

**Саво МАНОЈЛОВИЋ**

млађи саветник – приправник у Уставном суду

## **ПРАВО НА ДЕЛОТВОРНО ПРАВНО СРЕДСТВО И ЧЛАН 9 ЗАКОНА О БАНКАМА**

### **Резиме**

*У раду се анализира комисијабилности одредбе чл. 9 Закона о банкама којом се пројив решења Народне банке Србије искључује моћности изјављивања жалбе и одлучивања Ујравној суда у јуној јурисдикцији, са јравом на делотворно јравно средство. Анализира се разлика у дефинисању овој јрава у Евројској Конвенцији о људским јравима и Уставу Србије од 2006. Поред ојшјих размајрања, у обзир се узима и сјецифични карактер ценјралне банке, која има самостјални и независни јоложај у ујравним делотворностима. Уз релеванјну јраксу Евројској суда за људска јрава, осветљавају се разлике између ујравној и ујравно-судској јосјуйка, анализира се чл. 198 сј. 2 Усјава којим се јаранјује судска зашјија у ујравно-јравним сјварима, уз јозив на јраксу Уставној суда. Као јриме инсјиуционалне незрелосји и неналажења јраве мере у односу између ујравних и ујравно-судских ојана наводи се случај „Асјра банке“.*

**Кључне речи:** *јраво на делотворно јравно средство, Народна банка, ујравни јосјуйак, ујравно-судски јосјуйак, ујравни сјор јуне јурисдикције.*

## I Увод

Одредбама члана 9 Закона о банкама<sup>1</sup> (даље: ЗБ) искључује се право на жалбу у управном поступку, а искључује се и могућност да се управни спор реши у пуној јурисдикцији. С обзиром да не постоји виша инстанца која би могла да у потпуности одлучи о захтеву којим се оспорава решење Народне банке Србије, поставља се питање, није ли у конкретном случају дошло до нарушавања права на делотворно правно средство.

Одредбом чл. 9 ст. 4 ЗБ се решење донето у првостепеном поступку проглашава коначним, чиме се дерогира прокламовано начело двостепености, тј. право на жалбу из чл. 12 ст. 1 Закона о општем управном поступку (даље: ЗУП).<sup>2</sup> Законодавац је искористио могућност прописану одредбом чл. 12 ст. 4 да се *lex specialis*-ом искључи право на жалбу, али само под условом ако је „обезбеђена заштита права и правних интереса странке, односно заштита законитости“. У чл. 9 ст. 5 ЗБ прописано је да се контрола од стране управног судства ограничава на спор ограничене јурисдикције, искључивањем могућности да суд реши „управну ствар за чије је решавање овим законом утврђена надлежност Народне банке Србије“. С обзиром да је коначно, првостепено решење, по доношењу извршно, суд га може само касирати и вратити на поновно одлучивање Народној банци. Озбиљан проблем би могао настати у случају када би и Народна банка и Управни суд<sup>3</sup> наставили да истрајавају у свом управно-правном виђењу ствари, па пошто суд може само укидати одлуку НБ таквим поступањем би се могао отворити „вир пинг-понг надмудривања“ између Народне банке и Управног суда.

---

1 „Народна банка Србије, у поступку утврђеном овим законом, врши контролу бонитета и законитости пословања банака и, на основу надлежности утврђених овим законом, решава о правима, обавезама и правним интересима лица.

На поступак из става 1 овог члана сходно се примењују одредбе закона којим се уређује општи управни поступак, ако овим законом није друкчије уређено.

У поступку из става 1 овог члана Народна банка Србије одлучује решењем.

Решење из става 3 овог члана је коначно.

Против решења из става 3 овог члана може се водити управни спор, али тужба против овог решења не може спречити ни одложити његово извршење.

У управном спору против решења из става 3 овог члана суд не може решити управну ствар за чије је решавање овим законом утврђена надлежност Народне банке Србије.“ Члан 9 ЗБ, *Службени гласник РС*, бр. 107/2005.

2 *Службени лист СРЈ*, бр. 33/97, 31/2001.

3 Према одредби чл. 29 ст. 1 важећег Закону о уређењу судова (*Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 104/2009) у управним споровим суди Управни суд.

## II Специфична улога централне банке

„Улога централне банке је да склони чинију пунча, баш када се журка распламса.“<sup>4</sup>

Обично се свака анализа државних функција своди на пребројавање грана власти. Овај посао, често практично залудан, а теоријски прилично прежвакан, често се завршава академским песимизмом и констатацијом, да тако чиста и одељива подела државних функција, постоји само у професорским главама и њиховим уџбеницима.<sup>5</sup> Устав Републике Србије<sup>6</sup> (чл. 4 ст. 2 и 3) стоји на монтеѕкјеовском класичном концепту о постојању три гране власти (законодавне, извршне и судске). Сам уставни и законодавни поредак Републике Србије, међутим, слично као и у другим модерним системима истиче сијасет институција које изузима од подвођења под три наведене класичне гране власти. Као илустративни „инвентар“ независних институција можемо навести: Уставни суд (видети чл. 166 ст. 1 Устава), заштитника грађана (чл. 138 ст. 1 Устава), бројне агенције, као и Народну банку Србије (чл. 95 ст. 1 Устава).

Уз констатацију да разврставање и теоријска заокруживања државних функција, превазилазе домете и потребе овог рада и уз прихватање констатације да постоји више димензија поделе власти,<sup>7</sup> осврнућемо се на специфичности које су од утицаја на тему нашег рада и која могу утицати на (не)оправданост становишта за које се законодавац одлучио у чл. 9 ЗБ. Основне функције централне банке су вођење монетарне политике, емисиона функција и чување новчаних средстава државе и комерцијалних банака.<sup>8</sup> Централна банка се, због специфичне области своје надлежности, издваја ван окриља извршне власти и тежи самосталности и независности. Разлог оваквог решења је крајње практичне природе и искуствено потврђен: реч је о правилу да већа независност од централне банке доводи до мање инфлације. По природи ствари, све владе су у предизборним циклусима склоне популистичким потези-

4 Forrest Capie, Charles Goodhart, Stanley Fischer, Norbert Schnadt, *The Future of Central Banking*, Cambridge, 1994, стр. 60.

5 О подели власти и основним теоријама писали смо у нашем мастер раду: *Појединачни политички акти (разграничење од ујравних аката)*, Београд, 2009, стр. 17–19 (доступно у библиотеци Правног факултета Универзитета у Београду).

6 *Службени гласник*, бр. 98/2006.

7 Војислав Становчић, *Улога уставног судства у остваривању „владавине права“ и „поделе власти“*, Уставни суд Србије (у сусрет новом уставу), Београд, 2004, стр. 32–33 и шире.

8 Више о томе: Зоран Рељић, *Правна контрола надзорне функције централне банке, са посебним освртом на Народну банку Србије*, Београд, 2006, стр. 6–12.

ма који дугорочно гледано штете економским интересима земље, па је зато потребно бригу о монетарној и емисионој политици, поверити на старање независним стручњацима који ће одређени период радити независно од ћуди изборних циклуса.

У управној грани права, када је материјално право у питању, крије се читав низ разнородних група, тако да је, чак и теоријски гледано, обједињавање или познавање целокупног дела управног права немогуће. Послови и функција централне банке, додатно су издвојени из ове некохерентне групе. С обзиром да се бави функцијом монетарне и емисоне политике, којима се регулише „новчани крвоток“ сваке државе, јасно је да је реч о јавној институцији. Бројни аутори тежећи да истакну њену особеност и њену одметнутост од „шињела“ класичних државно-управних органа указивали су на њен „парадржавни“ карактер, због кога „не спада у класичне државне органе, али им је по свему блиска: по начину образовања и по овлашћењима“;<sup>9</sup> упућивали да је реч о делатности која је „мање или више удаљена од државне власти“,<sup>10</sup> односно „појачано самосталној установи“.<sup>11</sup> По нашем мишљењу, реч је несумњиво о државној функцији,<sup>12</sup> често називаној и „петом власти“. Њен циљ за разлику од комерцијалних банака, није максимализација профита, већ постизање финансијске стабилности и старање о јавном интересу. Поред јавно интересног приступа целој ствари (спровођење монетарне политике, курса домаће валуте, емисија новца, брига о платном промету у земљи и у иностранству, управљање девизним резервама, контрола рада банака и осигуравајућих друштва), централна банка има и друга обележја управе (ауторитативност, надлежност, инокосни облик организовања и извршивост). Такође решење из чл 9 ЗБ има све карактеристике управног акта.<sup>13</sup>

По својој правној природи функција централне банке је типично управна, али због практичне потребе за својом независношћу и особеностима послова, који су за разлику од управних послова осталих органа, у значајној мери заокружени, можемо говорити о „финансијској грани власти“.

9 Драган Милков, *Управно право I*, Нови Сад, 2001, стр. 94.

10 Ратко Марковић, *Управно право*, Београд, 2002, стр. 185. Њен недржавни карактер, истичу и Никола Стјепановић, Стеван Лилић, *Управно право*, Београд, 1991, стр. 172–173.

11 Зоран Томић, *Управно право*, Београд, 1998, стр. 246.

12 Упитност државног карактера централне банке се доводи у питање у САД, с обзиром да постоји и приватни капитал. Више о томе: Зоран Рељић, *нав. дело*, стр. 34–37 и шире.

13 *Ibid.*, стр. 161–163.

## II Право на делотворно правно средство

Право на делотворно правно средство, спада у корпус права гарантованих Европском конвенцијом о људским правима (даље: ЕКЉП). „Свако коме су повређена права и слободе предвиђени у овој Конвенцији има право на делотворан правни лек пред националним властима, без обзира јесу ли повреду извршила лица која су поступала у службеном својству“ (чл. 13 ЕКЉП). Ово право се, такође, налази на листи права гарантованих Уставом Републике Србије од 2006 године:<sup>14</sup> „Свако има право на жалбу или друго правно средство...“

Само постојање (делотворног) правног средства, наравно да није никаква гаранција да ће било које суштинско право бити заштићено, и *vice versa*, непостојање делотворног правног средства, не значи да ће одређено право по правилу бити угрожено. Систем се на крају увек своди на људе, али стварање институција и адекватних правних средстава, смањује могућност угрожавању људских права и слобода. Уосталом, дилема владавина људи или институција, решена је у корист овог другог, још за време грчких мислилаца Платона и Аристотела. Само право на делотворну правну заштиту, не исцрпљује сопствену суштину

14 Водећа „пера“ наше уставноправне мисли, истакли су критике на тако исцрпно и детаљно навођење људских права у самом Уставу. Тако: „Део Устава, насловљен „Људска и мањинска права“, чл. (18–81), по броју чланова готово да је једнак читавом важећем Уставу Пете француске републике, који уопште не садржи одредбе о људским (поготово не о мањинским) правима, него само изражава приврженост правима човека „како су била утврђена Декларацијом из 1789, потврђеном и допуњеном Преамбулом Устава из 1946“, и то у својој преамбули. Декларација права човека и грађанина из 1789. је кратак текст, који се састоји од преамбуле и 17 кратких чланова, док је Преамбула Устава Француске из 1946. још краћи текст, па нико не тврди да су у Француској права човека сужена и да је Француска недемократска земља. Овај део Устава из 2006. је, по својој садржини, инкорпорација Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама из 2003. и одговарајућих одредаба Устава Србије из 1990. Тај део Устава је, са нормативног становишта, промашај. Он је непотребно развучен и детаљистички и, слободно се може рећи, одудара од природе и дикције уставног нормирања. Данас нема земље чланице Европске уније чији устав има толико текста о људским и мањинским правима, па би, судећи према Уставу, испало да је Србија водећа земља у Европи по броју људских права и бризи о њиховој заштити. Та непотребна нарација у уставу избегава се једноставно тако што се након навођења и одређивања неких основних људских права и права мањина у уставу земље каже да устав признаје и јамчи и сва друга људска права и права мањина које признаје међународно право, па се затим наведу извори у којима су та права утврђена. То је и у овом Уставу речено (члан 18 став 2): ‘Уставом се јемче, и као таква, непосредно се примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима.’“ Ратко Марковић, „Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед“, *Анали*, бр. 2/2006, стр. 11–12.

самим постојањем, већ као постоји да би се лица заштитила од повреде материјалних права.

Управо овде ваља истаћи разлику у дефинисању права на делотворно правно средство у ЕКЉП и Уставу РС. Члан 13 ЕКЉП стоји на управо изложеном становишту, па тако право на делотворни правни лек има „свако коме су њовређена њрава и слободе“ (курзивом С. М.). Из изложеног произлази да је повреда члана 13 повезана с повредом материјалних права. Повреда члана 13 самог по себи (*per se*) према слову Конвенције није могућа.<sup>15</sup> Када је у питању право на делотворно правно средство, на начин који је гарантовано одредбом члана 36 став 2 Устава РС, оно је само по себи потпуно, заокружено и самоегзистирајуће право. Према наведеној одредби Устава РС право на жалбу или друго правно средство има свако „против одлуке којом се одлучује о њејовом њраву, обавези или на законом заснованом интересу“ (а не против одлуке којом је повређено његово право, прим. С. М.). Тиме је степен заштите овог права, нормативно гледано у Уставу РС, на вишем бивоу него у ЕКЉП.

Оно што свакако не иде у прилог уставотворцу, јесте изостављање придева *делотворно* испред жалбе, односно правног средства у наведеном чл. 36 ст. 2 Устава. Овај пропуст уставотворца, иако му свакако не служи на част, суштински не мења ствари, како због одредбе члана 18 став 2 Устава („Уставом се јемче, и као таква, непосредно се примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима“), тако и због елементарне правне логике да би супротно тврђење било подржавање или барем толерисање неделотворних, импотентних правних средстава!

Европски суд за људска права се истакао неформалистичким тумачењем<sup>16</sup> Конвенције, не држећи се стриктно језичког тумачења Конвенције, па је у случају *Silver v. United Kingdom*<sup>17</sup> заузео становиште да подносилац поднеска (апликант) који износи тврдњу да му је повређено неко од права гарантовано Конвенцијом, мора и имати могућност да тражи заштиту права. Такође, у предмету *Boyle and Rice v. United Kingdom*

15 Исто: Карен Рид, *Евројска конвенција о људским њравима – водич за њракѝиичаре*, 2 том, Београд 2007, стр. 553.

16 Конвенција се посматра као динамични, жив инструмент чија се интерпретација спроводи у духу садашњег времена, а не према времену доношења. Видети више о томе у: Clare Ovey, Robin C. A. White, *The European Convention of Human Rights*, fourth edition, Oxford, 2006, стр. 46–47. Тако је и у Европски суд за људска права стао на становишту да ће се одредбе ЕКЉП, тумачити у светлу данашњице, али да то не укључује стварање нових права. Упореди: *Johnston v. Ireland*, ст. 53.

17 *Idem.*, стр. 113.

притужбе подносиоца захтева о повреди права на поштовање приватног и породичног живота (чл. 8 ЕКЉП) одбијене су као неосноване, али је проглашена прихватљивост притужбе у вези са непостојањем делотворног правног средства. Због поменути хетерогености случаја и специфичности зачињене разноликошћу националног система из ког долази, Европски суд за људска права је стао на становиште да се од држава не може тражити прописивање правних лекова за права нису толиког значаја да би добила заштиту на међународном нивоу.<sup>18</sup>

Из праксе Европског суда за људска права, лако се могу скицарати основне контуре суштине права на делотворно правно средство. Тако би као основне тезе из инвентара најмаркантнијих пресуда овог суда могли истаћи да правни лек, мора бити пред органом који има моћ да одлучује о тврдњи појединца и истовремено пружи накнаду за повређено право, уколико је то потребно.<sup>19</sup> Делотворност правног средства се цени према томе, како функционише у пракси, а не како гласи у законима. Такође, уколико између органа унутар једне државе се не поштује хијерархијско устројство одлука, јасно је да се не може говорити о ефикасним правним лековима.<sup>20</sup>

### III Однос права на делотворно правно средство и члана 9 Закона о банкама

Како је то Иво Крбек сажето приказао еволуција управног права се може осликати у три етапе. Прва, у којој су постојала правила интeрног карактера, упутства нижим управним органима, где се управно право сводило на арбитражност, а пут до остваривања права странку је водио преко „трновитог“ пута милости (*via gratiae*). Затим је наступио, нешто бољи *via justiae*, по коме управа јесте ограничена изричитим прописима, који су изузетни, али је правило слободно деловање управе. Као последња етапа, јавља се деловање управе на основу изричитог правног основа, темеља.<sup>21</sup>

Модерни концеп владавине права, имплицитно упућује на потребу за контролом која долази споља, ван управе. Управна контрола управе<sup>22</sup> долази из истог „шињела“ као и орган чији се рад, односно акт

18 Упореди: Карен Рид, *нав. дело*, стр. 554.

19 *Sylver v. United Kingdom, Klass v. Germany*.

20 Тако је у случају *Iatridis v. Greece* утврђена повреда права, јер је Министарство финансија Грчке одбило да поступи по одлуци суда, која је била у корист подносиоца представке.

21 Упореди: Иво Крбек, *Дискрециона оцјена*, Загреб, 1937, стр. 286–289.

22 Више о томе: Зоран Томић, *Управно право (ујравна контрола управе)*, стр. 35–36 и шире. Овај аутор разликује „органско гледиште“, где је управна свака контрола

контролише. Контролни и контролисани орган имају исти (у)правни резон, наступају са исте, надмоћније позиције, имајући у виду (пре свега) јавни интерес и захтеве службе. Отуда став да је „органима управе, закон више оквир него руководна идеја деловања“.<sup>23</sup> Ту не постоји адекватна објективност и непристрасност и не можемо рећи да се уважава начело *nemo index in re sua*. Управно-судска контрола у значајној мери надомешћује изнете недостатке, али оно због чега се надомешћују мане управне контроле, истовремено је узрок недостатку друге врсте. Тако се управном-судству увек спочитава непознавање специфичности управне материје. Баш зато се судска контрола управе и своди на оцену законитости, а управна контрола поред ње укључује и контролу целисходности.

Овде треба јасно раздвојити питање о целисходности постојања управно-судске контроле и њене неопходности у односу на право на делотворно правно средство. Европски суд за људска правна као несумњиви правно-стручни ауторитет, јасно указује да се суштински не мора радити о судском поступку, већ да се делотворност правног лека цени у односу на процесне гаранције.<sup>24</sup> Када је наш правни систем у питању, судска заштита је обавезна, не због гаранција о делотворности правног лека, већ због одредбе чл. 198 ст. 2 Устава („Законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена друкчија судска заштита.“). Из наведене одредбе јасно произлази да би свако искључивање управног спора у управним стварима, било неуставно. У том смислу је и Уставни суд РС касирао одредбе члана 128 став 2 Закона о полицији<sup>25</sup> (одлука IY 68/2006 од 9. јула 2009. године) и члана 86 став 2 Закона о планирању и изградњи<sup>26</sup> (одлука IY 409/2005 од 2. априла 2009. године).

Предмет овог рада имао је и своју практичну поздину, која је претходила доношењу важећег Закона о банкама. Према тадашњем позитивном праву, спор пуне јурисдикције није био искључен, али је у случају „Астра банке“, ипак, дошло до сценарија који смо окарактерисали као „пинг-понг надмудривање“ суда и централне банке. Тадашњи Савезни суд СРЈ пресудама Ус 1093/2001 и Ус 1094/2001 од 15.4.2002.

---

која долази од стране органа управе, и материјална (садржинска), где контролна активност мора имати посебан управни квалитет.

23 *Ibid.* стр. 426.

24 *Klass v. Germany*, ст. 67.

25 *Службени гласник РС*, бр. 101/2005.

26 *Службени гласник РС*, бр.47/2003 и 34/2006.



године, Ус 307/2002 од 18.7.2002, Ус 704/2002 и 705/2002 од 24.9.2002. године, Ус 779 и Ус 780 од 3.12.2002. године упорно је поништавао решења Народне банке, која је (такође упорно) настављала да доноси решења о одузимању дозволе за рад и ликвидацији „Астра банке“ и да занемарује примедбе Савезног суда о пропустима учињеним у поступку доношења решења. На крају Савезни суд пресудом Ус 779/2002 од 3.12.2002. године поништава решење о одузимању дозволе и „решава управну ствар“ (пуна јурисдикција!) покушавајући да пресудом регулише *pro futuro* ситуацију и спречи даље одузимање дозволе (*sic!*). Без обзира што према тадашњем закону, право на управни спор пуне јурисдикције, није било искључено, *prima facie* је уочљиво да сама природа спора нипошто не дозвољава решавање у пуној јурисдикцији. Чим се решење о одузимању дозволе поништи, више не постоји управна ствар која би се могла решити! Понашање оба органа је крајње дискутабилно: Народна банке игнорише пресуде Савезног суда (па чак и наставља да доноси решења о одузимању дозволе, и након карикатурне пресуде Ус 779/2002 од 3.12.2002. године којом је Суд одлучио у пуној јурисдикцији); а Савезни суд решава у спору пуне јурисдикције, тамо где природа ствари то апсолутно не дозвољава.

Што се тиче спора пуне јурисдикције, његове капацитете не треба прецењавати. Спор пуне јурисдикције је могућ, само ако *природа ствари* то дозвољава (чл. 43 ст. 1 Закона о управним споровима<sup>27</sup>). Раније становиште присутно у теорији да би под „природом ствари“ (како је гласила формулација и претходног ЗУС-а) требало подразумевати да суд не може решавати управну ствар која подразумева и доношење дискреционе оцене, законодавац је одредбом чл. 43 ст. 2 важећег ЗУС-а учинио *de lege lata* обавезом. Ставом 3 истог члана законодавац је сам себи оставио могућност, коју је као што можемо приметити и пре тога користио, да посебним законом спор пуне јурисдикције може бити искључен. Стога све изнето у вези са чл. 9 ЗБ *mutatis mutandis* ће се односити и на сва остала законска решења која истовремено искључују и право на жалбу и спор пуне јурисдикције. Спор пуне јурисдикције, дакле није тако употребљив и увек доступан, као правно средство, па је врло упитно да ли би чак и његово реституисање, покрило све случaje.

Друга алтернатива, која би се огледала у увођењу двостепености у оквиру управног поступка унутар саме Народне банке, свела би се на „гурање проблема под тепих“. Јасно је да се због уставом гарантоване, а природом надлежности узроковане, независности Народне банке, увођење било какве другостепености управне контроле од стране других државних органа немогуће. Стварање некакве двостепености у окви-

27 Даље ЗУС, Службени гласник РС, бр. 111/2009.

ру НБ било би само фингирање делотворности правног средства, јер се суштински ради о јединственој институцији. Због своје специфичности и заокружености послова некакво организационо одвајање унутар Народне банке, било би стварање „квазидвостепености“.<sup>28</sup> Реч је о покушајима да се формом забашури суштина. Пракса Европског суда за људска права показује да недостатак независности у управним областима, без постојања адекватне судске заштите може да поткопа делотворност правног лека.<sup>29</sup>

Што се тиче ванредних правних средстава прописаних ЗУС-ом, захтев за преиспитивање судске одлуке би се могао поднети на судску одлуку донету у вези са решењем из чл. 9 ЗБ, јер је испуњен услов из чл. 49 ст. 2 тач 3) ЗУС (дозвољеност захтева уколико је искључена жалба у управном поступку). Пресудом Врховног касационог суда (који одлучује по захтеву за преиспитивање судске одлуке) у случају усвајања захтева, пресуда донета у управном спору се може укинути или преиначити (чл. 55 ст. 2). С обзиром да се преиначеном пресудом замењује претходна, јасно је да се њоме не може донети пресуда у спору пуне јурисдикције.

Уставна жалба као правно средство установљена је одредбом чл. 170 Устава РС.<sup>30</sup> Она међутим, спада у условно речено вансистемско правно средство, јер је предвиђена тек након што правни систем Србије да своју коначну оцену. Одлуком по уставној жалби се, између осталог, утврђује да ли је до повреде права на делотворно правно средство дошло! Са аспекта Европског суда за људска права, уставна жалба, како је сам и оценио у случају *Vinčić and Others v. Serbia*, јесте делотворно правно средство. То значи да би у случају пред Европским судом за људска права, везаним за повреду чл. 13 ЕКЉП, у вези са ситуацијом из чл 9 ЗБ, повреда права на правно средство била пресуђена, само у случају, ако би Суд могао претходно, или у том конкретном случају, донео одлуку којом би утврдио неделотворност уставне жалбе. Много је већа упитност остваривости права на делотворно правно средство са аспекта нашег Устава, где је уставотворац, можда и превисоко „подигао лествицу“ овог права.

28 Зоран Томић разлику је четири модела решавања по жалби у управном поступку: права двостепеност, парадвостепеност, квазидвостепеност и једностепеност. Видети у: „Сукцесивност управне и управно-судске заштите“, *Правни живоић*, бр. 10/2007, стр. 537.

29 *Chahal v. United Kingdom*, ст. 153.

30 „Уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускрађују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.“

## IV Закључна разматрања

Делатност Народне банке по свим карактеристикама сврстава се у управну. Специфичност материје којом се бави, узрокује потребу за независношћу и самосталношћу, па је организационо издвојена од остатка управе. Зато се као потпуно логично намеће решење о коначности првостепених аката. Искључење спора пуне јурисдикције, међутим, доводи у питање право на (делотворно) правно средство, које за разлику од ЕКЉП, Устав РС установљава као самодовољно право. Како спор пуне јурисдикције, није подложен за решавање сваке управне ствари, већ је прилично проређена могућност његове употребе, можемо рећи да је право на делотворно правно средство, када су у питању решења донета од стране Народне банке (у смислу чл. 9 ЗБ), прилично танко, а забраном спора пуне јурисдикције, законодавац га и додатно истањује.

Да резимирамо, специфичан однос управног и управно-судског поступка, посматран кроз призму специфичне улоге Народне банке, и иначе има проблематичан и клизав однос са питањем делотворности правног средства. У случајевима где се институције, понашају као „овнови на брвну“ уместо као репрезенти јавног интереса, правно средство је далеко од делотворности, и представља у ствари „мртво слово на папиру“. У таквој ситуацији друштво се, ишчекујући одлуку законодавца, може осећати као у тамном вилајету. За које год решење да се законодавац одлучи, жалиће се.

**Savo MANOJLOVIĆ**

**Jounger Advisor in Constitutional Court of Serbia**

## THE RIGHT TO AN EFFECTIVE REMEDY AND ARTICLE 9 OF THE SERBIAN LAW ON BANKS

### Summary

*According to Serbian Law on Banks (Article 9) the resolutions of the National Bank by which it performs supervision of safety and soundness and legal compliance of activities of banks are final. The court competent in the administrative proceedings cannot resolve the administrative issue for which this Law stipulates competence of the National Bank of Serbia. The purpose of this paper is to examine compatibility between this regulation and the right on effective*

*legal remedy proclaimed by the Serbian Constitution and European Convention of Human Rights. In addition, differences in definition and determination of the right on effective legal remedy are analyzed as well. Particular features of Central bank and its autonomous and independent position in administrative activities are also considered. Besides, the paper deals with the differences between administrative and administrative-judicial procedure taking into account decisions of the European Court of Human Rights, and analyzes article 198 par. 2 of the Serbian Constitution with the relevant practice of the Constitutional Court. The case of Astra bank is given as an illustrative example of institutional immaturity and disorientation between administrative and administrative-judicial bodies.*

**Key words:** *right to effective legal remedy, National Bank of Serbia, administrative procedure, administrative-judicial procedure, administrative case of complete jurisdiction.*