
СУДСКА ПРАКСА

др Вук ЦУЦИЋ^{*}
редовни професор Универзитета у Београду –
Правног факултета, Србија

НЕПОСТОЈАЊЕ УСЛОВА ЗА ВОЂЕЊЕ ИЛИ ЗА ОБУСТАВЉАЊЕ УПРАВНОГ ПОСТУПКА? ЈЕДАН ПРИМЕР СУДСКОГ (РА)СТВАРАЊА ПРАВА

Редови који следе преиспитују тумачење одредбе чл. 101 ст. 1 Закона о општем управном поступку – ЗУП¹ изнето у пресуди Управног суда.²

Пресуда је једна у низу одлука донетих у маратонском поступку попуњавања радног места вишег саветника у једном органу државне управе, који је започет 2017. године. Радно место је попуњено на јавном конкурс на који су пристигле четири пријаве, од којих је једна одбачена. Конкурсна комисија је оценила три кандидата и предложила једног, који је примљен у радни однос. У поступку је више пута изјављивана жалба Жалбеној комисији Владе, она је одбијала жалбу, затим би Управни суд усвајао тужбу и поништио њену одлуку, након чега би Жалбена комисија усвајала жалбу, поништавала ожалбено решење и враћала

^{*} Електронска адреса аутора: vukcusic@ius.bg.ac.rs.
ORCID ID: 0000-0002-8373-5613.

1 Закон о општем управном поступку – ЗУП, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016, 95/2018 и 2/2023.

2 Пресуда Управног суда, Одељења у Крагујевцу, бр. I-9 у 9911/23 од 23. децембра 2025. године.

предмет на поновно одлучивање првостепеном органу. Овај низ се (до сада) поновио три пута.

Услед дугог трајања поступка, пре доношења трећег првостепеног решења, лице које је примљено у радни однос на јавном конкурс 2017. године, 2019. године је прешло у други орган, а на то радно место је на неодређено време преузет државни службеник из другог органа. Због тога је у трећем првостепеном решењу јавни конкурс обустављен применом одредбе чл. 101 ст. 1 ЗУП, јер није било услова за даље вођење поступка. Изјављену жалбу је Жалбена комисија Владе одбила. Међутим, тужбу против одлуке другостепеног органа Управни суд је усвојио и поништио оспорено решење, управо на основу тумачења одредбе чл. 101 ст. 1 ЗУП, које је предмет овог рада.

Наиме, у релевантном делу пресуде (стр. 6 и 7) Управни суд наводи следеће:

„Међутим, разлози наведени у образложењу првостепеног и тужбом оспореног решења, се не могу подвести под разлоге који органу у смислу те одредбе наведеног закона, даје могућност да обустави поступак. Наиме, обустава поступка, покренутог по захтеву странке се врши, када странка изричито одустане од захтева (чл. 98. став 1.), као и кад орган нађе да нема услова за настављање започетог поступка, односно да су, због понашања странке (прећутни одустанак од захтева – члан 98. став 2. у вези са чланом 107. став 3., код претходног питања) или када су услед других околности, отпали разлози за његово даље вођење (нпр. смрт странке или ситуација када је странка сама извршила радње на које је будућим решењем требала да буде обавезана), осим када закон налаже да се поступак настави (члан 98. став 3.). Ни у један од наведених разлога се не може подвести предметна ситуација, при чему се термин из те одредбе, ако „орган нађе“, ни у ком случају не може тумачити тако да то могу представљати било који разлози за које орган сматра да могу бити основ за обуставу поступка, већ само напред наведени законом прописани случајеви, а орган утврди да они постоји, односно нађе да нема услова за настављање започетог поступка. Другачијим поступањем приликом обустављања поступка, у оквиру других, изван закона одређених случајева, би се озбиљно нарушила процесна права на штету странке, тј. нарушила би се управно-процесна процедура, која, између осталог, треба да обезбеди владавину права током управне процедуре, а тиме би се отворио пут изван законског самовољног поступања органа на штету права странака, као учесника у поступку.“

Дакле, према тумачењу садржаном у пресуди, одредба чл. 101 ст. 1 ЗУП само упућује на друге случајеве обустављања садржане у ЗУП. Другим речима, она не садржи самосталан разлог за обустављање поступка.

Сматрамо да се овакво схватање Управног суда противи језичком, историјском и системском тумачењу ЗУП. Као подлогу за образложење датог става, дајемо најпре преглед уређења обустављања поступка у ЗУП.

Чл. 101 ЗУП (Обустављање поступка) у првом ставу прописује да се поступак обуставља ако орган нађе да нема услова да се даље води, а закон не налаже да се поступак настави. У другом ставу истог члана стоји да се поступак обуставља и у другим случајевима одређеним законом, а у трећем да се поступак обуставља решењем.

Поред чл. 101, ЗУП уређује обустављање поступка и у другим одредбама. Конкретно, управни поступак се обуставља: (1) ако наступи смрт физичког лица или правно лице престане да постоји, а права, обавезе и правни интереси о којима се одлучује не могу да пређу на наследнике, односно правне следбенике (чл. 45); (2) ако орган наложи странци да положи предујам за трошкове поступка, а странка то не уради (чл. 86 ст. 2); (3) кад странка одустане од захтева, изузев када се противна страна противи обустављању поступка или када је настављање поступка, који је могао бити покренут и по службеној дужности, у јавном интересу (чл. 98 ст. 3); (4) ако орган прихвати предложено поравнање странака (чл. 99 ст. 5); (5) ако странка поводом чијег захтева је покренут поступак не поднесе у одређеном року доказ о томе да је од надлежног органа тражила покретање поступка по претходном питању (чл. 108 ст. 3); (6) ако је поступак покренут захтевом странке, па она не дође на усмену расправу мада је уредно позвана, ако из целокупног стања ствари може да се претпостави да је странка одустала од захтева (чл. 114 ст. 2); (7) кад жалилац одустане од жалбе (чл. 157 ст. 3); 8) орган обуставља поступак (управног) извршења ако је обавеза у целини извршена, ако извршење уопште није било дозвољено, ако је управљено према лицу које није извршеник, ако тражилац извршења одустане од предлога за извршење или ако је решење које се извршава поништено или укинута (чл. 203 ст. 1).

Приликом одређивања правог смисла правних норми треба поћи од основних принципа тумачења. Такав је принцип да се свакој одредби мора дати смисао, то јест, да законодавац није имао намеру да одређену одредбу учини бесмисленом, неупотребљивом или сувишном. Такође, утврђивање правог смисла правних норми треба да започне језичким тумачењем норме, па тек ако оно отвара простор за различита тумачења, треба прибећи другим врстама тумачења. Делује да ниједан од ових принципа није примењен приликом тумачења одредбе чл. 101 ЗУП.

Наиме, понуђено тумачење поменуте одредбе наводи на закључак да је она сувишна. Ако она искључиво упућује на примену других норми, које и саме прописују обустављање као последицу одређених ситуација, онда је она могла и да изостане из закона. Управо то је закључак до којег тумач норме не сме да дође.

Пут до таквог закључка је водио преко потпуног занемаривања језичког тумачења норме. Да би се дошло до закључка који је изведен, најпре је у потпуности занемарено постојање одредбе чл. 101 ст. 2 ЗУП. Пресуда не помиње његово постојање, иако његова садржина тешко да би могла да буде јаснија. У чл. 101 ст. 2 ЗУП јасно стоји: „Поступак се обуставља и у другим случајевима одређеним законом“. Пошто се налази у истом члану и следи након става 1 (поступак се обуставља ако орган нађе да нема услова да се даље води, а закон не налаже да се поступак настави), јасно је да разлог за обустављање поступка из става 1 представља самосталан основ за обустављање поступка. Он је јасно одвојен у односу на све друге разлоге за обустављање поступка наведене у ЗУП или другом закону. Делује нам да језичко тумачење није могло да изнедри алтернативно значење одредбе чл. 101 ЗУП. Ако је сматрао да је такво алтернативно значење могло да произађе из ове норме, Управни суд је требало да укаже на тачне речи које дају повод за такво тумачење, као и да те речи заиста, објективно могу тако да се протумаче, па тек онда да се применом других врста тумачења поткрепи закључак до којег се дошло.

Иако држимо да текст одредбе чл. 101 ЗУП не ствара било какву двосмисленост, додајемо аргумент да и други облици тумачења воде закључку да разлог из чл. 101 ст. 1 ЗУП представља самосталан правни основ за обустављање управног поступка.

Историјским тумачењем стиже се до истог одредишта, према којем је прави смисао норме садржане у чл. 101 ст. 1 ЗУП да се створи посебан, самосталан основ за обустављање поступка. Наиме, сви други разлози за обустављање поступка постојали су и у претходном Закону о општем управном поступку из 1997. године.³ Једини *novum* у погледу уређивања разлога за обустављање управног поступка представља тај основ – непостојање услова за даље вођење поступка. Штавише, законодавац је оставио све остале основе на местима на којима су и раније били у закону, а нови је ставио у засебан члан. То је учињено ради лакше примене важећег ЗУП, а и како се основи за обустављање не би одвајали од правних института са којима су органски повезани (на пример, са институтима претходног питања, усмене расправе и трошкова

3 Закон о општем управном поступку, *Службени лист СРЈ*, бр. 33/1997 и 31/2001 и *Службени гласник РС*, бр. 30/2010.

поступка). Логична последица дисперзије разлога за обустављање по целом закону било је да се у члан закона насловљен Обустављање поступка (чл. 101 ЗУП) дода други став, који упућује на то да се разлози за обустављање поступка налазе и ван тог члана, на другим местима у ЗУП. Историјско тумачење, такође, доводи до закључка да је законодавац додавањем ове одредбе хтео да створи додатни, нови, самостални основ за обустављање поступка, а не да успостави „проточни бојлер“ ка другим, од раније постојећим и деценијама примењиваним разлозима за обустављање поступка.

Системско тумачење ЗУП упућује на исти закључак. Системско тумачење разлога за обустављање може се сагледати из два угла.

Први угао је поређење одредаба чл. 100 и 101 ЗУП. Чл. 100 прописује разлоге за прекид поступка. Након што у првом ставу наводи четири разлога за прекид поступка (који се на различите начине тичу одговарајућег заступања странке), који нису постојали у претходном Закону о општем управном поступку, у другом ставу стоји да се поступак прекида и у другим случајевима одређеним законом. Једини преостали случај прекида поступка који прописује ЗУП тиче се решавања претходног питања од стране надлежног органа у матичном поступку (чл. 107). Ако бисмо применили начин тумачења закона из пресуде чији коментар је предмет рада, онда би се сви разлози који се тичу прекида поступка због неодговарајућег заступања странке подвели под случај прекида поступка услед потребе да надлежни орган у матичном поступку реши претходно питање. То, наравно, не би имало никаквог смисла. Једнако нема смисла ни подвођење чл. 101 ст. 1 ЗУП под основе за обустављање поступка садржане у другим одредбама тог закона.

Други угао, где се системско укршта са циљним тумачењем правне норме, подразумева преиспитивање подударности основа из чл. 101 ст. 1 ЗУП са другим случајевима обустављања поступка. Наиме, пресуда Управног суда сутерише да у свим тим случајевима не постоје услови за даље вођење поступка, те стога чл. 101 ст. 1 ЗУП само упућује на те друге случајеве. У неким од тих других случајева је наставак поступка заиста немогућ, на пример, кад странка престане да постоји, а права и обавезе не могу прећи на правне следбенике (чл. 45). Ипак, у другим је јасно да се не може говорити о немогућности наставка поступка. Најјаснији у том погледу је пример основа за обустављање везаног за неподношење предумја трошкова поступка. Чл. 86 ст. 2 ЗУП прописује да ако је поступак покренут захтевом странке, а са сигурношћу може да се предвиди да ће испитни поступак изазвати посебне новчане издатке (због увиђаја, вештачења, доласка сведока и сл), орган може решењем наложити странци да у одређеном року унапред положи новац којим се покривају предвиђени новчани издаци, а ако странка то пропусти,

орган може одустати од извођења доказа или обуставити поступак, ако настављање поступка није у јавном интересу. Другим речима, нити орган мора да наложи странци да предујми трошкове поступка, нити орган, ако она то пропусти да уради, мора да обустави поступак. О немогућности се не може говорити ни у случају одустанка странке од захтева, јер и ту се поступак може наставити ако то захтева противна странка или налаже јавни интерес (чл. 98 ст. 3). Најзад, исто предвиђа и чл. 114 ст. 2 ЗУП, у којем стоји да ако је поступак покренут захтевом странке, па она не дође на усмену расправу мада је уредно позвана, орган решењем обуставља поступак ако из целокупног стања ствари може да се претпостави да је странка одустала од захтева, али, да ако то не може да се претпостави или *ако поступак мора да се настави у јавном интересу*, овлашћено службено лице, с обзиром на околности случаја, одржава усмену расправу без одсутне странке или је одлаже. Следи да и ту јавни интерес може довести до наставка поступка.

Дакле, ни језичко, ни историјско, ни системско тумачење одредбе чл. 101 ст. 1 ЗУП не упућују на закључак до којег је Управни суд дошао у анализираној пресуди. Непостојање услова за наставак поступка је засебан и самосталан основ за обустављање поступка и ни на који начин није повезан нити зависи од других основа за обустављање поступка садржаних у ЗУП. Супротно тумачење лишава одредбу чл. 101 ст. 1 ЗУП сваког смисла и чини је сувишном, а такав резултат у тумачењу воље законодавца представљао би пример неправилног судског стварања или, боље речено, растварања (брисања) права. Та одредба је уведена важећим ЗУП управо како би елиминисала „следе углове“ који нису били покривени у његовом претходнику. Сврха такве „каучук норме“ је омогућавање органима да окончају поступак у свим оним замисливим и незамисливим случајевима у којима се он не може довести до мериторног краја. Правни стандард садржан у тој норми представља признање законодавца да ће живот увек бити инвентивнији од њега, а представља и знак поверења у органе управе и Управни суд да ће знати да такву норму примене на прави начин.

На самом крају, сматрамо да предмет на који се пресуда односи управо одличан пример једног тешко замисливог случаја у којем нема услова за даље вођење поступка. Јавни конкурс за попуњавање радног места је спроведен, на њему је само једно лице предложено и изабрано за дато радно место, на којем је провело године, а затим отишло у други орган. Тиме је јавни конкурс трајно окончан, а радно место је попуњено применом потпуно другог законског начина – преузимањем државног службеника из другог органа државне управе. Једина могућност преостала органу била је да поступак оконча обустављањем.