

Предраг Димитријевић*

Правни факултет Универзитета у Нишу

Јелена Вучковић**

Правни факултет Универзитета у Крагујевцу

УПРАВНО-СУДСКА ЖАЛБА У УСТАВНО-ПРАВНОЈ ТРАДИЦИЈИ НА ПРОСТОРУ СРБИЈЕ И DE LEGE FERENDA

Сажетак

Институција административног (управног) спора има своје корене у српској и југословенској уставно-правној и управно-правној традицији. Институт жалбе у управном спору осликавао је уставно-правне тенденције ограничавања извршно-управне власти оличене најпре у монарху, а касније у колегијалном органу (Влада, Извршно веће), у правцу заштите права појединца као увек „слабије” странке у спору о законитости аката управних органа власти.

Питање се чини актуелним и данас, с обзиром да Устав Републике Србије (2006) у делу у коме регулише људска и мањинска права и слободе, право на жалбу регулише као једно од основних људских права којим појединац остварује право на једнаку правну заштиту и право на правно средство у поступку пред органима јавних власти који одлучују о правима и обавезама и на праву заснованим интересима сваког појединца. Могућност појединца да своја права заштити у случају њихове повреде од стране органа јавне власти, прави је показатељ демократских капацитета једне државе и њених институција, као и вредносне оријентације друштва у целини.

* Имејл-адреса: peca@prafak.ni.ac.rs.

** Имејл-адреса: jvuckovic@jura.kg.ac.rs.

Кључне речи: управни спор, жалба, правна средства, двостепеност управног спора

УВОД

Управни спор је одувек био саставни део политичке идеологије устава а његова разрада обухваћена је уставним и управним законодавством. Међутим, уставна и управно-правна теорија мало је пажње посвећено унутрашњем систему управног судовања, његовој унутрашњој функционалности, његовој практичној сврси и ефикасности. Политичка идеологија независности рада судске па и управно-судске власти, спречавала је да се уђе у анатомију процеса управног судовања и отворе проблемске тачке које се могу решити ефикасним пакетом правних средстава.

Уставно-правни контекст нам указује на уставне претпоставке и политичке и концептуалне детерминантне управног спора. Ово нам може помоћи за стварне и суштинске реформе ове институције. Уставни текст мора да има јасну концептуалну визију и практичне координате за уставно и управно законодавство које ће успоставити управно-судску жалбу у наш правни систем.

Непостојање двостепености у управном спору, и немогућност употребе жалбе као редовног правног средства за отклањање повреде права тамо где је она евентуално настала, отвара питање вредносне оријентације законодавца и његовог тумачења уставне одредбе која регулише ово питање. Да ли квалитет правне заштите људских права може бити обезбеђен ванредним правним средствима, и да ли одсуство жалбе на пресуду управног суда обезбеђује реални квалитет те заштите.

КНЕЖЕВИНА (КРАЉЕВИНА) СРБИЈА

У периоду Кнежевине (Краљевине) Србије, управни спор пред Државним саветом био је једноступен, тако да није постојала жалба, а једино (ванредно) правно средство било је понављање поступка („обновљење спора”), које се ретко користило.

Српски Државни савет има дугу и интересантну прошлост. Потиче још из времена Првог српског устанка и у почетку има законодавну, судску и управну власт (Kumanudri

1921, 38). Касније постаје административно тело које поред управних функција има и одређене функције у решавању управних спорова (Krbek 1955, 264).

Функцију Државног савета можемо сагледати кроз два периода. Први је период од 1805. до 1869. године, у коме је он био законодавни орган, са извесним судским и извршним функцијама. У другом периоду од 1869. до почетка II светског рата, Државни савет је имао функцију управног суда, мада је обављао и друге задатке (Davinić 2017, 283).

Још под кнезом Михаилом, Савет се почео развијати као тело које врши врховни надзор над администрацијом. Иако *Закон о Државном савету* 1861. године није изричито прописивао његову надлежност за вођење управног спора, надлежност Државног савета за вођење управног спора је успостављена *de facto*. Такво фактичко стање је *Намесничким уставом* из 1869. године и формално потврђено (Jovanović 1934, 118).

Намеснички устав од 1869. године дао је Савету нову надлежност, чиме је започео развој управног судства у Србији (Jovanović 1934, 118). Државни савет постао је надлежан да коначно решава административне спорове.¹ Устав је Савету одузео законодавну власт, тако да је он од законодавног тела постао административни суд али са веома ограниченом надлежношћу. Више специјални административни суд јер је по Уставу Савет решавао само одређене врсте спорова а то су они који су изазвани министарским решењима. Ови су се спорови покретали жалбама, које нису били у функцији редовног правног средтва у спору већ иницијални акти којима су спорови покретани (Jovićić 1999, 68). Оно што је било добро што је Савет доносио решења која су била обавезна за министре.

Међутим, Закон о државном савету изменио је ову одредбу Устава јер је дао министру право да против решења Савета апелује на Министарски савет. Министарски савет није могао да поништи решење Савета али је могао да тражи од Скупштине тумачење закона поводом тог решења (Jovanović 1934, 119). У том смислу апелација је имала функцију жалбе на решење Државног савета и подносила се Министарском савету.

¹ Предмет административног спора била је законитост појединачних (управних) аката управних власти донетих у форми наредби и решења, којима је повређено право приватног лица. То значи нема спора у дискреционим административним питањима, односно искључена је могућност оцене целисходности, као и вођење административног спора због „хултања управе“ (Sagadin 1940, 181; *Закон о poslovnom redu u Državnom savetu* 1870, 1–20).

Државни савет је решавао по жалбама² против министарских решења у спорним административним стварима (Ustav za Knjažestvo Srbiju 1869, čl. 90, st. 1, tač. 3). Поред тога што је био надлежан да испитује законитост министарских решења, вршио је и судску контролу краљевих указа. Оно што је формално правно и суштински умањивало снагу одлука Државног савета јесте чињеница да оне нису биле обавезне за министре у то време.

Међутим, у пракси Влада је потпуно маргинализовала и *de facto* променила уставом успостављену позицију Државног савета. Државни савет је по уставу требао да буде административни суд али га је Влада опструкцијом извршења његових решења свелана саветодавни орган Владе у административним споровима. Доношењем Закона о Државном савету Скупштина је дерогирала Устав и напредна решења који је он увео у погледу Државног савета. Министри су избегли да одговарају Савету чак и онда када је требало заштитити појединце од њихових незаконитих решења.

Према томе, управни спор пред Државним саветом се покретао жалбом а не тужбом. Жалба је била иницијално процесни акт против министарских решења. Против одлука Државног савета није постојала могућност изјављивања жалбе. Једино правно средство које се помиње у *Закону о пословном реду у Државном савету*, из 1870. године, било је понављање поступка („обновљење спора”) али не у поступку пред Државним саветом већ у поступку који се „спуштао” и водио пред административним органима (Davinić 2019, 227).

С друге стране, жалба је постојала као редовно правно средство само против решења управних власти да се обновљење не дозволи. У овом случају жалба се подноси Државном савету. Овом посебном жалбом пружена је правна заштита странкама у управном спор. Наиме, ако управни орган одбије захтев странке за понављање поступка, има елемената девостепености у управном судовању пред Државним саветом.

Устава из 1888. године даје Савету независност, проширује његову судску надлежност и прописује да су његове одлуке обавезне за министре (Jugović 2015, 141; Ustav Kraljevine Srbije 1888, čl. 145).

Уставом из 1901. године проширена је надлежност Државног савета тако што он решава по жалбама противу

2 Жалба је имала функцију тужбе којом се покретао спор а не редовног правног средства.

указа којима се вређају приватна права појединаца, решава по жалбама против министарских решења у предметима административног спора, као и у предметима за које министар није надлежан. Указ се користио углавном за акте постављења, унапређења, премештања, отпуштања и пензионисања државних службеника.

Закон о уређењу Државног савета (1902) предвиђа да је Савет највише административно тело, понављајући уставне одредбе о његовој надлежности (чл. 1 и 5). Закон опословном реду у Државном савету (1902) прописује поступак рада и одлучивања ове институције (чл. 48) и даје дефиницију управног спора.

Уставом из 1903. године, донетим након мајског преврата, није измењена надлежност Државног савета као управног суда (Ustav Kraljevine Srbije 1903, чл. 144). Државни савет је све време имао значајне управне и саветодавне функције, тако што се „судско” искуство из решавања административних спорова, користило при изради нацрта прописа и давању мишљења о нацртима и *vice versa* (Milkov 2007, 50).

КРАЉЕВИНА СХС (ЈУГОСЛАВИЈА)

Оснивањем Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца 1918. године Државни савет наставио је своју функцију судске контроле краљевих указа и министарских решења на целој територији државе све до 1922. године, када се формира двостепено управно судство (Корпић 2006, 226). Видовданским уставом 1921. године уведено је двостепено управно судство.³

Двостепена организација административних судова даје грађанима и правним лицима веће гаранције правне заштите у односу на управну власт јер подразумева могућност апела (жалбе) (Ustav Kraljevine SHS 1921, чл. 103). Жалба (управно-судска жалба) је једино редовно правно средство у управном спору. Формирани су првостепени управни судови и Државни савет као врховни управни суд, што је представљало новину на овим просторима (Јовановић 1924, 406).

Међутим, првостепени судови су имали законом лимитирану надлежност јер су решавали смо по тужбама

3 Надлежност Државног савета одређена је најпре Уставом али је прецизирана посебним законима, и то Законом о Државном савету и управним судовима (ЗДСУС) и Уредбом о пословном реду у Државном савету и управним судовима из 1922. године, што овим актима даје карактер уставног законодавства.

против коначних решења која нису доносили министри. По њима искључиво је одлучивао Савет. Државни савет је решавао у првом и последњем степену спорове покренуте жалбама против указа и министарских решења (Krbek 1955, 265).

Управни судови основани су Законом о Државном савету и управним судовима (ЗДСУС) из 1922. године у два степена. По старом српском систему, административни спор заснивао се министарским решењем против кога се жалба могла поденети Државном савету. Првостепени управни судови нису постојали. По новом „савременом” систему управног судства тужилац подноси жалбу против управног акта једној вишој управној власти, и против њене одлуке одмах добија право на тужбу управном суду, сем ако то решење није донео министар. Против одлуке управног суда може се користити жалба Државном савету (Jovanović 1924, 416). Државни савет је имао положај Касационог суда а не Апелационог (Jovanović 1924, 422).

Против сваке пресуде првостепеног управног суда могла се изјавити жалба Државном савету. „Против пресуда управних суда допушта се жалба на Државни савет и то у року од 15 дана после пријема пресуде управног суда” (ZDSUS чл. 37). Право жалбе има и тужилац и тужена управна власт, која за своју жалбу мора да добије одобрење надлежног министра. Ни управни суд ни Савет нису решавали мериторно спор. Државни савет је могао решавати по жалби заинтересованог појединца уколико надлежна управна власт није донела решење у прописаном року, поступајући по примедба управног суда, односно Савета. Само у том случају Савет решава мериторно спор и доноси решење „којим се потпуно замењује управни акт” (ZDSUS чл. 3).

На основу Закона произилазило је да жалба има ограничени домет јер се могла користити само против коначне пресуде управног суда (уско тумачење). Остале одлуке управног суда биле би правоснажне јер се нису могле жалбом оспоравати пред Државним саветом. Међутим, овакво тумачење није у духу институције Савета па је Савет поступао по жалбама против одлука управних суда. Такво „шире” тумачење члана 37. ЗДСУС је формално правно утемељено одлуком опште седнице Државног савета (8. март 1926).⁴

⁴ „Шире” тумачење је засновано на начелу концентрације жалбе. Жалећи се на крајњу пресуду жалилац може оспоравати сваку радњу или одлуку управног суда која је предходила коначној пресуди суда и на њу имала утицаја. Међутим, поједини посебни закони проглашавајући правоснажним пресуде управних суда остају на „уском” схватању жалбе или је искључују (Kostić 1939, 142).

Након успостављања шестојануарске диктатуре 1929. године, исте године донет је *Закон о изменама и допунама Закона о државном савету и управним судовима* (ZDSUS). Државни савет је функционисао као врховни управнисуд у односу на све првостепене управне судове у Краљевини Југославији. У том смислу, Државни савет је решавао у првом и последњем степену против указа и министарских решења. Против коначног управног акта министарстава, тужба се могла под нети само Државном савету.⁵ Међутим, ако је коначни управни акт био донет од стране нижег управног органа, тужба се подносила управном суду, на чију одлуку се накнадно могла изјавити жалба Државном савету (Milovanović 2019, 81).

Жалба, као једино редовно правно средство против пресуда управних судова, могла се изјавити Државном савету у року од 15 дана од пријема пресуде (ZDSUS чл. 37).

Жалба се није могла изјавити у оним случајевима када је то било предвиђено посебним законима (нпр. *Законом о непосредним порезима* и *Законом о државним монополима*) (Davinić 2017, 295; Lučić 1938, 55).⁶ То значи да је жалба била генерално допуштена, односно жалбом се могла нападати свака пресуда управног суда под условом да се законом то право укине – искључи.

Жалбу је могао поднети тужилац, ако је управни суд тужбу одбацио или одбио, као и „тужена власт” (административни орган) уколико је његов акт поништен у предходном поступку (ZDSUS чл. 38).⁷ Дакле, у жалбеном поступку, који је наставак предходног управно-судског поступка учествују исте странке. ЗДСУС допушта жалбу и туженој власти а не само тужиоцу. Из наведеног следи да је жалба недопуштена у случају да је управни суд тужбени захтев усвојио (чак и делимично) и поништио управни акт (Kostić 1939, 142). Тако је законом ограничена могућност подношења управно-судске жалбе.

Државни савет је одлучивао о жалби без присуства странака (ZDSUS чл. 41 и чл. 47, ст. 1 ZPR) и могао је да је

5 При томе, није било битно да ли је министарство донело управни акт по жалби, или у првом и последњем степену.

6 Савет је на својој општој седници заузео став да се жалба могла подносити не само против пресуда, него и решења („одлука”) управних судова.

7 У случају административне реорганизације жалбена легитимација прелази на административни орган који је сукцесор у погледу надлежности (стварне или месне). Изгледа да Закон (ЗДСУС) не допушта право на жалбу заинтересованом лицу из првостепеног поступка. Међутим, судска пракса иде путем признања права на жалбу заинтересованом лицу али само против пресуда, не и одлука управног суда.

одбије или уважи.⁸ У првом случају је потврђивао пресуду или одлуку управног суда, док је у другом случају поништава. Тада је управни суд био дужан да поново узме ствар у разматрање, и да поступи у складу са правним схватањем Државног савета (Kostić 1939, 145–146). Законом је била предвиђена и могућност понављања поступка („обновљење административног спора”) као ванредног правног лека (Davinić 2017, 295).

Право на жалбу тужена државна административна власт (али не и самоуправна власт) има само ако добије предходно административно одобрење од стране министра (ZDSUS čl. 39). Свим осталим подносиоцима жалбе (самоуправна власт, физичка и правна лица) одобрење министра није потребно (Jovanović 1924, 406).⁹

Уз жалбу се као и код тужбе могу приложити докази али је тада важило рестриктивно правило, које данас више не важи, да се нови докази не могу у жалбеном поступку износити, сем ако се жалба подноси против одлуке о одбацивању тужбе (Kostić 1939, 144).¹⁰

Државни савет решава по жалбама на нејавној седници (без присуства странака). Одлуке Савета су обавезне за управне судове који имају положај судова ниже инстанце (Kostić 1939, 146).

Устав из 1931. године (тзв. Септембарски устав) положај и функције Државног савета и првостепених управних судова остала је непромењена. Државни савет је давао предходну сагласност на бановинске уредбе по питању њихове законитости (čl. 91). Уколико се Савет није изјаснио у року од месец дана, сматрало се да је сагласност дата (позитивни концепт „ћутања” администрације (Marković 2006, 144).

8 На правни режим жалбеног поступка применивале су се по принципу аналогije одредбе ЗПП-а.

9 Савет је решавао по жалбама обласне или средње самоуправе против државне власти која је њене одлуке задржавала од извршења.

10 Ово зато што се одлука о одбацивању тужбе доноси у предходном поступку и на нејавној седници где се странке не може изјашњавати.

СОЦИЈАЛИСТИЧКА ФЕДЕРАТИВНА РЕПУБЛИКА ЈУГОСЛАВИЈА

Након завршетка Другог светског рата ратау новој Југословенској држави (Устав ФНРЈ од 1946. године и Уставни закон од 1953. године) нестају управни судови и управно-судски надзор над управом. Такво стање је било све до доношења *Закона о управним споровима* из 1952. године (Tomić 1995, 176).¹¹

ЗУС из 1952. године поново уводи управно-судску жалбу, која је иначе постојала у међуратном периоду. Жалба је редовно правно средство али се могла изјавити само у удређеној ситуацији и само ако су испуњени одређени услови.

Жалба се могла изјавити Савезном врховном суду ФНРЈ против одлука (пресуда и решења) републичког врховног суда којима се одлучује о главном предмету спора али не и против решења, којима се управља поступком. То су тзв. споредна решења која се могу такође оспоравати али само жалбом против главне одлуке.

Уставно федерално уређење државе одредила је ограничења у допустивости жалбе. Наиме, жалба је била допуштена Савезном врховном суду само против одређених коначних одлука републичких врховних судова а то су оне „пресуде” које су се примењивале на оне правне односе на које су се „непосредно” или директно примењивали савезни прописи (ZUS čl. 18, st. 1.) (Krbek 1955, 295).¹² Жалба је била допуштена и против „решења” републичког врховног суда којим је тужба била одбачена из процесних разлога (čl. 18, st. 2) јер одбацивањем тужбе, тужилац губи могућност вођења управног спора, па му се мора пружити могућност кроз жалбени поступак, преиспитивање и оцена законитост тужбом нападнуте одлуке суда. Међутим, против решења републичког врховног суда којима се управљао ток поступка (нпр. одређивала усмена расправе, или решавало о појединим предлозима странака), није била допуштена посебна жалба (čl. 43, st. 2), већ су се она могла побијати само

11 ЗУС из 1952. године наследио је после „револуционарне паузе” Закон о Државном савету и управним судовима из 1922. године (измене 1929. и 1930. године).

12 „Непосредна” примана савезног прописа значи да се жалба искључује у свим случајевима где се савезни пропис не примењује непосредно него путем републичких закона и прописа. У то време управна материја била углавном регулисана савезним прописима и ретко је долазило до директне примене републичких или локалних прописа.

у оквиру жалбе против главне одлуке. Сва ова ограничења указују на то да жалба није имала карактер класичног редовног правног средства.

У овом систему правноснажност су стицале другостепене судске одлуке донете поводом жалбе, односно првостепене одлуке суда уколико је жалба била недопуштена или није употребљена.

С друге стране, пракса Врховног суда је још више сужавала делотворност жалбе јер је Врховни суд ФНРЈ унизу својих одлука заузео став да жалба против пресуде републичког врховног суда није била допуштена ако је правни однос расправљен на основу републичког, покрајинског или локалног прописа, или ако сетим прописом разрађују одредбе савезног прописа (Мајсторовић 1957, 85).

Жалбу је могла употребити свака странка (тужилац, тужени и заинтересовано лице) без потребе да нпр. тужени државни орган добије неко одобрење од вишег органа за улагање жалбе.

Жалба Врховном суду ФНРЈ могла се изјавити и против одлуке (пресуде или решења) Врховног војног суда, на основу *Закона о војним судовима* у свим ситуацијама. То значи да је у односу на одлуке Врховног војног суда жалба имала карактер редовног правног средства (Стјепановић 1958, 702–704).

Овакав систем је имао елементе и једностепеног и двостепеног система (Breban 2002, 379; Đerđa 2008, 75–94).¹³ Циљ је био да сепутем Савезног врховног суда потпуније обезбеде права која су за грађане и организације произлазила из савезних прописа и да се обезбеди једнообразна примена савезних прописа на територији ФНРЈ (Мајсторовић 1957, 100).

Жалба се подносила Врховном суду ФНРЈ у општем року од 15 дана од дана достављања одлуке, а предавала се суду против чије одлуке се изјављивала (чл. 44). Није важио неки посебан дужи рок у случају да државни орган изјављује жалбу. Жалба је морала да садржи означање судске одлуке која се побијала, као и разлоге и обим у ком се побијала (чл. 45). Жалбене разлоге ЗУС није прецизирао али се подразумева да је жалба могла да буде изјављена због формално-процесне и/или материјалне незаконитости.

Странка је могла да износи у жалби нове чињенице и доказе, али је била дужна да наведе зашто их није изнела

¹³ Организација управног судства може бити једностепена, двостепена или тростепена. Најзначајнији представници тростепеног управног судства су Немачка и Француска.

у првостепеном поступку (чл. 46). Неблаговремену или недопуштену жалбу одбацивао је суд против чије одлуке је она била изјављена, а ако он пропусти да то уради жалбу је одбацивао Врховни суд ФНРЈ (чл. 47). Врховни суд ФНРЈ решавао је о жалби, по правилу, у не јавној седници, а могао је да одржи и усмену расправу када би нашао да је то потребно ради разјашњења ствари (чл. 48). У поступку по жалби, Врховни суд ФНРЈ је доносио пресуду или решење.

Пресудом је могао жалбу да одбије као неосновану, или даје уважи и побијану пресуду да преиначи, чиме се спор дефинитивно решавао. Решењем је могао да одбије жалбу која је изјављена против решења (републичког врховног суда којим је одбачена тужба или жалба изформално-процесних разлога), или да усвоји жалбу иукине или преиначи побијано решење. Такође, уколико би утврдио да је постојала повреда правила поступка или недостатак у вези са утврђеним чињеницама, Врховни суд ФНРЈ је могао да укине решењем првостепену пресуду и врати предмет републичком врховном суду, који је тада био везан правним схватањем и примедбама Врховног суда ФНРЈ (чл. 49). Законом је било предвиђено и да је Врховни суд морао ценити све наводе жалбе, али се могао и само позвати на разлоге побијане одлуке, уколико су у њој правилно цењена питања и околности који су истицани у жалби (чл. 50).

Закон о изменама и допунама Закона о управним споровима из 1965. године донет је да био се ЗУС ускладио са новим Уставом СФРЈ из 1963. године, а новине тицале су се управо правних средстава.

Овим законом начелно двостепености замењено је начелом једностепености. Тако је било предвиђено, да против одлуке (пресуде или решења) републичког врховног судаи Врховног војног суда није била дозвољена жалба, осим уколико посебним савезним законом у одређеним стварима то није било предвиђено (чл. 19). Дакле, правило је било да се не може изјавити жалба против одлуке наведених судова у управном спору, али да се савезним законом то изузетно могло прописати у одређеним стварима (Мајstorović 1957, 101).

Жалба се могла изјавити једино је у управним стварима војних инвалида према савезним прописима против пресуде из управног спора.

У погледу поступка по жалби, уколико је она била могућа, није било измена у односу на Закон из 1952. године

(čl. 45–52). Изменама закона из 1965. године уместо жалбе постојала су два нова ванредна правна средства: захтев за судску заштиту (čl. 20) и захтев за заштиту законитости (čl. 21), која су имала улогу жалбе као редовног правног лека.

Након доношења *Устава СФРЈ* из 1974. године извршена је друга новела ЗУС-а доношењем *Закона о управним споровима* из 1977. године. Устав из 1974. године учинио је темељне измене које су захтевале усклађивање ЗУС-а (Porović 1977, 47).

Према одредбама „новог” ЗУС-а, против одлуке донесене у управном спору жалба се могла изјавити само ако је то било предвиђено законом у одређеним стварима (čl. 19, st. 1). Жалба у другостепеном управном спору је редовни правни лек и по својој природи је диспозитивна радња странке којом од надлежног суда вишег степена тражи да укине или преиначи одлуку суда нижег степена за коју тврди да је за њу неповољна, неправилна и незаконита.

Изгледало је да је „жалба скоро потпуно ишчезла као правно средство, што је управном спору дало физиономију једностепеног спора” (Aleksić 1991, 6). Међутим, жалба је ипак постојала и уливала правну сигурност странкама у спору са управом. Можемо се сложити да су ванредна правна средства била недореченостима, чак нелогична и конфузна али је то била рефлексивна компликованог судског система и односа републичких и покрајинских врховних судова и Савезног суда, успостављеног Уставом СФРЈ из 1974. године (Mirovski 1985, 30).

Могућност изјављивања жалбе је проширена тиме што се није више тражило да је она предвиђена искључиво савезним законом, већ било којим законом (дакле и републичким и покрајинским). Коначно, против одлуке суда донете по тужби за понављање поступка могла су се поднети сва правна средства, која су била дозвољена у главној ствари (čl. 58), дакле не само жалба, као у претходном закону.

Према томе, жалба је била најближе редовном правном средству у ЗУС-у из 1952. године, док у свим осталим законским текстовима у којима се спомиње, жалба има одлике изузеног или тзв. „ванредног” правног средства. У том смислу, начелна двостепеност из ЗУС-а из 1952. године замењена је начелном једностепеношћу новелама ЗУС-а 1965. године.

Овакав систем, са мањим изменама, није промењен до данас. Ванредна правна средства (захтева ванредно преиспитивање судске одлуке и захтев за заштиту законитости), која су уведена са циљем да надоместе редован карактер жалбе, нису остварила жељене ефекте, како због сужене могућности њиховог коришћења, тако и због сложености система.

САВЕЗНА РЕПУБЛИКА ЈУГОСЛАВИЈА И СЦГ

Након распада југословенске федерације у време Савезне Републике Југославије (коју су чиниле Србија и Црна Гора) донет је 1992. године *Устав СРЈ* а након тога и *Закон о управним споровима* из 1996. године. Он је важио и током трајања Државне заједнице Србија и Црна Гора (СЦГ), па све до важећег ЗУС-а 2010. године.

Устав СРЈ (1992) је предвиђао да се против решења и других појединачних аката судских, управних и других државних органа, као и таквих аката органа и организација које врше јавна овлашћења донетих у првом степену, може изјавити жалба надлежном органу (УСРЈ чл. 1).

ЗУС (1996) је предвиђао жалбу као редован правни лек али се она могла употребити само ако је то предвиђено посебним законом у одређеним стварима (ЗУС чл. 18, ст. 1). Жалба није имала општу примену. Да би се могла изјавити, морала је да буде законом предвиђена у одређеним правним стварима (Томић 2010, 537).

Тако, жалба је изузетно коришћена па је управно-судски спор био једноступен. Постојали су и ванредни лекови али они су се могли и употребити након правноснажности судских пресуда и решења. Жалба одлаже правноснажност до другостепене судске одлуке.

С друге стране, захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке и захтев за заштиту законитости јавног тужиоца (сем понављања управно-судског поступка) су били редовно коришћени, због широког круга разлога, па се реално одсуство, могуће жалбе, није осећало. Овакав режим правних лекова успостављен је ЗУС-ом из 1977. године.

Уставно-правне промене тог периода, нису се у већој мери одразиле на материју управног спора, тако да је новелиран ЗУС (1996) задржао решења у области правних средстава.

РЕПУБЛИКА СРБИЈА

Устав Републике Србије из 2006. године, захтевао је новелирање ЗУС-а што је резултирало доношењем Закона о управним споровима 2009. године. Нови ЗУС је настао и из потребе да се домаћа регулатива усклади са међународним актима (Европска конвенције за заштиту људских права и основних слобода, Повеље о основним правима Европске уније и поштовање општих начела Европског суда правде и уважавање праксе Европског суда за људска права) (Cusić 2009, 247; Kujundžić 2006, 7).

Устав из 2006. године прописује као једно од људских права и слобода и „право на једнаку заштиту права и на правно средство” које значи да „свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на законом заснованом интересу” (čl. 36).

Важећи ЗУС је изоставио жалбу као правно средство у управном спору, која је, са мањим или већим успехом, постојала у свим законима посвећеним управном спору још од 1921. године (čl. 7, st. 2). Пресуде које доноси Управни суд имају карактер правоснажности, тако да се могу нападати само ванредним правним средствима (захтевом за преиспитивање судске одлуке и тужбом за понављање поступка). Врховни касациони суд је надлежан само на одлучивање по ванредним правним средствима.

На тај начин уведено је начело једностепености управно-судског поступка, које значи „моменталну” правноснажност донетих одлука. Међутим, иако судска жалба није предвиђена као правно средство, ЗУС предвиђа ванредна правна средства (Tomić 2010, 101; Pljakić 2011, 261). Тиме ЗУС није у колизији са Уставом јер иако нема жалбе постоји друго правно средство за заштиту права. Друго је питање, шта је делотворније и ефикасније по питању правне заштите.

Ипак, ЗУС није оставио незадовољну странку без правне заштите јер оставља захтев за преиспитивање судске одлуке и понављање поступка, којима се покушава надокнадити жалба. Интересантно је да исти уставни текст „трпи” и одсуство али вероватно увођење жалбе у управном спору. Основна аргументација је да се мора обезбедити двостепеност управног судовања. Приликом доношења ЗУС-а овај аргумент је био у другом плану. Идеја је била да се

обезбеди ефикасност управног судовања јер кроз „ванредно” преиспитивање судске одлуке постижемо отприлике правну заштиту као и са жалбом.

УПРАВНО-СУДСКА ЖАЛБА *DE LEGE FERENDA*

Чини се да ће управно-судска жалба бити враћена у управно-судски поступак након готово педесет година. Двостепеност управног поступка не може да буде аргумент за једноступеност управног спора, јер су у питању различити поступци, како у погледу органа који у њима одлучују, тако и у погледу унутрашње логике и циљева којима се они руководе.

Прво је питање, како формулисати жалбене разлоге. Принцип „отворених врата” доприноси темељнијем преиспитивању управно-судског система. Међутим, да не би успорио управно судовање, законодавац при регулисању допуштености жалбе уводи разне моделе „филтера”, који нису добри за странке јер им ускраћују право коришћења жалбе али јесу за другостепени управни суд јер доприносе његовог ефикасности.¹⁴ Циљ управног судовања је унапређење заштите права и правних интереса странака али и његове ефикасности.

Друго, проширење предмета управног спора један је разлога за увођење још једне инстанце контроле путем другостепеног Управног суда (Ђерђа и Риџлјан 2014, 106–118). Заштита права и правних интереса странака (тужиоца и туженог) у управно-судском поступку је приоритет (Блажић 2010, 159–160).

Управно-судска жалбу се разликује у Европским државама. У Италији, Белгији, Португалу, Естонији, Бугарској, Уједињеном Краљевству и у Ирској, право на изјављивање жалбе је широко прихваћено, па се свака првостепена пресуда управног суда може оспоравати жалбом. Неке земље не допуштају као жалбене разлоге оне, који већ нису биле истакнути у првостепеном поступку (Литванија) а код других (Грчка) жалба не постоји (искључена) у предметима мањег значаја у којима је првостепени суд управни спор касторно

14 Уколико би се странкама оставила могућност улагања жалбе на првостепене судске одлуке по било ком основу, питање је да ли би дошло до злоупотребе жалбе и колико би било могуће обезбедити ефикасност. Интересантно је решење по коме су разлози за жалбу битна повреда правила поступка, погрешно или непотпуно утврђено чињенично стање и погрешна примена материјалног права (ZUS 2010, čl. 66).

решио (Đerđa i Galić 2014, 349–351). Код трећих (Хрватска) жалба је допуштена ако је управни суд поништио управни акт или ако је у случају „ћутања управе”, суд сам решио управну ствар (Đerđa i Pičuljan 2014, 106–118).

Законска допуштеност жалбе на одлуке првостепених управних судова значајна је из више разлога: због исправљања могућих незаконитости које се јављају у раду првостепених управних судова; заштите права и правних интереса странака у поступку; стварања јединствене управно судске праксе и имплементације европских стандарда у управно-судски систем.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Aleksić, Miodrag. 1991. *Pravna sredstva u upravnom sporu*, doktorska disertacija (neobjavljena). Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Breban, Gi. 2002. *Administrativno pravo Francuske*. Podgorica: CID.
- Blažić, Đorđije. 2010. *Upravno-sudski postupci Crne Gore*. Podgorica: Fakultet za državne i evropske studije.
- Cucić, Vuk. 2009. „Strazburški standardi u upravnom sporu.” *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 57 (2): 247–272.
- Davinić, Marko. 2017. „Dvostepeno upravno sudstvo u Kraljevini Jugoslaviji – normativni okvir i praksa.” *Pravni život* 66 (10): 283–298.
- Davinić, Marko. 2019. „Pravna sredstva u upravnom sporu” 150 *godina upravnog spora u Srbiji 1869–2019 zbornik radova*. Upravni sud Republike Srbije. Beograd: 227.
- Đerđa Dario. 2008. „Pravci reforme institucionalnog ustroja upravnog sudstva u Republici Hrvatskoj.” *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 45 (1): 75–94.
- Đerđa, Dario, Galić Ante. 2014. „Žalba u upravnom sporu.” *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 51 (2): 339–362.
- Đerđa, Dario, Pičuljan, Zoran. 2014. „Nastanak i temeljni instituti novog Zakona o upravnim sporovima.” *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu: 93–122.

- Jovanović, Slobodan. 1934. *Vlada Milana Obrenovića*. Knj. 1. Beograd: Geca Kon.
- Jovanović, Slobodan. 1924. *Ustavno pravo Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*. Beograd: Izdavačka knjižarnica Gece Kona.
- Jovićić, Miodrag. 1999. *Leksikon srpske ustavnosti: 1804–1918*. Beograd: Filip Višnjić.
- Jugović, Sreten. 2015. „Preobražaj Državnog saveta u Srbiji XIX veka – ka institucionalizaciji upravnog spora” *Zbornik radova sa naučnog skupa „Ustav Kraljevine Srbije od 1888 – 125 godina od donošenja”* ur. V. Petrov, D. Simović, T. Šurlan, I. Krstić-Mistridželović, 135–145. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta, Centar za izdavaštvo i informisanje.
- Kostić, Lazo M. 1939. *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije*. Knj. 3. *Nadziranje uprave*. Beograd: G. Kon.
- Kumanudi, Kosta. 1921. *Administrativno parvo*. Beograd: Knjižara Gece Kona.
- Koprić, Ivan. 2006. „Upravno sudovanje na području bivše Jugoslavije”, *Hrvatska javna uprava* 6 (1): 223–238.
- Krbek, Ivo. 1955. *Upravno pravo FNRJ*. Knj. 1. Beograd : Biro za izradu obrazaca.
- Kujundžić, Ivica. 2006. „Upravno sudstvo u Hrvatskoj i zemljama Evropske unije” *Upravno pravo i upravni postupak u praksi – aktuelna pitanja i problem*. Zagreb: Inženjerski biro.
- Lučić, Vlastimir J. 1936. *Priručnik za Državni savet i upravne sudove (administrativno-sudski priručnik)*. Beograd: Izdavačka knjižara A. M. Popovića.
- Majstorović, Bogdan. 1957. *Komentar Zakona o upravnim sporovima*. Beograd: Nova administracija.
- Marković, Ratko. 2006. *Ustavno pravo i političke institucije*. Beograd: Justinijan.
- Milovanović, Dobrosav. 2019. „Predmet upravnog spora.” *150 godina upravnog spora u Srbiji 1869-2019: zbornik radova*. Beograd: Upravni sud Republike Srbije.

- Milkov, Dragan. 2007. „O pojmu upravnog spora.” *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 41 (1/2): 77–89.
- Mirovski, Ljupčo K. 1980. „Vanredno-pravno sredstvo u upravnom sporu”. *Pravni život* 29 (5): 29–44
- Popović, Slavoljub. 1977. *Komentar Zakona o upravnim sporovima*. Beograd: Stručna knjiga.
- Pljakić, Ljubodrag. 2011. *Praktikum za upravni spor: sa komentarom, sudskom praksom i obrascima za praktičnu primenu*. Beograd: Intermex.
- Sagadin, Stevan. 1940. *Upravno sudstvo: povodom stogodišnjice rada Državnog saveta 1839–1939*. Beograd: Državna štamparija.
- Stjepanović, Nikola. 1958. *Upravno pravo FNRJ – opšti deo*. Beograd: Savremena administracija.
- Tomić, Zoran R. 2010. *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*. Beograd : Pravni fakultet Univerziteta: Službeni glasnik.
- Tomić, Zoran. 1995. „Beleške o jugoslovenskom upravnom sporu „de lege ferenda”, *Uprava u uslovima tranzicije: državna uprava, privreda, fondovi, finansije, pravosuđe*, Knj. 2. Novi Sad: Pravo.
- Uredba o poslovnom redu u Državnom savetu i upravnim sudovima, „Službene novine”, br. 111/1922.
- Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 98/2006.
- Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, „Službene novine Kraljevine SHS”, br. 142.A/1921.
- Ustav Kraljevine Srbije, „Srpske novine”, br. 127/1903.
- Ustav za Kraljevinu Srbiju, „Srpske novine”, br. 282/1888.
- Ustav Kraljevine Jugoslavije, „Službene novine Kraljevine Jugoslavije”, br. 200/1931.
- Ustav, „Srpske novine”, br. 76/1901.
- Zakon o upravnim sporovima Republike Hrvatske, „Narodne novine”, br. 20/2010

Zakon o poslovnom redu u Državnom savetu, „Srpske novine”, br. 127 i 128/1870.

Zakon o uređenju Državnog saveta, „Srpske novine”, br. 6/1902.

Zakon o poslovnom redu u Državnom savetu, „Srpske novine”, br. 35/1902.

Zakon o Državnom savetu i upravnim sudovima [ZDSUS], „Službene novine Kraljevine SHS”, br. 111/1922.

Zakon o upravnim sporovima, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 111/2009.

Zakon o upravnim sporovima, „Službeni list SFRJ”, br. 4/1977.

Zakon o upravnim sporovima, „Službeni list SRJ”, br. 49/1996.

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima „Službeni list SFRJ”, br. 16/65.

Zakon o upravnim sporovima, „Službeni list FNRJ”, br. 23/1952.

Predrag Dimitrijević*

Faculty of Law, University of Nis

Jelena Vučković**

Faculty of Law, University of Kragujevac

ADMINISTRATIVE-COURT APPEAL AS THE PART OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL TRADITIONS OF SERBIA AND DE LEGE FERENDA

Resume

The history of administrative dispute in the Serbian legal system is the history of the development of the constitutional political system from the second half of the 19th century until today. The institute of administrative dispute adapted to the forms of government and state organization, political ideologies, and social circumstances.

The lack of two tiers of the administrative dispute, and the impossibility of using an appeal as a regular legal remedy to remove a violation of rights where it may have arisen, raises the question of the legislator's value orientation and his interpretation of the constitutional provision governing this issue. Does the quality of legal protection of human rights can be provided by extraordinary legal remedies, and whether the absence of an appeal against the judgment of the administrative court ensures the real quality of that protection?

The institute of appeal against the decisions of the first instance administrative courts is of exceptional importance for several reasons: due to the correction of possible illegalities that occur in the work of the first instance administrative courts; protection of the rights and legal interests of the parties to the proceedings; creating a unified administrative court practice and implementing the European standards.

Keywords: administrative dispute, appeal, legal remedies, two-tier administrative dispute

* E-mail address: peca@prafak.ni.ac.rs.

** E-mail address: jvuckovic@jura.kg.ac.rs.

* Овај рад је примљен 5. јуна 2020. године, а прихваћен на састанку Редакције 19. маја 2021. године.