стр. 211-229; Н. Бачанин, Управно право, Крагујевац, 2000., 571-617.

Систем правних лекова у управном спору Р. Србије чине према важећем процесном закону у овој материји укупно два правна средства: Понављање поступка и Захтев за преиспитивање одлуке суда. У редовима који следе пажњу посвећујемо другонаведеноме.

<sup>8</sup> Закон о управним споровима ("Сл. Гласник РС", бр. 111/2009).



неуставност и некомпатибилност цитиране одредбе ЗУС-а са релевантним међународним и европским правилима и стандардима у овој области домаћа стручна јавност<sup>9</sup> скретала је пажњу непосредно пре (али и након) његовог доношења али законодавац за таква упозорења најалост (грађана пре свега), није показао слуха. Тако је ЗУС навршио већ пуну деценију своје примене а заједно са њим и наречена одредба чије постојање и даљи опстанак у правном поретку Р. Србије сматрамо (у најмању руку) правно недопустивим.<sup>10</sup> Елеминисањем читавог једног нивоа, и то редовне (жалбене) судске заштите, целокупан терет (циљеви) управно-судске заштите, како примарне - која се реализује у управном спору -, тако секундарне - која се остварује по правним средствима - сваљује се “на плећа” правних средстава и то - искључиво ванредних (при напоменутом искључењу редовног): Захтева за преиспитивање судске одлуке и Понављања поступка. Будући да смо рад посветили једном од њих, занима нас, да ли се он (Захтев из чл. 49.

<sup>9</sup> Упућујемо на: З. Р. Томић, Правни лекови у југословенском управном спору, *Правни живот*, бр. 9/2001, стр. 616; П. Димитријевић, Реформисање управно-судске заштите, *Правни живот*, 10/2007, стр. 761; С. Лилић, Нацрт Закона о управним споровима Србије у контексту европских стандарда, *Правни капацитет Србије за европске интеграције*, Београд, 2009, стр. 34; З. Лончар, Примена европских стандарда у управном спору у Србији, *Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније*, Нови Сад, 2013., стр. 555; З. Лончар, Новине у Закону о управним споровима, *Правни живот*, 10/2010, 381.

<sup>10</sup> Нарочито са аспекта следећих аката и аргумената: 1) Нема правног утемељења у садржини чл. 36. ст. 2. Устава који каже: <<Свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу.>> - због чега се често основано и све гласније поставља питање њене уставности. 2) Обавеза на увођење управно-судске жалбе произилази и из дужности државе на поштовање преузетих међународних обавеза садржаних, конкретно у чл. 2. ст. 3. Међународног пакта о грађанским и политичким правима који вели: “Државе чланице овог пакта се обавезују да гарантују да се свако лице чија су права и слободе признати овим актом повређени, може користити правом жалбе...” а како се у управном поступку може одлучивати и о грађанским правима, отвара се питање легитимности њеног неизвршења. 3) Непредвиђање експлицитне обавезе на увођење жалбе односно, стварање инстанционог судства у стразбуршким стандардима - Европској Конвенцији за заштиту људских права и основних слобода (Закон о ратификацији Конвенције објављен у “Сл. Лист СЦГ”, бр. 9 од 26. дец. 2003. године) и Препоруци Р(2004)20 о судској ревизији аката управе Комитета министара Савета Европе (Reccomendation Rec (2004)20 of the Committee of ministers to member states on judicial review of administrative acts, [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_cooperation/administrative\\_law\\_and\\_justice/Texts\\_&\\_Documents/Conv\\_Rec\\_Res/Rec\(2004\)20%20E%20%20judicial%20review%20admin%20%20acts.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/Texts_&_Documents/Conv_Rec_Res/Rec(2004)20%20E%20%20judicial%20review%20admin%20%20acts.pdf), посећено 5. авг. 2019. год. не може бити разлог (нити оправдање) њеног непредвиђања у ЗУС-у јер поменути акти предвиђају само минимум стандарда у одређеној области, који не само да није забрањено већ је пожељно увећати.



ЗУС-а) у одсуству управно-судске жалбе може уподобити Уставом зајемченим “... другим правним средством против одлуке којом се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу” односно, може ли се сматрати делотворним правним средством из чл. 13.<sup>11</sup> Конвенције, те да ли се њиме у крајњој линији, обезбеђује право на правично суђење (чл. 6.<sup>12</sup>) Са циљем да на постављена питања пружимо и одговоре приступамо опсежној анализи позитивно-правног режима Захтева.

У ставу 1. цитирананог члана закон прописује три различите врсте ситуација у којима њиме одређени, легитимисани субјекти могу поднети Захтев. На први поглед, чини се да су могућности (изложене у тачкама 1-3. ст. 1.) за улагање овог правног средства одређене доста широко. Да ли је устину и у пракси тако видећемо засебном анализом сваког од поменутих типова ситуација. Прву групу (врсту ситуација) у којима је Захтев могуће изјавити чине случајеви у којима је таква могућност предвиђена самим ЗУС-ом или (на темељу њиме датог овлашћења) неким другим посебним законом. Што се ЗУС-а тиче, једину њиме признату могућност за изјављивање Захтева налазимо у одредбама чл. 64. Овим чланом се уређује ванредна правна заштита странака у односу на одлуке суда донете такође у поступку ванредне

<sup>11</sup> Конвенција чл. 13. јемчи и право на делотворан правни лек. Према пракси Европског суда за људска права делотворним правним средством у унутрашњем систему сматра се оно које је кумулативно: 1. теоријски и практично било на располагању у релевантном тренутку; 2. да постоји могућност да се подносиоцу представке обезбеди непосредно и брзо правно задовољење. Захтев из чл. 49. би се по проф. Томићу могао сматрати делотворним правним средством имајући у виду следећа његова обележја: деволутивност; ВКС који по њему одлучује јесте суд у пуном смислу те речи; на располагању је у важним случајевима; легитимацију за подношење има како странка из управног спора тако и надлежни јавни тужилац; законски разлози за побијање правоснажне судске одлуке су релативно широко постављени; овлашћења ВКС у односу на Управни суд иду даље од констатације утврђене незаконитости - ВКС том приликом може и укинути и преиначити одлуку која се побија; конформност али и строгост законски одређеног рока за подношење. подобности Захтева из чл. 49. ЗУС-а да се квалификује делотворним правним средством у смислу чл. 13. Конвенције. Извор: З. Р. Томић, Коментар Закона о управним споровима, Београд, 2009, 665 и 666.

<sup>12</sup> Чл. 6. ст. 1. Конвенције гласи: “Свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и 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. Пресуда се изриче јавно, али се штампа и јавност могу искључити с целог или с дела суђења у интересу морала, јавног реда или националне безбедности у демократском друштву, када то захтевају интереси малолетника или заштите приватног живота странака, или у мери која је по мишљењу суда, нужно потребна у посебним околностима када би јавност могла да нашкоди интересима правде.” Ставови 2. и 3. односе се на суђење у кривичном поступку. Детаљније о домашају примене чл. 6. ст 1. ЕКЉП видети у: Пракса Европског суда за људска права и примена европских стандарда у управном праву Србије, Врховни суд Србије, Београд, 2007., 20-37.

правне заштите а поводом другог правног средства у управном спору - Понављања поступка. Немогућност странака из управног поступка да своја права и интересе заштите у поступку примарне управно-судске заштите, одвела их је са истим циљем на пут секундарне управно-судске заштите применом тужбе за понављање (по њих неповољно окончаног) управног спора. Но како им овај правни лек није помогао да постигну оздрављење “акта пацијента”, законодавац настоји да исту сврху омогући употребом другог (једино) расположивог а једнако ванредног - Захтева. Речју, од одлука донетих поводом једног *ванредног* правног средства странке се штите другим *ванредним* правним средством (подвукао аутор). Другачије се, истини за вољу, с обзиром на ортодоксну једноступеност управног спора, није ни могло. Ако у оваквом решењу има иоле доброг по странку, ми то добро видимо у чињеници да се поводом Захтева уложеног на одлуку донету поводом једног ремонстративног правног лека даља заштита, иако ванредна, остварује барем деволутивно (код другог а не органа доносица спорног акта какав је случај са Понављањем). Законодавац наводи и врсте судских одлука донетих по тужби у поступку за понављање противу којих је Захтев могуће истицати; 1) решење суда о одбацивању тужбе за понављање поступка; 2) решење којим се не дозвољава понављање; 3) пресуде донете по тужби<sup>13</sup>. Једнако исходиште - одбацивање тужбе, по слову закона могуће је и када су процесни услови дозвољавали отпочињање поступка али је суд оценио да странка није доказала или бар учинила вероватним постојање неког од законских основа за понављање.<sup>14</sup> У погледу ЗУС-ом остављене могућности да се Захтев предвиди посебним законима, судија ВКС са вишегодишњим искуством наводи (да) “до сада ни у једном закону нисам нашао предвиђену могућност коришћења овог ванредног правног средства.”<sup>15</sup> Једна од напреднијих новина ЗУС-а која се снажно рефлектује на основ за примену Захтева по тачки 2. ст. 1. његовог чл. 49. јесте увођење обавезне усмене расправе и осетно шире пројектоване могућностима суда да

---

<sup>13</sup> У првом случају поступак ванредне управно-судске заштите није ни покренут јер са становишта Управног суда за то нису биле испуњене процесне претпоставке.

<sup>14</sup> Као и аутор код кога смо наишли на став судске праксе да “Одбијањем тужбе за понављање управно-судског поступка, уместо одбацивања, због тога што странка није учинила вероватним основ за понављање поступка, није повређен закон на штету странке” тај став подржавамо. Према: З. Р. Томић, Коментар... (2009), стр. 707. Још, држимо да је дакако исправније у описаној ситуацији (када странка није учинила вероватним постојање основа за понављање поступка) поступати одбијањем уместо одбацивањем.

<sup>15</sup> Љ.Пљакић, Дозвољеност Захтева за преиспитивање судске одлуке, *Правни живот* 10/2013, 254.

суди у пуној јурисдикцији.<sup>16</sup> Ове новине резултат су усаглашавања домаћег управног спора са европским начелима<sup>17</sup> и стандардима<sup>18</sup> у поступку управно-судске заштите. Утврђивање чињеница на усменој расправи у управном спору сада је са аспета законске норме правило а могућност решавања без њеног одржавања представља изузетак који се мора посебно образложити<sup>19</sup>. Такође, нормирани су случајеви када је суд у обавези (обавезан а не само овлашћен) да расправу неизоставно спроведе. За одлучивање у пуној јурисдикцији<sup>20</sup> Управном суду су “широм отворена врата” али се овим овлашћењем (чак и када је законом прописана обавезност његова коришћења<sup>21</sup>) користи несразмерно ређе датим могућностима. Таква пракса Управног суда засигурно има узрока (и) у непостојању засебних, специјализованих управних судова за поједине управне области<sup>22</sup> (јер дубље мериторно захватање, какво се јавља при пуној јурисдикцији свакако захтева високо-стручну специјализованост за области у којима се врши) потом, недовољним кадровским капацитетима Управног суда што води у његову преоптерећеност<sup>23</sup> (па се и ова, са своје стране јавља као разлог што Суд

<sup>16</sup> По ЗУС-у из 1996. (“Службени лист СРЈ”, бр. 44/96.) суд је као подлогу за одлучивање у управном спору по правилу узимао чињенично стање утврђено у управном поступку а шансе за одлучивање у пуној јурисдикцији биле су веома штуре. Важећим законом питање утврђивања чињеница у управном спору детаљно је регулисано члановима 33 и 34.

<sup>17</sup> Мисли се превасходно на чл. 6. Европске конвенције за заштиту људских права и слобода који јемчи право на правично суђење чији је један од конститутивних елемената право на расправу пред судом. Чл. 3 Закона о ратификацији поменуте Конвенције било је предвиђено да “право на јавну расправу прописано чланом 6. став 1. Конвенције неће утицати на примену начела да у управним споровима судови у Србији по правилу не одржавају јавне расправе”.

<sup>18</sup> Један од кључних принципа Препоруке о судској контроли управних аката Савета Европе је да “суд треба да буде у позицији да испита сва правна и чињенична питања”. Principle 4е.

<sup>19</sup> Видети чл. 33. и 34. ЗУС-а.

<sup>20</sup> Регулисано чл. 43. ЗУС-а.

<sup>21</sup> 70. и 71. ЗУС-а.

<sup>22</sup> Као што је случај у Немачкој.

<sup>23</sup> У документу Министарства правде Р. Србије *Стратегија развоја правосуђа за период 2019-2024* (доступно на: <https://mpravde.gov.rs/files/РАДНИ%20ТЕКСТ%20СТРАТЕГИЈЕ%20РАЗВОЈА%20ПРАВОСУЂА%20ЗА%20ПЕРИОД%202019-2024.ГОДИНЕ.pdf>, приступљено 5. авг. 2019.) наводи се да је Управни суд најпреоптерећенији суд у нашој земљи. “У периоду од 1. јануара 2010. до 20. нов. 2018. године Управни суд је примио укупно 196.980 иницијалних аката. Сваке године је забележено повећање за неколико хиљада предмета па је у 2016-ој години примљено 5500 предмета више у односу на 2010-у годину. У 2017-ој години Управни суд је примио 21.471 предмет, а од 1.1. до 20. 11. 2018. примљено је 22.669 иницијалних аката, односно 2.267 предмета просечно месечно.”

избегава пуну и чешће прибегава ограниченој јурисдикцији) али, не треба занемарати ни чињеницу да наши судови ни раније нису били особито склони решавању у пуној јурисдикцији. Код нас се управни спор своди на “папирни спор” у којем се не улази у меритум управне ствари, већ само испитује законитост управног акта.<sup>24</sup> То свакако није у духу Конвенције и онемогућава да управни спор оствари свој пуни ефекат у заштити права странака<sup>25</sup>. Тако, имајући у виду да се у пракси Управног суда законско правило о обавезном одржавању усмене расправе претворило у своју супротност - изузетак, а одлучивање у пуној јурисдикцији још се ређе може срести, закључујемо да анализирани основ (ако је суд одлучивао у пуној јурисдикцији) не оставља значајнијег простора за употребу Захтева по њему. Последњи тип ситуација у којима се Захтев формално-законски може уложити још је, са аспекта практичне примене занимљивији за анализу. Подсећања ради, Захтев је могућ у случајевима када је жалба у управном поступку била *argiori* искључена. Одсуство једног редовног управно-контролног средства - жалбе, отвара процесна врата једном ванредном управно-судском правном леку. Битно умањени ниво заштите странака из управног поступка искључењем права на жалбу, упркос начелу права на жалбу прокламованом Законом о општем управном поступку<sup>26</sup> (даље ЗУП), законописци ЗУС-а оправдано доводе у (системско-процесну) везу са следећућом заштитом настојећи да то искључење надоместе односно умањење компензују заштитом по Захтеву, допуштајући га у оваквим (једностепеним) управним стварима. Преостаје да се у сврху реалног сагледавања (ширине) могућности за употребу овог ванредног правног средства по тачки 3. ст. 2. (од чега у доброј мери зависи и степен његове делотворности), утврде случајеви у којима начело две инстанције ипак није нашло примену у управном поступку. Следством тога, цитирамо ЗУП који у чл. 151. вели: “Против решења првостепеног органа странка има право на жалбу, ако жалба законом није искључена.” Притом, сматрамо да је од важности напоменути да је у актуелном ЗУП-у (случајно или свесно?) изостала ограничавајућа клаузула ове одредбе какву је сетимо се, децидно садржавао његов претходник<sup>27</sup>. Оваквом формулацијом дерогира се (без икаквог постављеног ограничења!) начело из чл. 13. истог прописа односно,

---

<sup>24</sup> С. Лилић, наведено дело, 34.

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Закон о општем управном поступку (Сл. гласник РС бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење), чл. 13.

<sup>27</sup> Закон о општем управном поступку (“Службени лист СРЈ”, бр. 33/97.) ст. 2 чл. 12: “Само законом може се прописати да у појединим управним стварима жалба није допуштена, и то ако је на други начин обезбеђена заштита права и правних интереса странке, односно заштита законитости.”

та се могућност дерогације установљава за законе који регулишу поједине (посебне) управне материје и обично је инспирисана: (особеном) природом појединих управних ствари<sup>28</sup>, положајем појединих доносилаца управних аката у државноорганизационој структури или (политичким) угледом појединих органа доносилаца<sup>29</sup>. У вези са искључењем права на жалбу не би било згорег бацити светло на неке случајеве донекле “сумњиве” двостепености како бисмо се уверили не ради ли се евентуално, у којем од њих о латентној једноступености управног решавања што је релевантно са аспекта дозвољености Захтева. Томић разликује, (ступенујући их) четири модалитета двостепености: (1) **праву двостепеност** - кад “О жалби на првостепено решење имаоца јавних овлашћења донесено у повереним пословима државне управе решава министар, односно директор органа у саставу у управним стварима из делокруга органа у саставу, односно директор посебне организације, ако законом није другачије одређено.” (чл. 59. ст. 4); (2) **парадвостепеност** (у значењу некакве делимичне, “приближне” двостепености) - “О жалби на првостепено решење органа у саставу решава министар.” (чл. 59. ст. 2); (3) **квазидвостепеност** - “О жалби на првостепено решење подручне јединице органа државне управе решава министар, односно директор органа у саставу у управним стварима из делокруга органа у саставу, односно директор посебне организације.”(чл. 59 ст. 1); (4) **једноступеност**, по правилу - “На првостепено решење министарства и посебне организације жалба се може изјавити само кад је то законом

---

<sup>28</sup> Примерице Закон о народној банци Србије (“Сл. гласник РС”, бр. 72/2003, 55/2004, 85/2005 - др. закон, 44/2010, 76/2012, 106/2012, 14/2015, 40/2015 - одлука УС и 44/2019) искључује жалбу. Исто наилазимо у Закону о заштити конкуренције (“Сл. гласник РС”, бр. 51/09 и 95/13) чл. 38. ст. 4.; Закону о радиодифузији (“Сл. гласник РС”, бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005 - др. закон, 62/2006, 85/2005 и 86/2006 - испр.) чл. 37. Закон о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената (“Сл. гласник РС”, бр. 47/06) решење из чл. 36. ст.2. тачка 3. је коначно, против њега се може покренути управни спор.

<sup>29</sup> “Три су групе разлога које доведе до дерогације начела двостепености односно искључења права на жалбу: Прва врста тиче се природе појединих управних ствари, у којима законодавац правнополитички процењује довољност једноступеног управног одлучивања. Друга је правноорганизационе природе, и тиче се положаја појединих органа управе (или других државних органа) у оквиру државне организационе структуре. У односу на такве органе обично не постоји виша инстанција, која би могла да одлучује поводом уложене жалбе. Трећа врста разлога је чисто политичког карактера, и тиче се начелне правне недодирљивости појединих органа (представничких, политичкоизвршних и других) са становишта управне контроле, односно управноправне ненападљивости њихових појединачних аката.” Опширније: З. Р. Томић, Коментар закона о општем управном поступку са судском праксом и регистром појмова, Друго преправљено и знатно допуњено издање, Београд, 2019, 602.

изричито одређено. О жалби решава Влада.” (чл. 59. ст.3).<sup>30</sup> Описана градација начињена је према каквоћи (квалитету) деволуције која се огледа у степену стварне (истинске) одвојености органа одлучиоца по жалби и онога на чије је решење (ћутање) изјављена. Ако се пође од претпоставке да је жалба редовни правни лек чије је (*требало би да буде увек!* - прим. аут.) једно од два основна својства деволутивности, не може се занемарити значај овог питања. Једноставније, хоће ли се сматрати да је жалба у смислу редовног правног лека (са иманентним јој својствима) постојала у случајевима <<окрњене>> деволуције? Нажалост, како ће (и хоће ли уопште) на поједине типове деволуције реаговати ВКС по пријему Захтева интересантно је само са теоретског становишта. У пракси чини се, највиши суд у републици овим питањем се апсолутно не бави. Са позиција суда важно је једино да ли је жалба уопште била предвиђена а не и, ко је по њој одлучивао (други или исти орган). Држимо да ово питање ипак није тако безначајно и да би му, у сваком конкретном случају, ваљало приступити са више пажње. Јер, могућности за заштиту странака по жалби (поменимо и објективност, непристрасност и др. пожељни атрибути праве контроле) могу врло лако бити доведене у питање када деволутивност није њено суштинско обележје. Речју, од тога колико се еластично и екстензивно, или пак рестриктивније тумачи појам деволутивности (жалбе) умногоме зависи обим и квалитет пружене управне заштите а заштита по Захтеву се свакако на ову надовезује (законодавац је и предвиђа да ову првонаречену надопуни) па их, у том смислу ценимо, ваља тешње, обједињено посматрати. Трагом ових размишљања на ово се надовезује и следеће питање: Хоће ли ВКС узети у разматрање Захтев поднет на одлуку Управног суда донету по приговору<sup>31</sup>? Каква је правна природа приговора односно, може ли се он сматрати заменом за жалбу па у том случају искључити заштита по Захтеву ако је он (приговор) странци био на располагању? Тумачећи ово питање ВКС је појму деволутивности приговора приступио са пажњом за коју, како рекосмо, држимо да дугује и када је реч о жалбама ограниченог (деволутивног) дејства. Демаркациона линија је управо скицирана права (првонаведена) деволутивност. Те тако, ако је по приговору одлучиво исти орган на чије се

---

<sup>30</sup> З. Р. Томић, Сукцесивност управне и управносудске заштите, *Правни живот* бр. 10/2007., стр. 541. Напомена: У сегменту о модалитетима двостепености цитирали смо чланак проф. Томића с тим што смо, уважавајући у међувремену извршене законске измене, члан 59. цитирали према тренутно важећем ЗУП-у из 2016., док се у наведеном тексту проф. Томића цитирају одредбе истог члана према ЗУП-у из 1996. који је у време писања тог текста био на снази.

<sup>31</sup> Приговор је релативно нови институт нашег управнопроцесног права. Наиме, нови ЗУП уводи га на велика врата али је чињеница да је и пре његовог ступања на снагу постојао у неким управним материјама.



поступање и изјављује, деволуције као сушаственог обележја жалбе нема те се у одсуству редовне жалбене заштите Захтев сматра дозвољеним. И обрнуто, ако је по приговору одлучиво други а не орган доносилац, тада се сматра да приговор “поприма” улогу жалбе, те је Захтев из чл. 49. недопуштен. У описаном смислу је судска пракса.<sup>32</sup> Разлози за употребу Захтева, предвиђени ст. 2. чл. 49. ЗУС-а, стилизовани су веома широко. Штавише, по тој ширини гледано, овај ванредни правни лек наличи редовном омогућавајући легитимисаним субјектима да из мноштва материјалноправних и процесноправних грешака незаконитости побијају управно-судски акт. Међутим, премда “они (разлози) Захтеву отварају”, следствено горе анализираном, “основи та врата готово затварају - остављајући их тек отшкринутим”. Отуда, не можемо а да се не запитамо, колико то фактичке заштите Захтев доиста пружа? Онда кад је то уопште могуће с обзиром на физиономију коју по важећем законском решењу има. Да ли је та заштита еквивалентна циљевима односно терету који је “натоварен на његова плећа?” Сажетије, да ли та заштита довољна? Или ће странке из управног поступка које је нису пронашле у управном спору (примарној управно-судској), због чега су су је потражиле у секундарној управно-судској (заштити од судске заштите која их није заштитила - од управе) не пронашавши је ни ту, у наставку стрмовитог пута за одбрану својих права морати изнова да покуцају на нека нова врата? На нека од ових питања покушаћемо да пронађемо одговор у пракси Управног и ВКС.

## 2. РЕАЛНА ЗАСТУПЉЕНОСТ ЗАХТЕВА ЗА ПРЕИСПИТИВАЊЕ СУДСКЕ ОДЛУКЕ У ЗАШТИТИ ПРАВА, ОБАВЕЗА И ПРАВНИХ ИНТЕРЕСА ГРАЂАНА И ОРГАНИЗАЦИЈА

Табела бр. 1.

Година	Нерешено из претходне године	Примљено	Укупно у раду суда	Решено	Процент решених у односу на укупан број предмета
2013	21.756	21.396	43.265	18.277	42,2
2014	24.988	19.423	44.411	20.149	45,3

<sup>32</sup> “Дозвољен је Захтев за преиспитивање судске одлуке, поднет на основу чл. 49. став 2. тачка 3. Закона о управним споровима, против правоснажне одлуке Управног суда донете у управном спору о оцени законитости одлуке Савета РРА по приговору.” У разлозима ВКС наводи: “Стога ВКС налази да решевање Савета РРА по приговору поднетом на основу члана 62. став 5. Закона о радиодифузији представља једностепено одлучивање, јер је о приговору одлучивао исти орган који је донео и првостепено решење, а не неки други непосредно виши орган...” Билтен ВКС1/2011, стр. 109. Наведено према: Љ. Пљакић, 257.

2015	24.262	20.315	44.577	18.681	41,9
2016	25.902	21.548	47.450	18.845	40,6
2017	28.189	21.741	49.930	19.180	38,4
2018	30.754	25.426	56.180	18.666	33,2
1. - 12. 7.2019	37.520	11.218	48.738	10.864	22,2

У Табели бр. 1. приказани су статистички подаци о раду Управног суда за период 1. 1. 2013. - 12. 7. 2019. године<sup>33</sup>. У анализу су укључени параметри који се односе на број предмета: из претходне године нерешених (заосталих); у текућој години заprimљених; укупно (постојећих) у раду Суда; укупно решених у текућој години и са потоње наведеним у вези, проценат решених у односу на укупан број предмета. Посматрајући колону која се односи на бр. примљених предмета, опажамо да у годишњем приливу нема великих одступања, односно број иницијалних аката који у току једне године приспе на адресу Суда углавном је константан (за разликом од око 1.000 предмета, сем што је већи прилив запажен у току 2018-те). Што се заосталих, односно из претходне периоде пренетих предмета тиче, јасно је уочљива тенденција пораста. Њихов број (обим) из године у годину перманентно расте достижући у 2019-ој невероватних 38.520 предмета. То за последицу има да, при релативно уобичајеном броју годишње приспелих предмета број укупних расте сразмерно броју заосталих. У погледу броја предмета решених у току једне године, увиђамо да је Суд у анализираним периодима успевао да реши приближно једнак број случајева (мање/више 20. 000 предмета), а тај број био је у свакој анализираној периоди упола мањи од укупног броја предмета који су у истом периоду били у раду Суда. Дакле однос (укупно) решених и (укупно) постојећих предмета у раду Суда могао би се математички представити као 1:2, илити, решен је сваки други предмет од оних који су у посматраном периоду били код Суда па и мање јер, као што се из Табеле 1. види проценат решених наспарм укупног броја предмета нигде није достигао 50% (максимум 45%). Као законитост можемо констатовати и то да, паралелно са растућом тенденцијом броја заосталих (па сходно и

<sup>33</sup> Подаци преузети из Информатора о раду Управног суда за 2013., 2014., 2015., 2016., 2017., 2018. и период 1. 1. 2019. - 12. 7. 2019. са сајта Управног суда. Доступно на: [up.sud.rs/uploads/useruploads/Izvestaji-o-radu-suda/GODIŠNJI-IZVEŠTAJ-ZA-2013.pdf](http://up.sud.rs/uploads/useruploads/Izvestaji-o-radu-suda/GODIŠNJI-IZVEŠTAJ-ZA-2013.pdf); [up.sud.rs/uploads/useruploads/Izvestaji-o-radu-suda/GODIŠNJI-IZVEŠTAJ-ZA-2014.pdf](http://up.sud.rs/uploads/useruploads/Izvestaji-o-radu-suda/GODIŠNJI-IZVEŠTAJ-ZA-2014.pdf); [up.sud.rs/uploads/useruploads/Izvestaji-o-radu-suda/GODIŠNJI-IZVEŠTAJ-ZA-2015.pdf](http://up.sud.rs/uploads/useruploads/Izvestaji-o-radu-suda/GODIŠNJI-IZVEŠTAJ-ZA-2015.pdf); [up.sud.rs/uploads/useruploads/Izvestaji-o-radu-suda/GODIŠNJI-IZVEŠTAJ-ZA-2016.pdf](http://up.sud.rs/uploads/useruploads/Izvestaji-o-radu-suda/GODIŠNJI-IZVEŠTAJ-ZA-2016.pdf); [up.sud.rs/uploads/useruploads/Izvestaji-o-radu-suda/GODIŠNJI-IZVEŠTAJ-ZA-2017.pdf](http://up.sud.rs/uploads/useruploads/Izvestaji-o-radu-suda/GODIŠNJI-IZVEŠTAJ-ZA-2017.pdf); [up.sud.rs/uploads/useruploads/Izvestaji-o-radu-suda/GODIŠNJI-IZVEŠTAJ-ZA-2018.pdf](http://up.sud.rs/uploads/useruploads/Izvestaji-o-radu-suda/GODIŠNJI-IZVEŠTAJ-ZA-2018.pdf); [up.sud.rs/uploads/pages/1563794927 Informator%20Jul2019-cir.pdf](http://up.sud.rs/uploads/pages/1563794927%20Informator%20Jul2019-cir.pdf), посећено 31. јула 2019. год.

укупних у раду Суда) препознајемо тенденцију опадања ефикасности (процента решених у поређењу са бројем укупних предмета).

**Табела бр. 2.**

Година	Укупно Захтева у раду ВКС	Укупан бр. отврђених одлука	Укупан бр. преиначених одлука	Укинуто и враћено на поновни поступак	Број судија у раду суда
2013	173	157	3	13	27
2014	134	115	3	16	35
2015	404	374 (92,5%)	6	24	38
2016	337	301 (89,3%)	11	24	38
2017	401	351 (87,5%)	37	13	39
2018	363	341 (93,9%)	7	12	36
1- 12.7. '19.	147	141 (95,9%)	2	4	43

Статистички параметри из Табеле бр. 2. односе се на рад ВКС по Захтеву за преиспитивање судске одлуке. Поводом Захтева, поступајући суд може исти одбити (као неоснован) или усвојити (оценивши га основаним). У првом случају, када се Захтев као неоснован одбија, одлука Управног суда се потврђује тј., остаје на снази. Посматрајући Табелу бр. 2. видимо да је управо то најчешћи исход поступака по Захтевима поднетим у датом периоду. На описани начин ВКС поступио је у далеко највећем броју случајева (оквирно речено, у преко 90% случајева у свим посматраним периодама). Толики је проценат неуспешних (по странке и надлежног јавног тужиоца) Захтева, односно Захтева чији подносиоци нису успели да остваре тражену заштиту својих права и интереса. У погледу самог броја Захтева које у току једне године заприми ВКС уочили смо осцилаторно кретање (та бројка наизменично и са невеликим одступањима опада и расте). У односу на број предмета који су у истом периоду били у раду Управног суда њихов број (Захтева) је готово занемарљив. Но, то и није нарочито релевантан податак. Као ни поређење броја на годишњем нивоу решених предмета у раду Управног суда са бројем у истој (дванаестомесечној) периоди на тако решене случајеве ВКС-у поднетих Захтева. До практичних закључака могли бисмо засигурно доћи да су нам на располагању били рецимо, подаци о начину решавања управно-судских тужби по којима је (правоснажно<sup>34</sup>) решено.

<sup>34</sup> Одлуке којима спор није правоснажно окончан не могу се нападати Захтевом. Примерице: *решење судије известиоца којим се тужба због неуредности (на последице чијег неотклањања је претходно упозорено - чл. 25.) или из других законских разлога (чл. 26.) одбацује* није правоснажно и не може се побијати њиме (Захтевом). На то се решење изјављује приговор трочланом већу Управног суда (чл. 27. ЗУС-а) а тек је одлука тог већа правоснажна.

Конкретније, да знамо са којим учешћем у броју укупно решених предмета од стране Управног суда партиципирају правоснажне одлуке неповољне по учеснике управног спора (јер су такве одлуке узрок и мотив трагања за даљом заштитом у виду Захтева) које су (уз то и) подобне, односно законом је допуштено њихово нападање Захтевом (вид. сегмент у коме смо анализирали тачке 1-3. из става 1. чл. 49. ЗУС-а). Тек тада бисмо са извесношћу могли закључивати о томе:

а) колико често странке из управног поступка успевају да се заштите у управном спору (поступку примарне управно-судске заштите) те им даља заштита апсолутно није потребна;

б) колико често странке из управног поступка које нису пронашле заштиту својих субјективних права у управном спору, не пронашавши је у поступку примарне управно-судске заштите посежу за ванредном управно-судском заштитом оличеном у Захтеву;

ц) колико често је заштита тражена и пружена по Захтеву и довољна;

д) колика је пак учесталост случајева када ванредна управно-судска заштита иницирана Захтевом није била довољна да се странке одбране.

Све наведено није довољно за комплетан закључак о делотворности Захтева. Закључак би био комплетнији да смо имали податке о томе колико учестало странке које нису оствариле заштиту својих права по њему прибегавају уставно-судској заштити по Уставној жалби (чл. 170. Устава) будући да је он (Захтев) последње правно средство у домаћем правном поретку које жалби претходи<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Овим питањем се нисмо ни бавили јер, иако битно сматрамо да: 1. релевантни подаци нам у току писања овог рада нису били доступни те нисмо налазили за сходно да "начињемо" тему; 2. оно својом ширином превазилази оквире овог рада и тешко да би у њему добило пажњу коју завређује (с којих разлога ће веома извесно бити предмет неког будућег истраживања а које ће суштински бити наставак овога). На овоме месту ћемо само скренути пажњу на чињеницу да ни све одлуке ВКС по Захтеву не могу бити побијане уставном жалбом јер се њоме штите (само) права и слободе зајемчена Уставом, те тако, уколико одлуком ВКС није о њима одлучивано одлука остаје ван домашаја уставно-судске заштите. При претпоставци да странке са Захтевом нису успеле тада им остаје једино последња - међународна, стразбуршка заштита будући да комплет унутршњих правних лекова није дао резултата. Колико често се то догађа у пракси - питање је који би сасвим сигурно заокружило причу о делотворности Захтева из чл. 49. Стога, како нам у овоме тренутку ти подаци нису били доступни бавили смо се Захтевом више са апекта могућности заштите коју пружа по актуелном законском режиму (укључујући доступне елементе судске праксе) а питању његове делотворности дугујемо посебан рад којим ће наведени подаци, надамо се, бити прибављени и укључени.

### 3. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

ЗУС-ом из 2009. године пропуштена је прилика да се ниво управно-судске заштите подигне и усклади са уставним начелима о људским правима и релевантним европским правилима и стандардима у овој области. Прецизније, њиме су осетно побољшани и на вишу лествицу подигнути неки елементи примарне управно-судске заштите (начело обавезног одржавања усмене расправе, проширене могућности за спор пуне јурисдикције и др.) али је остала највећа слабост система секундарне управно-судске заштите - непредвиђање редовног правног лека. Услед тога је сав терет управно-судске заштите преваљен на два ванредна правна лека од којих је један чак ремонстративан. Други, којим смо се бавили, иако се према европским стандардима може формално оквалификовати делотворним правним средством у смислу чл. 13. ЕКЉС, *апсолутно* нема капацитет да надомести ширину и квалитет редовне (жалбене) заштите и *не може се сматрати њеном заменом*. *Summa summarum*, Захтев није кадар да изнесе “на његова плећа натоварен терет”. Терет је превелик а он (Захтев) чини се на основу свега изнетог, ипак прецењен. Стога сматрамо да предстојећа реформа управно-судске заштите (коју сматрамо потребном не само ради потпунијег усклађивања ЗУС-а са правилима наведених аката већ и са појединим сегментима нове процесне регулативе ЗУП-а) не би *ни по коју цену* смела да ту грешку понови због чега би, овога пута ваљало на време размишљати о организационим (и другим) претпоставкама а не, касније њиховим непостојањем правдати противуставну и противно релевантним европским правилима и стандардима једноступеност управног спора. У том погледу звучи охрабрујуће предвиђеност двоступеног управног судства у стратегији реформе правосуђа за период 2019 - 2024.

**Nevena MILENKOVIĆ**

Teaching Assistant

University of Pristina - Kosovska Mitrovica, Faculty of Law

## **AN APPLICATION FOR RE-EXAMINATION OF A COURT DECISION OF THE ADMINISTRATIVE COURT ACCORDING TO LAW OF ADMINISTRATIVE DISPUTES**

### **Summary**

The Law on Court Organization does not stipulate a court which would decide according to the appeal against the decision of the Administrative court, so parties can not use appeal as a regular legal remedy. They can use only extraordinary legal remedy. But the protection that one of them - an application for re-examination of a court decision of the Administrative Court affords to parties is not sufficient. The conclusion is that next reform The Law on Court Organization must anticipate two-level-legislation which will allow the appeal to be instituted when reforming the Law of administrative disputes.

**Key words:** An Application for re-examination of a court decision of the Administrative Court, article 6., article 13. European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

### **ЛИТЕРАТУРА**

- Н. Бачанин, Управно право, Крагујевац, 2000., стр. 571-617.  
П. Димитријевић, Управно право - општи део, Ниш, 2014.;  
П. Димитријевић, Реформисање управно-судске заштите, *Правни живот*, 10/2007.;  
В. Иванчевић, Институције управног права, Загреб, 1983.;  
С. Лилић, Нацрт Закона о управним споровима Србије у контексту европских стандарда, *Правни капацитет Србије за европске интеграције*, Београд, 2009.;  
З. Лончар, Новине у Закону о управним споровима, *Правни живот*, 10/2010;  
З. Лончар, Примена европских стандарда у управном спору у Србији, *Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније*, Нови Сад, 2013.;  
Љ. Пљакић, Дозвољеност Захтева за преиспитивање судске одлуке, *Правни живот* 10/2013.



С. Поповић, Управно право - општи део, измењено и допуњено издање, Београд, 1989;

С. Поповић, О управном спору, Београд, 1955;

Пракса Европског суда за људска права и примена европских стандарда у управном праву Србије, Врховни суд Србије, Београд, 2007.;

З. Р. Томић, Коментар закона о управним споровима са судском праксом, Друго допуњено издање, Београд, 2009;

З. Р. Томић, Коментар закона о општем управном поступку са судском праксом и регистром појмова, друго преправљено и знатно допуњено издање, Београд, 2019;

З. Р. Томић, Правни лекови у југословенском управном спору, *Правни живот*, бр. 9/2001;

З. Р. Томић, Сукцесивност управне и управносудске заштите, *Правни живот* бр. 10/2007.

## Прописи

Устав Републике Србије (Сл. Гласник РС, бр. 98/2006)

Закон о управним споровима (“Сл. Гласник РС”, бр. 111/2009)

Закон о управним споровима (“Службени лист СРЈ”, бр. 44/96)

Закон о општем управном поступку (Сл. гласник РС бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење)

Закон о општем управном поступку (“Службени лист СРЈ”, бр. 33/97)

Закон о народној банци Србије (“Сл. гласник РС”, бр. 72/2003, 55/2004, 85/2005 - др. закон, 44/2010, 76/2012, 106/2012, 14/2015, 40/2015 - одлука УС и 44/2019)

Закон о заштити конкуренције (“Сл. гласник РС”, бр. 51/09 и 95/13);

Закон о радиодифузији (“Сл. гласник РС”, бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005 - др. закон, 62/2006, 85/2005 и 86/2006 - испр.)

Закон о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената (“Сл. гласник РС”, бр. 47/06)

Закон о ратификацији Конвенције за заштиту људских права и основних слобода (“Сл. Лист СЦГ”, бр. 9 од 26. дец. 2003. године)

Recommendation Rec (2004)20 of the Committee of ministers to member states on judicial review of administrative acts

Стратегија развоја правосуђа за период 2019-2024

Информатори о раду Управног суда за 2013., 2014., 2015., 2016., 2017., 2018. и период 1. 1. 2019. - 12. 7. 2019. године.