
НАУЧНИ РАДОВИ

УДК: 342.9:35.077.3(497.11) ; 347.924(497.11)

CERIF: S 111

ТИП РАДА: ИЗВОРНИ НАУЧНИ РАД

DOI: 10.55836/PiP_22201A

др **Зоран ТОМИЋ***

редовни професор Универзитета у Београду – Правног факултета,
Србија

КОМПАТИБИЛНОСТ УПРАВНО-ПРОЦЕСНИХ НАЧЕЛА**

Сажетак

Чланак се бави начелима ујравно-процесној права Србије, али има и шири домашај с обзиром на евројска начела „добре ујравне“. Начела чистије ујравне процедуре и оне ујравно судске су – йолозно узев – биш-но друјачија. Како збој йрироде и „духа“ ових йосйуујака, йако и збој њихове архийекйонике. Но, између њих се йроналазе и значајне везе, имајући у виду сукцесивносй йока ујравне и ујравно-судске делай-носйи, као дефинийивне, конйролно-йравне функције. Ако их йесла официјелносйи и дисйозийивносйи йонајвише одвајају, као и йоложај йлавних учесника у йим йосйуујцима – йоред двосйейеносйи ујравној, односно једносйейеносйи судскоја рада у ујравном сйору – йако их йоједина начела, као шйио су законийосйи, истйина, йосйулај разумно-сйи рока одлучивања, уйврђивање чињеница на усменој јавној расйрави

* Електронска адреса аутора: ztomic@ius.bg.ac.rs.

** Овај рад је допринос пројекту „Савремени проблеми правног система Србије. – Подтема: Претходна и накнадна анализа прописа.“ Правног факултета Универзитета у Београду (2022).

(уз законски предвиђена одступања), јавноснажност, као и употреба језика – чине блиским.

Кључне речи: Начела. – Компаративност. – Уравни једнак. – Уравни сир.

I О начелима управно-процесног права

Начело је норма, уједно принцип, гесло. Правно начело је правна норма: општа, основна, врхунска по снази, значају, свепрожимајућа што се тиче одређеног правног прописа посвећеног извесној области. Процесна начела се тичу начина и оквира поступања надлежних органа, положаја странака, њихових права и обавеза, односа према јавноправним органима, стадијума поступка, временске димензије. *Начела* су полазне, најопштије и најважније норме сваког правног поступка. Управни поступак, као јавноправни процес, почива на одређеном броју основних начела која изражавају његов дух и природу. *Смисао* основних начела управног поступка је у језгровитом приказивању и дефинисању темељних правних вредности на путу решавања управних ствари. Она треба да обезбеде стабилност и уједначеност у процесу примене закона на појединачне ванспорне ситуације, при прецизирању општих правила понашања с обзиром на особености индивидуалних животних догађаја. *Значај* основних начела је, поред реченог, најмање двојак. Прво – она одражавају и учвршћују конзистентност управног поступка, заокруженост и упоришне тачке законског текста који га уређује. Начела су надређена свим појединачним управно-процесним одредбама, како општег управног поступка, тако и посебних поступака. Правна могућност одступања од основних начела управног поступка предвиђена је искључиво у њима самима (на пример, код начела *изјашњавања странаке* одступања се могу предвидети законом). Друго – када неко питање није до краја регулисано у управном поступку, односно када је посредни правни стандард, начела су сигуран путоказ за тумачење права у конкретним случајевима.

Најважнија и најопштија јавна начела савремене демократије и грађанске јавне државе јесу: 1) владавина права, посебно прокламованост и делотворна правна заштита људских и мањинских права и слобода, уз пуно поштовање међународноправних докумената; 2) једнакоправност грађана; 3) раздеоба државноправних функција (подела власти). Према класичној тројној подели, државна власт се грана на законодавну, извршну и судску, којој се јемчи независност. По правилу, на челу извршне власти је државна влада, а њој је подређен припадајући

систем државне и недржавне јавне управе. Јавна управа се стара о целини друштвене заједнице и њеном функционисању, али и о потребама грађана и њихових организација. Она *наређује, ограничава, забрањује, надзире, ујављује, потврђује, додељује, признаје, помаже, подстииче, овлашћује*. Све то на основу закона и у његовом извршењу.

У супстанцијалном смислу, *ујавни рад је јавно реулисана, влашћу подупрџа државна делатности ојеративно-корективној карактера, која се своди на примену јавних пројиса у појединачним вансјорним ситуацијама ради остварења јавној и приватних интереса*. Она се у и домаћем праву и у упоредном праву најјасније исказује кроз три своја опредељујућа правна инструмента: *ујавнојравни акт* (укључујући онај *јаранјни*), *ујавни ујовор* (као *двосјрани ујавни јосао*) и *ујавно-материјални акт*, са две своје *јодврстје*: *ујавна радња* и *јружање јавних услуга*. Постоје, међутим, и још један управни инструмент, нормативни, али не тако типичан за јавну управу: *ујавни пројиси* – општи правни акти (који моделски припадају подзаконско-нормативној правној функцији). Управни рад у друштвеној стварности бива преточен у *ујавнојравне односе* – друштвене односе засноване или бар конкретно уобличене управним радом. Према суштини и усмерењу управног рада – и њиме успостављених управноправних односа – разликује се *ујавно-ојеративни* од оног *ујавно-конјролној*. Управни рад доминира при обављању *ујавних јослова*.

Јавна управа најчешће одговара на питања (из) индивидуалних случајева, конкретно их правно уређујући, односно контролишући, или/и спроводећи непосредно у живот меродавна правна правила – још увек, ипак, претежно ауторитативним путем. Но, право јој није циљ, већ више средство: она има власт, моћ на темељу права ради достизања јавних сврха, постизања значајних јавних учинака.

*Јавнојравна јприрода ујавној јрава*¹ произлази из чињенице да се *улоја државне ујраве своди на одмерено јросјирање ојшјих/јавних захјева и чинидби на индивидуалне ситуације*. Зато је суштина управноправне гране баш то директно сусретање и непосредно повезивање суштине општег/јавног и појединачног, логиком правних правила при регулисању конкретних односа. Тежња је у оплемењивању и целине и њених припадника правдом и једнакоправношћу, складом, редом и сигурношћу, нарочито у остваривању беспоговорног поштовања личности човека и његових слобода и права у друштвеном животу. Управноправна норма, идеално посматрано, једнако веже и носиоце јавне власти и грађане, укључујући и њихове организације.

1 Зоран Р. Томић, *Ојшјје ујавно јраво*, четрнаесто, новелирано издање, Београд, 2021, 95–98.

Европски призната начела ваљане управе (*good administration*)² – која су највећим делом и уграђена у актуелну управну процедуру – треба да обезбеде, нарочито: а) владавину права (*the rule of law*) током управне процедуре (*the principle of legality of public administration*); б) коректно понашање органа према странкама у поступку, посебно заштиту њиховог достојанства и приватности, праћену етичношћу, објективношћу и политичком неутралношћу управних службеника – *fair procedure (due process)*; в) сразмерност употребљених средстава и мера спрам циља који се жели постићи, не дирајући прекомерно и непотребно (већ само неопходно) у интегритет позиције грађана и правних лица у поступку (*proportionality*); г) начело забране дискриминације, тј. једнакоправности; д) начело предвидљивости и извесности – заштите легитимних очекивања, као и поузданости и уједначености (конзистентности) управних мера (одлука и радњи); ђ) начело обзирног и брижљивог вођења поступка – целовито и непристрасно сагледавање сваког релевантног састојка конкретног случаја (и у правном, и у чињеничном погледу); е) истражно начело; ж) начело приступа подацима и заштите података; з) коришћење савремених информационих поступака у управној делатности, посебно у општењу са странкама у управном поступку („е-управа“); и) пружање управних услуга на једном месту – јединствено управно место као допринос концентрацији поступка и олакшање комуникације странака у поступку (*point of single contact*). Такође, поред жалбе као стандардног правног лека против правно неваљаних управно-правних акта устаљује се и *ѝриѝвор* ради заштите од мањкавости других управних активности – управног уговора, обезбеђивања пружања услуга од општег интереса, као и осталих управних активности.

Све претходно наведено, поред осталог, представља „европски управни рам“ – као део европских заједничких правних тековина, тј.

2 Посебно издвајам Повељу основних права Европске уније (*Charter of Fundamental Rights of the European Union*), чл. 41 (Право на ваљану управу).

Илустрације ради, из обиља меродавне правне књижевности, овде упућујем само на: Paul Craig, *EU Administrative Law*, Oxford, 2006; Guy Issac, *Droit Communautaire Général*, Paris, 1983; John Anthony Usher, *General Principles of EC Law*, London, 1997; Eberhard Grabitz, Meinhard Hilf, *Das Recht der Europäischen Union: Kommentar, I–V*, München, 2005; Trevor C. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Oxford, 1998; Helmut Lecheler, *Einführung in das Europarecht*, 2. Auflage, München, 2003; Будимир Кошугић, *Увод у ѝраво Евројске уније*, Београд, 2006, посебно 48 и 170; Радован Вукадиновић, *Право Евројске уније*, четврто измењено и допуњено издање, Крагујевац, 2006, посебно 120 и даље; Марко Давинић, *Евројски омбудсман и лоша уѝрава (maladministration)*, докторска дисертација (необјављена), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2008, посебно 90–99; Александра Рабреновић, „Начела ‘квалитетне управе’ у праву Европске уније“, *Јавна уѝрава*, бр. 1/2002, 155–173.

правних тековина саме Заједнице (*audicibus communautaire / des gemeinschaftlichen Besitzstand*) у европском управном простору.

Доминантни смисао јавној управи примерених европских стандарда јесте да се управни поступак скрати, поједностави, одмерено (делимично) деформализује, концентрише, рационализује и убрза (*efficient*), али не на штету делотворности (ефективности, *effective*) правне сигурности, законитости и начела истине. С тим у вези, важан је *активан положај странке у трансјарентно посављеном управном поседу*, као својеврсног процесног сарадника органа у примени права и пружању јавних услуга: 1) њена непрекидна информисаност, учествовање у свим процесним радњама које се ње тичу, укључујући приступ и доступност свих релевантних докумената; 2) право на саслушање; 3) пружање сваковрсне помоћи странци у поступку (како од органа, не реметећи тиме његову главну улогу у поступку, тако и од стручних лица које странка сама изабере или јој по закону следују); 4) управна образложења свих донетих аката; 5) право да се о њеној правној ситуацији одлучи у разумном року; 6) признато право на правни лек, како против активног делања управе којим странка није задовољна, тако и против пасивног (ћутање, одуговлачење) понашања органа.³

II Основна начела управног поступка (тзв. чисте управне процедуре)

Основна начела Закона о *ошћем управном поседу* Србије су:⁴ законитост и предвидљивост; начело сразмерности; заштита права странака и заштита јавног интереса; начело помоћи странци; делотворност и економичност поступка; начело истине и слободне оцене доказа; самосталности; право странке на изјашњавање; право странке на правно средство, на правну заштиту – приговор или жалбу; правноснажности решења; начело приступа информацијама и заштите података.

Међу основним начелима ЗУП, као релативни новум, пажњу заслужује најпре оно о *зашћим лећимних очекивања странака*. Циљ је да се унапреди правна сигурност и извесност за странке, а да се

3 Према Зоран Р. Томић, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, друго допуњено издање, Београд, 2012, 59–63.

4 Закон о општем управном поступку – ЗУП, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016, 95/2016 – аутентично тумачење, чл. 5–15; Зоран Р. Томић, *Коментар Закона о ошћем управном поседу са судском праксом и рејсћром појмова*, друго, преправљено и знатно допуњено издање, Београд, 2019, 52–54, 119–156.

управна пракса што је могуће више устали и уједначи („орган је дужан да поступа у складу са ранијим одлукама које је донео у истим или сличним стварима...“), уз дозу неопходне и оправдане еластичности.

У европска начела *ваљане ујраве* (*good administration*) спада и новоуведено начело *сразмерности*. Посреди је одмеравање и усклађивање три постулата: заштите јавног интереса, очувања интегритета и позиције странке, суштине њених зајемчених права и законитости поступања. Наиме, свака активност органа која може да ограничи право појединца или да утиче на његов правни интерес мора бити у складу са начелом сразмерности. Управна активност је у складу са начелом сразмерности само када је прикладна и потребна да се постигне сврха коју је прописао закон, а нема начина да се иста сврха постигне мањим ограничењем права. Такође, када се странкама и другим учесницима у поступку налажу обавезе, орган је дужан да примени оне од мера предвиђених прописима које су за њих повољније, ако се њима остварује сврха прописа.

Делотворности и економичности њосиуика су спојени у једно начело са две компоненте које ваља комбиновати, равнотежно примењивати. Једна се тиче успешности и целовитости процесног одлучивања – његовог резултата, у смислу потпуног остваривања и заштите права и интереса странака. То је делотворност. Друга компонента истог начела – економичност, састоји се у брзини вођења поступка уз „што мање трошкова“ по учеснике; наравно, не на штету законитости, делотворности и истине. У истом контексту, странка се ослобађа дужности прибављања оних података о којима службене евиденције воде органи јавне власти. Орган је дужан да по службеној дужности начини увид у чињенице о којима се води службена евиденција, да их прибави и обради податке о њима. То је елемент принципа истражног, службеног деловања органа при утврђивању чињеничног стања, на путу ка истини. С друге стране, орган може да захтева од странке само податке неопходне за њену идентификацију и документе који потврђују чињенице о којима се не води службена евиденција.

Право странке на њравно средсїво укључује два редовна правна пута управне заштите: 1) право на жалбу другостепеном органу против првостепених решења, као и аката и радњи извршења, односно првостепеног ћутања које се у складу са посебним законом не сматра усвајањем захтева странке – раније познато и признато као начело две инстанције, тј. двостепености управног решавања; 2) право на приговор против закљученог управног уговора и других управних активности, односно против управног непоступања у тим управним стварима. Правна средства су на располагању и јавном тужиоцу и јавном право-

браниоцу (и другом државном органу), у складу са њиховим делокругом и надлежношћу.⁵

Начело њравноснажностии решења настоји да обезбеди релативну правну сигурност и извесност – и по странке, и по правни поредак. Правноснажно је оно решење против којих је, кумулативно и сукцесивно: а) искоришћена жалба у управном поступку, или је она била законом унапред искључена (једностепеност управног решавања), или је странка пропустила да је благовремено изјави (у овом потоњем случају, управна одлука је једновремено постала, одмах и непосредно, и правноснажна); б) судска заштита у управном спору искоришћена (исцрпена), односно вољом странке није ни тражена у предвиђеном року. Утврђена је и заштитна клаузула поверења за странке у већ донете правне акте којима су унете промене у правне односе: правноснажно решење „којим је странка стекла одређена права, односно којим су странци и одређене неке обавезе, може се поништити, укинути или изменити само у случајевима који су законом одређени“.

Предвиђено је и *начело њрисџуџа информацијама и зашџиџиџе џо-даџџака*, у складу са меродавним законом о доступности информација од јавног значаја и заштити података.

С друге стране, *Закон о џуџравним сџоровима Србије*⁶ садржи и експлицитна и прећутна начела. Из његовог текста произлазе поједина, мање или више изражена, начела управно-судског поступка, односно управног спора. То су: начело законитости; начело заштите права странака пред судом, у вези с њиховом процесном (не)равноправношћу; начело диспозиције странака; начело о несуспензивном дејству управно-судске тужбе; начело судског утврђивања чињеница на усменој јавној расправи; начело зборног суђења специјализованог суда; начело о комбиновању ограничене и пуне судске јурисдикције; начело судског одлучивања у разумном року и јавног објављивања (изрицања) пресуде; начело једностепености управно-судског поступка, тј. аутоматске правноснажности донетих одлука; начело обавезности управно-судских одлука; начело о супсидијарној и сходној примени парничних прописа; начело о употреби језика у поступку; начело о судском одлучивању о сношењу трошкова поступка.

Суд у управном спору *на основу закона* расправља предмет управно-судског поступка. Применом закона проверава се законитост оспореног управног акта, односно законитост управног ћутања управе у конкретном случају. *Процесни смисао* начела законитости је да суд током управног спора предузима одговарајуће радње поступка предвиђене

5 ЗУП, чл. 13 ст. 3.

6 Закон о управним споровима – ЗУС, *Службени гласник РС*, бр. 111/09.

законом: ЗУС-ом, а супсидијарно и сходно, и меродавним парничним законом – а по изузетку и неким другим специјалним законом. У погледу одређених облика процесних активности, ЗУС пружа основ за *алтернативно судско деловање*, не наређујући суду, већ само дајући му могућност како да поступи.⁷

Начело законитости при решавању управног спора, у управно-судском поступку *има и два нарочита изведена вида*: 1) када ЗУС упућује на неки други закон који суд такође мора поштовати – рецимо, код пружања заштите против одређених појединачних аката по основу неког посебног закона,⁸ или код искључивања пуне јурисдикције посебним законом,⁹ или код предвиђања захтева за преиспитивање судске одлуке (као ванредног правног средства) одређеним посебним законом¹⁰ или код упућивања на сходну примену парничног закона;¹¹ 2) када суд решава мериторно сâму управну ствар, у пуној јурисдикцији¹² – дужан је да се придржава како матичних управних прописа процесног карактера (ЗУП-а и одговарајућих специјалних прописа), тако и меродавног материјалног закона, садржинских одредаба из управне материје у којој решава уместо надлежног органа (чији акт том приликом замењује својим актом).

Начело законитости се у управно-судском поступку преплиће са начелом диспозиције странака као имплицитним њеслом: „Законитост оспореног управног акта суд испитује у границама захтева из тужбе, али притом није везан разлозима тужбе.“¹³ Начело законитости, начело суђења у разумном року и начело судског утврђивања чињеница на усменој јавној расправи граде, заједно – *йраво на йравично суђење*.¹⁴

Начело заштите равноправних странака је прећутно исказано. *Начело заштитне йрава сучељених странака йред судом* у вези је са њиховом процесном равноправношћу. У управном спору, пред судом,

7 На пример: у погледу захтева тужиоца за одлагање извршења управног акта (чл. 23 ст. 2–4); решавања спора без списка (чл. 30 ст. 3 друга реченица); код искључивања јавности за целу расправу или само за одређени део расправе (чл. 35 ст. 2), приликом опредељивања за одлучивање у пуној јурисдикцији у спору због ћутања управе (чл. 44) и тако даље.

8 ЗУС, чл. 3 ст. 3.

9 ЗУС, чл. 43 ст. 3.

10 На основу одредбе чл. 49 ст. 2 тач. 1 ЗУС.

11 ЗУС, чл. 74.

12 ЗУС, чл. 43.

13 ЗУС, чл. 41 ст. 1.

14 Вид. Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода (*European Convention on Human Rights*), чл. 6; Устав Републике Србије, *Службени йласник РС*, бр. 98/2006 и 115/2021, чл. 32; ЗУС, чл. 2.

тужилац и тужени током управно-судског поступка имају начелно избалансиран процесни статус. Они уживају принципијелно подједнаку правну заштиту, као контрадикторне, сучељене странке пред судом. Доносилац оспореног акта (односно орган за који тужилац тврди да је незаконито „ћутао“, тј. ускратио доношење захтеваног акта) јесте тужена страна у спору, а не надређени субјект тужиоцу у управно-судском поступку. У том смислу, могло би се говорити о *једнакојравносџији сџиранака љри уђравном суђењу*. На суду би морао да буде терет чувања њихове, макар формалне, законске симетрије у односу на предмет управног спора, на тему суђења о којем је реч.

Основне одреднице једнакојравносџији сџиранака љри уђравном суђењу, у смислу нашег ЗУС-а,¹⁵ постоје и више тачака.¹⁶ *Начело дисџиозиције сџиранака* уткано је у цео ток управно-судског поступка: по тужби, као и по правним средствима. Суд, по правилу, не делује *ex offio*, већ у складу са правцем и обимом изражене воље странака, особито тужиоца. У првом реду, управно-судски поступак започиње самим подношењем тужбе, дакле једном процесном радњом странке. Дакако, при томе се морају поштовати елементарне процесне претпоставке за вођење спора. Тако, процесну зрелост за судску контролу управе, путем управног спора, стиче тек *коначан* управни акт. Али, управни спор се не може покренути ако је у неком случају жалба остала неискоришћена. *Исџиоком рока за жалбу љрвосџејено решење у исџији мах сџииче и коначносџији и љравноснажносџији* (као и извршност). Жалбена управна контрола, осим ако је жалба унапред искључена, нужна је процесна претпоставка за отпочињање судске контроле, по тужби у управном спору. С гледишта правне заштите у управним стварима, управно-судски поступак, видимо, следи другостепени управни поступак. Све у свему, *не љосредно љокреџињање уђравној сџора, љре исцрџљивања жалбеној љуџи, љроцесно је забрањено*. У том смислу, може се говорити о *начелу сукцесивносџији уђравне жалбе и уђравно-судске љужбе*. Али, и *изјављивање*

15 У погледу ранијег ЗУС-а, вид. Зоран Р. Томић, „(Не)једнакоправност странака при управном суђењу“, *Правни живоић*, бр. 9/1997, 721–736.

16 С једне стране, с обзиром на правило о несуспензивном (неодлажућем) дејству тужбе према оспореном акту (чл. 23 ст. 1), а с друге, с обзиром на могућност да се, по захтеву тужиоца, извршење ипак одложи од стране суда (чл. 23 ст. 2–3); код достављања тужбе на одговор туженој страни (чл. 30); код права на приговор против решења судије појединца: о одбацавању тужбе (чл. 27) или при обустављању поступка (чл. 28 ст. 3, чл. 32 ст. 3); при одржавању усмене расправе (чл. 33–39); у погледу доношења и објављивања пресуда, као и њиховог издавања у овереном препису (чл. 46–47); у односу на обавезност пресуда (чл. 7, чл. 68–73); у погледу доступности предвиђених правних лекова (чл. 49 – Захтев за преиспитивање судске одлуке, и чл. 56 – Понављање поступка); што се тиче сношења трошкова поступка (чл. 66–67) и тако даље.

жалбе и њодношење њужбе њо законском следу зависе од воље овлашћеног лица. То је аустријско-немачки модел, широко прихваћен на европском континенту, али и у америчком праву – насупрот владајућим солуцијама француског, а делом и енглеског управног права. Процесна последица директног обраћања суду, побијањем тужбом првостепеног управног решења пре коришћења управне жалбе, односно после њеног пропуштања – јесте *одбацивање њужбе*, без испитивања њених навода.¹⁷ Исто тако, током поступка поједине процесне радње странака могу изазвати немериторно завршавање спора, обустављање управно-судског поступка. У питању је његово окончање без доношења пресуде. Тако је код: а) одустанка тужиоца од тужбе;¹⁸ б) поништења управног акта у претходном поступку;¹⁹ в) удоваљавања тужбеном захтеву од туженог²⁰ о чему се, на позив суда, изјашњава и тужилац. Такође, приликом судског одлучивања *ресјекују се границе захтева њужбе*.

Диспозитивност странака има своје *њроцесне међе*. Тако, странке могу саме понудити доказе у управно-судском поступку – у тужби, одговору на тужбу, као и на самој расправи, али „суд на расправи одлучује који ће се докази извести ради утврђивања чињеничног стања“.²¹ Надаље, суд *њо службеној дужности*, и независно од навода тужбе, пази на *нишћавосћ* оспореног акта. Затим, *ујравно-судски њосћујак се увек завршава акћом суда*: чисто процесноправним (судско решење о одбацивању тужбе, односно решење о обустављању поступка), или пак мериторном одлуком (судска пресуда). *Mutandis mutandis* вреди и код поднетих правних средстава.

Начело о *несусћензивном дејсћиву ујравно-судске њужбе* је релативно. Док управна жалба (а и сам жалбени рок) по правилу задржава извршење ожалбеног, првостепеног акта – у управном спору „тужба, по правилу, не задржава извршење акта против кога је поднета“.²² Ипак, у ЗУС-у су наведени услови за могуће судско одлагање извршења „коначног управног акта којим је мериторно одлучено о управној ствари“, по захтеву тужиоца. Ти услови су *кумулятивно њосћављени*: 1) да би извршење коначног мериторног управног акта нанело тужиоцу штету која би се тешко могла поправити; 2) да одлагање извршења није противно јавном интересу; 3) да се одлагањем извршења не наноси већа

17 ЗУС, чл. 26 ст. 6.

18 ЗУС, чл. 32.

19 ЗУС, чл. 28 ст. 2.

20 ЗУС, чл. 29.

21 ЗУС, чл. 39 ст. 2.

22 ЗУС, чл. 23 ст. 1.

ненакнадива штета противној странци, односно заинтересованом лицу.²³ Суд оцењује у сваком конкретном случају да ли су ти услови испуњени или нису, а тужилац у свом захтеву за одлагање извршења мора да пружи одговарајуће доказе или да бар учини вероватним да су наведени услови испуњени, посебно у погледу штете која би извршењем управног акта њему била нанета. Ако утврди да су наведени законски услови испуњени, суд може, али не мора, да одложи извршење својим решењем. У питању је његова дискрециона оцена.

Начело *судској ушврђивања чињеница на усменој јавној расправи* је јасно исказано још код правичности управног суђења. Но, касније је добрано разблажено. Наиме, да би решио управни спор *суд, њо њравилу, сџм ушврђује чињенично стање на усменој јавној расправи*, уз сучељавања странака и њихово право да и саме износе чињенице и доказе које им иду у прилог. То вреди и када решава у спору ограничене јурисдикције и када решава у пуној јурисдикцији – када решава и саму управну ствар. Ово знатно јача како овлашћења, тако и одговорност Управног суда у погледу заштите права странака и остваривања објективне законитости, али и утврђивања – у самом управно-судском поступку – тачног и потпуног, тј. истинитог чињеничног стања. Оно је на линији стандарда о праву на правично суђење, о чему је било речи. Уосталом, и сам ЗУС утврђује: „У управном спору, суд одлучује на основу закона и у разумном року, на подлози чињеница утврђених на усменој јавној расправи.“²⁴

Начело зборног суђења специјализованог суда, такође је начело управно-судског поступка. У ЗУС-у управне спорове у Србији решава Управни суд, као специјализована судска инстанца републичког ранга. У поступку по захтеву за преиспитивање одлуке Управног суда одлучује Врховни касациони суд. Што се тиче састава већа за решавање управних спорова, трочлано веће је правило, „осим ако овим законом није другачије одређено“.²⁵ Тако, у складу са Уставом,²⁶ у одређеним питањима може да суди и судија појединац. То је ЗУС-ом предвиђено код „претходног поступка“ испитивања тужбе. Тај део поступка логично претходи деоници процесног утврђивања чињеница од стране суда ради одлучивања о предмету спора. Но, судија појединац никада не може (не сме, није уопште предвиђено) доносити мериторне судске одлуке у форми пресуда. На решења судије појединца увек је допуштено улагање приговора посебном судском већу.

23 ЗУС, чл. 23 ст. 2.

24 ЗУС, чл. 2.

25 ЗУС, чл. 8.

26 Устав, чл. 142 ст. 6.

*Начело о комбиновању ограничене и њуне судске јурисдикције је прећутно исказано. У српском праву, према актуелном ЗУС-у, решавање управног спора у ограниченој јурисдикцији знатно је претежнији случај него пуна јурисдикција, премда за ову другу у важећем закону постоје много шире могућности у односу на оне прописане ранијим законом. Код *сјора ораничене јурисдикције* судска власт у управном спору своди се једино на оцену законитости тужбом оспореног акта, односно на испитивање основаности ћутања управе. То је у управном спору главна правна ствар коју је суд, поводом тужбе, дужан да расправи. Као резултат, следи одбијање тужбе или поништавање управног акта буде ли утврђена његова незаконитост (или наређивање доношења изосталог акта). Тиме је основни судски задатак обављен – спор је завршен коришћењем касаторних овлашћења суда.*

*Такође, у ограниченој јурисдикцији – без одлучивања о ствари која је била предмет предсудског поступка – суд доноси и *пресуду о утврђењу незаконитости актиа без њравних дејстава* (у сврху правне сигурности и обелодањивања противправности) и *пресуду о утврђењу да је тужени њоновио свој ранији акти који је већ једном судски њонишћен као незаконити*. И утврђујућа, декларативна судска пресуда о оглашавању решења ништавим јесте вид ограничене јурисдикције; на ништавост суд иначе пази по службеној дужности.*

*Код управног спора њуне јурисдикције суд је, под законским условима, овлашћен да правно закорачи и даље од расправљања законитости оспореног (у)правног акта. Овлашћења суда су ту знатно шира, под претпоставком да претходно установи незаконитост оспореног решења. Наиме, пошто је расправио главну судску ствар у корист тужиоца, суд је овлашћен да иде до краја у заштити његових права и правних интереса. Другим речима, *суд о њредметној индивидуалној њравној ситуацији може да одлучује и мериторно, њејосредно сџм решавајући о њравима тужеоца – о сџмој уњравној ствари – џако да њејова пресуда у свему замењује акти надлежној ордана. Дакле, њоред касаторних, суд џу ујоџребљава и своја реформаџјска овлашћења која су садржински уњравноњравне њрироде.**

Код спора пуне јурисдикције изричито је забрањено да се он води „када је предмет управног спора управни акт донет по дискреционој оцени“.²⁷ Важна је и законска формула према којој у појединим материјама спор пуне јурисдикције може посебним законом бити изричито искључен. Ово због особености одређених управних области (неопходност поседовања специјализованог ванправничког знања, прописима предвиђена знатна количина дискреционе управне оцене у њима

27 ЗУС, чл. 43 ст. 2.

и сл.) у којима сам суд, својом пресудом, није у стању да мериторно ваљано уреди те и такве управне ствари уместо матично надлежног органа.

Тако, *йуна јурисдикција, йїј. решавање уйравне сївари од сїйране самої суда* у актуелном ЗУС-у бива предвиђена: а) ако природа ствари то дозвољава и ако чињенично стање, било из управног поступка, било (и) оно које је сам суд утврђивао, пружа поуздан основ за то; посреди је овлашћење суда;²⁸ б) „у случајевима када би поништење оспореног акта и поновно вођење поступка пред надлежним органом изазвало за тужиоца штету која би се тешко могла надокнадити, а суд је сам утврђивао чињенично стање“, тада је то обавеза суда;²⁹ в) ако сама странка тражи да суд својом пресудом реши управну ствар, у ком случају је то овлашћење суда; одбије ли такав захтев странке, „суд је обавезан да посебно наведе разлоге због којих тај захтев није прихватио“;³⁰ г) када орган не изврши правноснажну судску пресуду, било активно (донесе акт у супротности са пресудом),³¹ било пасивно (не донесе никакав акт противно тој својој обавези)³² – реч је о обавези суда да сам непосредно реши управну ствар (осим ако му то не допушта сама природа ствари или, пак, постоји изричита законска забрана пуне јурисдикције у одређеном случају), уместо органа управе; д) у спору због ћутања управе, „ако суд располаже потребним чињеницама а природа ствари то омогућава“; пуна јурисдикција је у том случају само овлашћење суда.³³

Начело о *судском одлучивању у разумном року* повезано је са јавним објављивањем (изрицањем) пресуде. Судски рад по тужби у управном спору завршава се јавним објављивањем (изрицањем) судске одлуке, што је такође компонента права на правично суђење. Ипак, она није – ни у домаћем, ни у европском праву и пракси – тако дословно постављена и спроведена. Поред класичног јавног, усменог објављивања судских одлука, у легитимном оптицају је и солуција да су све донете одлуке доступне на увид странкама.

Начело једносїеиеносїи уйравно-судскої йосїуїка значи ауїо-майїску йравноснажносїи донейїих одлука. Управно-судски поступак увек је *једносїеиен.* Одлука којом се окончава поступак одмах је и *йравноснажна.* Процесно гледано, правноснажност судских одлука значи, пре свега, њихову *редовну ненайадљивосїи* од странака. *Инїїейралносїи*

28 ЗУС, чл. 43 ст. 1.

29 ЗУС, чл. 43 ст. 5.

30 ЗУС, чл. 43 ст. 4.

31 ЗУС, чл. 70.

32 ЗУС, чл. 71.

33 ЗУС, чл. 45.

ујравне делатности и судске делатности има у ујравном сјору смисао појиврђивања или завршној обликовања, односно законитиој усмеравања ујравној рада од сјирание суда.

Начело обавезности судских одлука је изричито формулисано.³⁴ То саображено важи и за судска решења, немериторне одлуке о завршетку управно-судског поступка. Управно-судска пресуда има *снају законске истине* у погледу спорног односа који је њом расправљен. Тај *ауторитет и пресуђене ствари (res iudicata)*, као главно обележје судске пресуде, указује на њену редовну дефинитивност, релативну непроменљивост, на стабилност ситуације која је створена или утврђена. Обавезност правноснажних судских одлука значи њихову извршност – обавезу да се по њима поступа.³⁵ Тиме се чува и осигурава углед управног суда и практични смисао управног спора. Обавезност једне одређене управно-судске одлуке непосредно погађа странке из конкретног спора (тужиоца, туженог и заинтересовано лице), а посредно вреди и *erga omnes*. Начелно, сам суд није формално везан својом пресудом у будућим сличним случајевима: од свог става из једне пресуде он касније може и да образложено одступи.

Начело о сујсидијарној и сходној иримени иарничних иройиса је дато законски експлицитно: празнине ЗУС-а у уређивању управно-судског поступка попуњавају се одговарајућим одредбама парничног закона, и то *сходно*.³⁶ То се чини квалитативно и квантитативно примерено природи управног спора, прилагођено његовом духу и суштини. Ипак, *ирирода ујравној сјора је бијино различитија од иарнице*. Стандардно, у управно-судском поступку одлучује се непосредно само о правном питању повређености права тужиоца путем одређеног коначног појединачног јавноправног (ауторитативног) акта, о законитости једног конкретног (у)правног акта који се тиче тужиоцеве правне ствари, а не и о неком праву или обавези тужене стране. У управном спору се пред судом појављује свакад један јавноправни субјект, носилац извршно-управне власти. Но, стриктно гледано, не суди се њему – том органу (организацији) – него његовом конкретном чину, активном или пасивном држању (ћутање управе). Дакле, у управном спору једна власт – судска – ауторитативно пресуђује, на основу закона, о понашању вршиоца друге власти у појединачном случају у којем је, тужбом, изражена сумња у незаконитост тог службеног чина. Када је посреди спор због ћутања управе, спорно правно питање је експлицитно (не)издавање акта као законска службена обавеза тужене стране. Али, и ту се одлучује да ли

34 ЗУС, чл. 7 ст. 1.

35 ЗУС, чл. 68–73.

36 ЗУС, чл. 74.

је повређено једно право тужиоца: његово процесно право на одлуку уопште, на решење његове појединачне (у)правне ствари (без обзира на његову садржину).

И код грађанскоправних спорова, и код управних спорова постоји спорно неказнено правно питање изнето пред суд. Он, као независан и непристрастан арбитар, у контрадикторном правном поступку, поштујући и штитећи права супротстављених странака, треба да на постављено питање пружи мериторан и дефинитиван правни одговор, са снагом законске истине и обавезности. Од суда се очекује зналачка и ауторитативна правна заштита у датој ситуацији. Отуда је – и с обзиром на разлике, а имајући у виду и сродности парнице и управног спора – логична и оправдана сходна примена парничних прописа у управним споровима.

Правила о *ујојџреби језика у судским и другим правним њосџуџцима* важе и за управно-судски поступак. *Начело о сношењу џрошкова џосџуџка* гласи: „У управном спору о трошковима поступка одлучује суд.“³⁷

III Рангирање начела

У *џрворазредна начела чистџе уџравне џроцедуре* уврстили бисмо она која се тичу законитости, делотворности, истине, права на правни лек, правноснажности и официјелности (службеног карактера поступка). А код *уџравно-судској џосџуџка држимо да су најважнија*: правично суђење, тј. истина и законитост, као и диспозитивност, равноправност странака пред судом, правноснажност пресуда и обавезност и извршење правноснажних судских пресуда.

Нешџо мањи значај придали бисмо, *шџо се џиче ЗУП-а*: економичности, употреби језика, суспензивном и деволутивном дејству правног лека. А код ЗУС-а, у другом плану спрам претходно наведених, су: право на правни лек (будући да у актуелном законском тексту нема редовних правних лекова, већ једино оних ванредних!), несуспензивно дејство тужбе, зборно суђење, сходна примена парничних правила, пресуђење на јавној усменој расправи (са незанемарљивим изузецима), пресуђење у ограниченој јурисдикцији као правило, као и употреба језика.

Тек на концу, навели бисмо, у погледу управног поступка, предвидљивост управног одлучивања (заштиту легитимних очекивања странке само овлаш законски дотакнуту) и законске принципе сношење

трошкова поступка. Тако и код ЗУС-а, у управном спору, сношење трошкова, премда у пракси може да буде веома значајно, за тему овог рада нема превелику тежину.

IV Завршни став о компатибилности начела

Дух и смисао двају анализираних поступака отварају следеће капитално теоријско-практично питање: *да ли је ујравни спор, њј. ујравно-судски њосџуџак њеџовој решавања у сушџини иџак џређи ујравно-џроцесни сџеџен? У прилог потврдном одговору говоре, у првом реду, џроцесне релације ујравно-џравних средсџава, особитџо жалбе и ујравно-судске џужбе, нарочитџо сама џроцесна дефиниџивност судске зашџитџе у ујравном сџору, као и џравни инсџџџуџџ џуне судске јурисдикџије у свим њеџовим елементџима. У корист негативног одговора стоџи, опет, битџно друџачија џроцесна џозиџија суда, његова независност у управном спору и старање искључиво о законитости. Суд је „изван и изнад спора“, што је принципијелно различито у односу на положај вршилаца јавне управе, коџи се првенствено руководи јавним интересом у управном поступку (у оба степена). И сама џприрода судској џосџуџка у односу на чисџу ујравну џроцедуру значајно је друџачија (веђа формализованост, појачане процесне гаранџије учесницима, стандард о одржавању усмене јавне расправе ради утврђивања чињеница и сл.). Што се тиче пуне судске јурисдикџије, она је (у домађем, као и веђини упоредноправних система) знатно ређе обавеза суда, а чешђе његово овлашђење које никада не дира у управну дискреџиону оцену. Само по нужди, односно само у односу на природу појединих захтева тужилаца, суд решава уместо управе – или чак то никада и не сме да чини (немачки рецепт).*

Све у свему – имајуђи у виду и поставку о подели државноправних функција, уз традиционалну независност судства, па и оног специјализованог/управног, посебно у односу на целину органа и организација јавне управе – ближи смо ставу да *ујравни спор иџак није џређи ујравно-џроцесни сџеџен, неџо, џоџлавитџо, крунска и дефиниџивна, судска конџрола ујравне делатностџи.*

С друге стране, повезаност свих побројаних начела требало би да потврди интегралност управно-процесних упоришта. Јер, домађе *ујравно-џроцесно џраво чине највеђма норме о ујравном џосџуџку (оџшџџи џравни режим и сџеџијални џравни режими у џоџледу џојединих ујравних матџерија) и норме џосвеђене ујравно-судском џосџуџку, џј. ујравном сџору. Та два корпуса регула, како смо показали, многоструко су повезана. Најважније џачке њиховој џовезивања, односно ‘мостџови’ џџих џосџуџка јесу: предмет поступ(а)ка; начела; странке; утврђивање чињеница;*

управна средства и тужба; могућност одлагања извршења; самоконтрола туженог у току спора; пуна судска јурисдикција; понављање поступ(а) ка; захтев за судско преиспитивање у одсуству жалбе; извршење управних и судских одлука; разуман рок; примена парничних прописа.

Компатибилност процесних управно-процесних начела је комплексно питање. Најпре, и за управни поступак уређен ЗУП-ом, и за управно-судски поступак по ЗУС-у – вреде поједина заједничка, или бар повезана начела. Најважнија су: *законитости решавања* (и у формалном и у материјалном смислу); *начело истине*, у вези са саслушањем странака и оценом доказа; *начело једнакости у управне одлуке*. Што се тиче овог последњег, наглашавамо да у случају одбијања тужбе од стране суда, оспорени управни акт задобија својство правноснажности.

Управни поступак и управно-судски поступак посматрају се у њиховом јединству и када се процењује да ли је поштован правни стандард решавања у разумном року. Код тога се по правилу, у пракси Европског суда за заштиту људских права и основних слобода, *почећак разумног рока рачуна од првог остваривања управне акција/ћушања – стандардно од изјављивања управне жалбе, или чак још од самог почетка првостепености управне институције*. Оцена разумности у погледу завршетка рока обично се квалификује према моменту јавне доступности донете правноснажне судске одлуке, урачунавајући ту и рок за њено извршење.³⁸

Све у свему, линија *компатибилности управно-процесних начела*, не само у овдашњем праву, могла би да се представи на следећи начин: законитост и задовољавање правно уобличеног јавног интереса, паралелно и истовремено остваривање и заштита права странака, правна сигурност оличена у правноснажности решавања, и процесни ред, континуитет управног и судског деловања, прожет временском рационалношћу одлучивања у облику правног стандарда разумног рока.

Коришћена литература

Anthony Usher John, *General Principles of EC Law*, London, 1997.

Вукадиновић Радован, *Право Европске уније*, четврто измењено и допуњено издање, Крагујевац, 2006. (Vukadinović Radovan, *Pravo Evropske unije*, четврто изменјено i допуњено izdanje, Kragujevac, 2006)

Grabitz Eberhard, Hilf Meinhard, *Das Recht der Europäischen Union: Kommentar, I–V*, München, 2005.

38 Упућујемо на З. Р. Томић (2012), 140–147.

Давинић Марко, *Европски омбудсман и лоша управа (maladministration)*, докторска дисертација (необјављена), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2008. (Davinić Marko, *Evropski ombudsman i loša uprava (maladministration)*, doktorska disertacija (neobjavljena), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2008)

Issac Guy, *Droit Communautaire Général*, Paris, 1983.

Кошутећ Будимир, *Увод у право Европске уније*, Београд, 2006. (Košutić Budimir, *Uvod u pravo Evropske unije*, Beograd, 2006)

Lecheler Helmut, *Einführung in das Europarecht*, 2. Auflage, München, 2003.

Рабреновић Александра, „Начела ‘квалитетне управе’ у праву Европске уније“, *Јавна управа*, бр. 1/2002. (Rabrenović Aleksandra, „Načela ‘kvalitetne uprave’ u pravu Evropske unije“, *Javna uprava*, br. 1/2002)

Томић Зоран Р., *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, друго допуњено издање, Београд, 2012. (Tomić Zoran R., *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*, drugo dopunjeno izdanje, Beograd, 2012)

Томић Зоран Р., *Коментар Закона о општем управном поступку са судском праксом и регистром појмова*, друго, преправљено и знатно допуњено издање, Београд, 2019. (Tomić Zoran R., *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku sa sudskom praksom i registrom pojnova*, drugo, prepravljeno i znatno dopunjeno izdanje, Beograd, 2019)

Томић Зоран Р., *Опште управно право*, четрнаесто, новелирано издање, Београд, 2021. (Tomić Zoran R., *Opšte upravno pravo*, četrnaesto, novelirano izdanje, Beograd, 2021)

Hartley Trevor C., *The Foundations of European Community Law*, Oxford, 1998.

Craig Paul, *EU Administrative Law*, Oxford, 2006.

Zoran TOMIĆ, PhD

Full Professor at the University of Belgrade Faculty of Law, Serbia

COMPATIBILITY OF PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW

Summary

The article is dealing with the principles of administrative procedural law of Serbia but is also of importance from the point of view of European principle of “good administration”. Principles of pure administrative procedure and those of administrative dispute are substantially different. But, having in mind succession in the course of administrative procedure and administrative dispute existing connection between principles of two procedures is obvious. While principle of publicity and principle of dispositivity are contrary to each other, as well as the position of the main participants in mentioned procedure, some principles, as principle of legality, principle of reasonable time for decision-making, establishing the facts at an oral public hearing, principle of finality, use of language, etc. – make them familiar.

Key words: *Principles. – Compatibility. – Administrative Procedure. – Administrative Dispute. – Administrative Procedural Law.*

Датум пријема рада: 10. 4. 2022.

Датум прихватања рада: 15. 6. 2022.