

**Др Предраг Димитријевић,\***  
Редовни професор,  
Правни факултет, Универзитет у Нишу  
**Др Невена Миленковић,\***  
Асистент, Правни факултет у Приштини  
са привременим седиштем у Косовској Митровици

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД  
10.5937/zrpfno-27967

UDK: 342.9:35.077.2(497.11)  
Раd примљен: 13.08.2020.  
Раd прихваћен: 08.10.2020.

## **СВРХА ПРАВНИХ СРЕДСТАВА У УПРАВНОМ СПОРУ**

**Апстракт:** Правна средства у управном спору чине деликатно и парадоксално подручје управно-процесног права. Њихова употреба за последицу може имати кршење неких од темељних принципа на којима почива управно-процесно право: коначност, извршност, правоснажност, заштита стечених права, правна сигурност, итд. Деликатност и парадоксалност леже у томе што, иако инспирисана идејом заштите права, слобода и обавеза странака из управног поступка од неправилности у раду управе, и сама једнако могу довести до кршења или осујећења њиховог коришћења. Правна средства у управном спору установљена у сврху заштите одређених вредности могу довести до супротног ефекта – недовољности или чак одсуства заштите која оправдава њихов управно-процесни егзистенцијализам.

Намера нам је да на темељу испитивања њихове учинковитости (делотворности) у пракси пружимо одговор на питање: да ли је постојећи систем правних средства у управном спору кадар да одговори законској сврси свог постојања? Уколико анализа покаже да са важећим пакетом правних средстава у управном спору, то није случај, то би био најпозданији позив на реформу.

**Кључне речи:** правна средства у управном спору, делотворност, реформисање управно-судске заштите.

---

\* pecad0909@gmail.com, peca@prafak.ni.ac.rs

\* nevena.petrovic@pr.ac.rs

## 1. Појам и сврха правних средстава у управном спору

У најопштијем смислу, под правним средствима подразумевају се изјаве воље (процесне радње)<sup>1</sup> којима странке и други овлашћени субјекти<sup>2</sup> захтевају од надлежног органа да правни акт који сматрају незаконитим или нецелисходним санира, односно уклони (поништи или укине) или измени. Правна средства су и оне процесне радње које надлежни органи врше по службеној дужности – поништавајући, мењајући или укидајући донету одлуку (Милков, 2017: 222).

Било да иницијатива за њихово активирање долази споља (од стране странака) или „изнутра” (од стране органа доносиоца или неког другог), функција коју врше једнако доводи до испуњења двојаког циља: заштите индивидуалних права и интереса странака и објективне законитости. Само што се сваки од наведених циљева једном јавља као примарни и непосредни, а други пут као узгредан и посредан, већ у зависности од тога ко посеже за правним средством.

Ово вреди и за циљеве управног спора. Законска конструкција управног спора треба да обезбеди: „... судску заштиту појединачних права и правних интереса и законитост решавања у управним и другим Уставом и законом предвиђеним појединачним правним стварима”.<sup>3</sup>

Језичко тумачење цитиране одредбе даје основа за закључак да се њоме заправо одређује циљ закона (ЗУС-а) у целини. Што ће рећи да све његове припадајуће одредбе, како оне којима је регулисан поступак примарне управно-судске заштите, тако и оне које уређују поступак по правним средствима, служе једнаком циљу. Уистину, судска заштита именованим

1 Изјава воље странке представља спољашњи, формализовани израз унутрашњег незадовољства странке поступком и/или садржином донесеног акта којим се реализује једна процесна радња у управном (и другом правном) поступку усмерена на отклањање последица тог акта, односно исходовање повољнијег решења по њеног изјавиоца. Стога се у литератури при одређењу правног средства као полазна одредница често може срести било термин изјава воље или процесне радње (којом се у суштини воља манифестује).

2 Право на употребу појединих правних средстава се у управном поступку ставља на располагање и лицима која у поступку нису учествовала и која немају статус странке у поступку, али њихови интереси могу бити тангирани исходом тог поступка. Нпр., у поступку издавања грађевинске дозволе, лице које је сусед лица које је поступак за издавање предмете дозволе покренуло и исту добило није учествовало и нема статус странке. Међутим, изградњом објекта за који је дозвола добијена (примерице фабрике) у непосредној близини његовог поседа, његови интреси могу бити угрожени, због чега се и таквим лицима омогућава да заштите своје законом гарантоване интересе.

3 Чл. 1, ст. 2 Закона о управним споровима, *Сл. гласник РС*, 111/09.

правним добрима пружа се како у поступку по иницијалној тужби, тако у поступцима по изјављеним правним средствима. Но, да ли то нужно значи да су циљеви и функције двеју фаза управног спора апсолутно (садржински) једнаке?

У ситуацијама када управни спор није успео да обезбеди остварење оних циљева због којих је стављен у погон, терет заштите и остварења тих неостварених циљева преноси се на правна средства из управног спора. У томе контексту посматрано, она представљају телеолошки наставак управног спора, надовезују се на њега и преузимају на себе испуњење првобитно иницијалној фази управног спора намењених али, неиспуњених циљева. Будући да управни спор није успео да их оствари у фази примарне заштите, они се сада – изјавом воље странке или другог овлашћеног субјекта, „пребацују на плећа” управно-судских правних средства. Следећи ту логику, долазимо до тога да су циљеви управног спора у фази примарне и секундарне заштите (фази по правним средствима), идентични. Да ли је заиста тако?

У управном спору (примарној фази), права и интереси странака произишли из решавања у управним или другим, са њима уподобљеним појединачним правним стварима, као и законитост решавања уопште (општа, објективна законитост, независно од тога да ли је у исти мах повређено и субјективно право или интерес странке) штите се од управе. Суд штити заштићена правна добра од неправилности (и последица које те неправилности собом повлаче) насталих искључиво и само у раду управе.

Са друге стране, правним средствима из управног спора, како је већ речено, штите се иста добра. Међутим, док се у односу на фазу примарне управно-судске заштите, у којој се та добра штите од повреда и угрожавања нанетих искључиво неправилним (незаконитим или нецелисходним) (не)деловањем управе, дакле једнога субјекта као њиховог повредиоца, у наредној фази – секундарне заштите, правно заштићена добра (а заправо, у примарној фази незаштићена) могу бити (и) накнадно повређена од стране онога субјекта који је иницијално био позван да их (за)штити. Уместо да их заштити, он их додатно повређује. Посреди је двострука повреда истих добара (вредности), од стране два различита субјекта – управе и Управног суда. Заштићена добра трпе двоструку повреду, па стога правна средства имају да отклоне неправилности настале у раду не више само једног, већ сада два органа (двоструку неправилност). Тако, „дупле“ грешке подразумевају већи степен угрожености или повреде правно зајемчене вредности. Задатак правних средстава у управном спору који те грешке имају да отклоне је сложенији и значајнији у односу на

заштићена правна добра, наспрам задатка (циља) стављеног управном спору у фази примарне контроле, где је “количина” неправилности мања а могућности за правну интервенцију шире и подобније да пружи пунију заштиту. Отуд, ако смо закључили да је циљ управног спора двојак: судска заштита индивидуалних субјективних права и објективне законитости од неправилности причињених у раду управе, не можемо а да циљ (задатак) правних средстава из управног спора не одредимо као тројак. Наиме, поред двојаког циља (задатка) из примарне фазе управног спора, који је остао нереализован, она имају још и један – да отклоне повреде настале од стране Суда, којима се једнако могу вређати, како права и интереси странака (сада из управног спора), тако и принцип легитимитета.

Иако смо за циљ управно-судских правних средстава утврдили да има појачану релевантност, како са аспекта људских права, тако са становишта објективне законитости, постојеће позитивним нормама дате могућности да се речене вредности њима заштите, остављају утисак о постојању не баш јасне, потпуне и исправне свести о значају и сврси коју она у правном систему имају (Миленковић, 2020: 330).

## **2. Правни основ (утемељење) права на правно средство**

Темељ права на правно средство проналазимо у највишем правно-политичком акту – Уставу Републике Србије: „Свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу”.<sup>4</sup> Устав гарантује свакоме чија су права, обавезе или на закону засновани интереси погођени (појединачном) одлуком – право на правно средство, не ограничавајући домашај ове одредбе на одлуке одређеног органа (власти). Одатле произилази да су њоме „покривене” и појединачне одлуке органа управе, будући да се и њима задире у индивидуалну правну сферу правних субјеката из управног поступка. Штавише, не би било погрешно сматрати да се ова одредба чак превасходно односи на субјекте погођене одлукама управе, имајући у виду чињеницу да је управа најчешће позвана да применом јавних овлашћења одмери права, обавезе и интересе грађана и других странака, те да из те фреквентности одлучивања (потенцијално) најчешће и могу произићи повреде у сврху чијег је санирања установљено ово право.

Спуштајући се лествицама правних аката наниже, проналазимо и друге у којима је ово право на мање/више идентичан начин предвиђено. Неки од њих нису, истина, (чисто) националног карактера, већ су у унутрашњи

---

4 Чл. 36. ст. 2 Устава Републике Србије, *Сл. гласник РС*, 98/06.

правни поредак имплементирални поступцима ратификације, из којих разлога се сматрају његовим интегралним делом.

У чл. 2, ст. 3 Међународног пакта о грађанским и политичким правима се каже: „Државе чланице овог пакта се обавезују да гарантују да се свако лице чија су права и слободе признати овим пактом повређени може користити правом жалбе...”

Универзална декларација о људским правима у члану 8 прописује да „... свако има право на делотворан правни лек пред надлежним националним судовима...”

Европска Конвенција за заштиту људских права и основних слобода у члану 13 изричито јемчи „право на делотворан правни лек”.

Надаље, како је наша земља постала чланом Савета Европе (СЕ), ваља на овоме месту поменути као релевантне и неке акте (Резолуције и Препоруке) Комитета министара СЕ, иако формално-правно немају обавезујућу правну снагу. На првоме месту, то је свакако Резолуција о заштити појединаца у односу на акте органа управе и Препорука Р (20) о судској ревизији аката управе, којима се у области заштите људских права установљавају стандарди испод којих у националним системима не би требало ићи.

### **3. Право на правно средство и право на делотворно правно средство**

Право на правно средство се у данашње време појачане друштвене и правне свести о значају поштовања и ефикасног остваривања људских права и слобода, под снажним утицајем јуриспруденције ЕСЉП, али (све више) и највиших судова на националном нивоу (Уставног, ВКС), тумачи у ширем контексту као право на делотворно правно средство. Из тог угла гледано, право на правни лек не исцрпљује се искључиво у пукој могућности његовог изјављивања, већ подразумева и делотворност, односно подобност уложеног лека да пружи ефикасну правну заштиту (Димитријевић, 2019: 439).

Претерани формализам, што је била карактеристика ранијих закона о општим управним поступцима, приликом тумачења и примене ЗУП-а и материјалних закона може значити и повреду права на коришћење делотворног правног лека (Блажић, 2019: 290).

Сврха права на правно средство није у формалном постојању правне прокламације којом се оно јемчи независно од тога да ли је и колико оно у пракси применљиво, већ у његовој реалној способности да на практичном

плану испуни задатак (циљ) ради којег је у систем правних лекова и унет и на тај начин оправда своје постојање.

Правни лекови, а то се нарочито односи на оне ванредне, могу у мањој или већој мери, у зависности од начина на који су конципирани у позитивном законодавству, да пољуљају или чак озбиљније наруше неке од кључних принципа управно-процесног права. Ово стога што се неки од њих изјављују против коначних, а неки чак и противу извршних и правоснажних управних аката. Будући да су управни акти врста појединачних правних аката, којима се уређују индивидуалне правне ситуације странака у управним стварима, тј., да се њима одлучује о материјално-правним правима и обавезама странака, а посредством правних лекова, ови се из правног поретка уклањају (поништавају, укидају) или мењају, тиме се нарушава принцип стечених права и начело правне сигурности. С тим у вези, приликом правног уређења „пакета“ правних лекова у било ком правном поступку, једнако вреди и за управни и управно-судски поступак, од изузетне је важности бити максимално обазрив, јер настојећи да се заштите одређена правна добра и вредности (најчешће права странке и објективна законитост или принцип законитости), уводе се, а некад и гомилају правни лекови, без вођења рачуна да се тиме могу нарушити или ослабити неки од важних принципа управно-процесног права (нпр. принцип правноснажности, ефикасности и сл.). Инсистирање на неким правним принципима (нпр. принцип законитости) може имати за последицу мањак правних средстава у одређеном правном поступку, чиме се лимитирају могућности да се одређена правна добра заштите, што може изазвати посезање странка за наднационалним инструментима заштите. Резултат је, додуше, практично исти и када у систему правне заштите постоји довољан или чак и већи број лекова од стварно потребног али су пројектовани тако да не пружају могућност (делотворне) заштите (Димитријевић, 2004: 145–171).

Стога је одмеравање оптималне мере, или оптимизација правних лекова у управном спору, кључ квалитетног система правних лекова који ће бити квалификовани да остваре постављене циљеве. Практичне консеквенце постојања и употребе правних средстава на теоријском плану поново чине актуелним питање правоснажности управног акта (Димитријевић, 2007: 741–762).

#### **4. Емпиријски приказ делотворности правних средстава у управном спору**

Правоснажно и по странку повољно окончани поступци примарне управно-судске заштите, код странака „гасе“ мотив и потребу за даљим

правно-заштитним поступцима. Ако повољно окончани правни поступци демотивишу странке од даљег правног војевања, чинећи га непотребним, *a contrario*, по странку неповљно окончани поступци мотивишу странку да настави борбу преосталим расположивим правним средствима и поступцима.

То показује да начин на који Управни суд у пракси реализује примарну управно-судску заштиту може утицати на следећу – секундарну управно-судску, а посредно и на по њој следећу друге видове правне заштите. Конкретно, ако је начин на који је Суд у конкретном случају поступио такав да је поступак окончан повољно по странку, до продужавања поступка, најпре у фази секундарне управно-судске заштите, а потом потенцијално и других врста правних поступака, засигурно неће доћи. Странка је задовољна исходом поступка, односно у њему пруженом заштитом, па нема потребу за даљом заштитом која би захтевала продужавање поступка.

И обрнуто. Када је Суд у пракси поступио на такав начин, односно применио таква овлашћења којима је поступак неповољно окончан по странку, постоји велика вероватноћа да ће незадовољна странка наставити са поступком, најпре посежући за правним средствима којима иницира секундарну управно-судску заштиту (под условом да су за њихову употребу у конкретном случају испуњени законски услови), а потом, ако ни са њима не успе, срећу окушати пред другим домаћим и/или међународним инстанцама.

Са друге стране, треба пажљивије анализирати термин „поступак повољно окончан по странку”, јер оно што је повољно за једну странку, по правилу је неповољно за другу. У горњем пасусу под „странком” у наведеном термину имали смо у виду превасходно тужиоца. Но, сходно чл. 10 ЗУС-а, под странком у (целокупном) управном спору ваља разумети и туженог и заинтересовано лице. Отуд, термин „поступак повољно окончан по странку” треба разматрати са аспекта свих странака.

Имајући у виду да правна средства у управном спору постоје и ради заштите других странака (туженог и заинтересованог лица), па и у интересу објективне законитости,<sup>5</sup> а нарочито чињеницу да у одсуству података о начину решавања Управног суда, тј. броја у оквиру једне године (усвојених, одбијених и одбачених тужби),<sup>6</sup> наспрам броја укупно решених предмета,

---

5 Јер, према чл. 1 ЗУС-а, којим је дефинисан циљ управног спора, овај се (циљ) састоји и у “обезбеђивању законитости решавања у управним и другим ... појединачним стварима.”

6 Предмети по тужби окончани одбацивањем и одбијањем тужбе могли би се збирно представити као “неповољно окончани по тужиоца”.

није могуће дати прецизан податак о томе колики је процент поднетих захтева (чл. 49 ЗУС-а) на одлуке којима је по странку-тужиоца<sup>7</sup> спор неповољно окончан. Учесталост захтева за преиспитивање судске одлуке можемо оценити према броју укупно решених предмета (независно од начина на који су решени, тј., повољно или неповољно по покретача спора).

Год.	Укупан бр. захтева у раду ВКС	Укупан бр. потврђених одлука	Укупан бр. преиначених одлука	Укинуто и враћено на поновни поступак	Број судија	Решени предмети у Управном суду
2013	173	157 (90,7%)	3 (1,7%)	13 (7,5%)	27	18.277
2014	134	115 (85,8%)	3 (2,2%)	16 (11,9%)	35	20.149
2015	404	374 (92,5%)	6 (1,4%)	24 (5,9%)	38	18.681
2016	337	301 (89,3%)	11 (3,2%)	24 (7,1%)	38	19.274
2017	401	351 (87,5%)	37 (9,2%)	13 (3,2%)	39	19.180
2018	363	341 (93,9%)	7 (1,9%)	12 (3,3%)	36	18.666
1.1. 2013. - 30.6. 2019.	1.1. 147	1.2. 141 (95,9%)	1.3. 2 (1,3%)	1.4. 4 (2,7%)	1.5. 43	1.6. 10.864

**Табела бр. 1.** *Захтев за преиспитивање судске одлуке* (Миленковић, 2020: 139).<sup>8</sup>

Уколико број укупно решених предмета упоредимо са бројем уложених захтева то би према периодама изгледало: у 2013. на одлуке Управног суда уложено је 0,9% захтева; у 2014. – 0,6%; у 2015. – 2,1%; у 2016. – 1,7%; у 2017.

7 Намера да се учесталост захтева “одмери” наспрам по тужиоца неповољно решених управних спорова била је инспирисана двојаким разлозима: 1. чињеницом да је управо тужилац странка која управни спор покреће у циљу заштите својих права, интереса и обавеза од неправилности насталих у раду управе; 2. други разлог консеквентно следи из првог: правна средства у управном спору су само наставак, телеолошки “продужетак” који се остварује преласком из примарне – по тужби, у фазу секундарне – по њима (правним средствима) управно-судске заштите, па је и њихово коришћење, пре свега, инспирисано потребом заштите странке која је у претходној фази спора није добила.

8 Извор статистичких података представљају Информатори о раду Управног суда за 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018. и период 1. 1. 2019. – 12. 7. 2019, доступни на сајту Управног суда. Преузето 5.8.2020. <http://www.up.sud.rs/cirilica>



– 2%; у 2018. – 1,9 % и првом шестомесечју 2019.–1,3% захтева (Миленковић, 2019: 366).

Проценти у којима се анализирано правно средство користи, односно број у току једне године изјављених захтева за преиспитивање судске одлуке наспрам броја у истом периоду решених предмета пред Управним судом, изражава меру фреквентности његовог коришћења. Увидом у процентуално добијене вредности (0,9; 0,6; 2,1; 1,7; 2; 1,9; 1,3) опажамо да је учесталост захтева у пракси крајње ниска. Ни у једном извештајном периоду та вредност није прешла 2% (сем у 2015). Ако се саберу све процентуалне вредности и поделе са бројем периода у којима су реализоване, следи да је у посматраном периоду (1.1.2013. – 30.6.2019) учесталост захтева у пракси износила приближно 1,5 %. Дакле, на сто одлука улагано је између једног и два захтева.<sup>9</sup>

Узроке овако ниској стопи употребе захтева за преиспитивање судске одлуке у пракси треба, пре свега, тражити у његовој ванредној природи, са свим консеквенцама које из ње следе а нарочито крајње рестриктивно постављеним условима под којима је коришћење захтева правно допуштено. То важи у погледу сва три типа ситуација у којима закон допушта захтев.<sup>10</sup>

Ширу примену захтева за преиспитивање судске одлуке имао је потенцијала да обезбеди важећим законом успостављени начин одлучивања Управног суда – утврђивањем чињеничног стања на расправи (одлучивањем суда у пуној јурисдикцији), што је један од типова ситуација када је захтев дозвољен. Међутим, како ова солуција није заживела у пракси Управног суда, у томе је један од узрока ограничене примене захтева у пракси.

Утисак да захтев за преиспитивање судске одлуке, као нетипично ванредно правно средство,<sup>11</sup> које је вештачки исконструисано мимо његове суштине,<sup>12</sup> поприма лик редовног правног лека, што се чини се, додатно хтело нагласити и изостављањем из његовог назива атрибута “ванредно”, бледи са дубљим загледањем у позитивно-правни режим захтева.

---

9 До истог резултата се долази и уколики се укупан број у посматраном временском раздобљу решених предмета пред Управним судом (125.091) доведе у пропорционални однос наспрам укупног броја у истом термину уложених захтева (1.959). Следи:  $1959 \times 100 / 125.091 = 1,56\%$ .

10 Чл. 49, став 1, тачка. 1, 2 и 3 Закона о управним споровима, *Сл. гласник РС, 111/09*.

11 Нпр. могућност позивања подносица захтева на широк круг материјалних и процесних грешака незаконитости.

12 Све са циљем како би се, са позиције норме, захтев из чл. 49 ЗУС-а могао представити као делотворан, односно подобан да „надомести” одсуство редовног правног лека.

Кад се загребе испод површине, подробном анализом условљености захтева законом предвиђеним кондицијама, бива довољно јасно да је правна заштита која се по њему пружа и остварује далеко, чак се не може озбиљно ни поредити са оном коју обезбеђује жалба као редован правни лек. Тај закључак аргументовано потврђује спроведено истраживање о учесталости примене захтева за преиспитивање судске одлуке у пракси.

Изведени закључак би вредео чак и при хипотези да је у свим случајевима када је у пракси дошло до употребе захтева за преиспитивање судске одлуке, остварена потупна заштита, односно циљ које ово правно средство пружа. Чак и уколико је странка успела да путем захтева у потпуности заштити своја права, интересе или обавезе, број случајева у којима је дошло до његовог практичног конзумирања је занемарљив у поређењу са укупним бројем донетих одлука којима нека од странака није била задовољна, али није могла да тражи заштиту путем захтева, јер се њена ситуација није уклапала у „скупчени“ законски калуп једне од три ситуација када је пружање управно-судске заштите по захтеву од стране највише управно-судске инстанце дозвољено.

Ако коришћену хипотезу, од које смо пошли као од идеалног стања, оставимо по страни и заменимо реалним стањем, односно квалитетом и степеном заштите која се у пракси по захтеву пружа, изведени закључак о немогућности захтева да надомести жалбу у управном спору постаје још убедљивији.

Подаци из Табеле 1 то приказују. Уколико погледамо начин, односно структуру овлашћења којима се ВКС најчешће служи у поступцима поводом захтева (чл. 49 ЗУС-а), увиђамо да, не само што заштита по захтеву у пракси није потпуна, већ у највећем броју случајева она изостаје, потврђивањем захтевом побијаних одлука Управног суда. Овим овлашћењем ВКС се највише служи. У посматраним периодима, суд се користио овим прерогативом, односно подносилац захтева, услед потврђивања њиме (без успеха) побијане одлуке, није са захтевом успео да добије заштиту у следећем (процентуалном) обиму: 90,7%; 85,8%; 92,5%; 89,3%; 87,5%; 93,9% и 95,9% (по ИП). Збрајањем просечних вредности, те дељењем добијеног збира са бројем периода (7), намеће се закључак да ВКС у просечно 90,8% случајева одбија захтев – потврђује одлуку Управног суда.<sup>13</sup>

13 Готово идентичан закључак произилази из званичног дописа Управног суда (Бр. Су V-35 390/2019), добијеног поводом захтева за приступ информацијама од јавног значаја. У допису се наводи податак да је ВКС у периоду од 11.2010. – 30.11.2019. године донео одлуку у 2.817 предмета формираних по захтеву за преиспитивање одлуке Управног суда, и то тако што је: 2.581 одлуку Управног суда потврдио; укинуо 154; преиначио 77 и делимично преиначио или делимично укинуо 5 одлука. Обрадом

Из презентованог следи да се на 100 одлука Управног суда у просеку уложи један до два захтева.<sup>14</sup> Како на годишњем нивоу Управни суд просечно реши око 20.000 предмета, то би значило да се на тај број одлука у истом периоду уложи око 300 захтева (Миленковић, 2020: 374).

Уколико овај податак доведемо у везу са претходно изведеним, по коме ВКС у 90,8% случајева потврђује одлуку која се захтевом напада, произилази да на годишњем нивоу, од укупног броја уложених захтева (просечно 300), ВКС заштиту по захтеву одбија, потврђујући одлуку Управног суда, у чак 272 случаја. Дакле, у укупно 28 случајева на годишњем нивоу странке успевају да остваре одређену, не увек потпуну заштиту по захтеву (чл. 49 ЗУС), у зависности од тога да ли је суд у случају његова уважавања ранију одлуку укинуо и вратио на поновни поступак Управном суду или преиначио (када је заштита потпуна).

Подаци наведени у Табели 1 показују да се ВКС у поступцима поводом захтева у занемарљивој мери служи овлашћењем преиначавања, што је по странку најповољније: 1,7%; 2,2%; 1,4%; 3,2%; 9,2%; 1,9% и 1,3% (посматрано по периодима), док се укидањем служи у нешто већој мери: 7,5%; 11,9%; 5,9%; 7,1%; 3,2%; 3,3% и 2,7% (по периодима). Према томе, у свеукупно реализованим овлашћењима ВКС преиначавање партиципира са укупно 2,9%, а укидање са 5,9%. Дакле, поводом 300 изјављених захтева на годишњем нивоу, ВКС приближно 9 одлука Управног суда преиначава, односно 18 укида и враћа на поновни поступак.

---

података закључујемо да ВКС у 91,6% потврђује одлуку Управног суда – не обезбеђујући, дакле, ни минималну заштиту по захтеву, док одређени степен заштите пружа у око 8% случајева: укидањем у око 5,4% случајева и преиначавањем у свега 2,7%. Наведени статистички податак – 2.817 предмета формираних по захтеву за преиспитивање одлуке Управног суда, према допису Управног суда укључује како иницијалне захтеве из чл. 49, тј., оне које су странке директно улагале на одлуке Управног суда донете по тужби (којом је управни спор био покренут), тако и захтеве уложене на одлуке Управног суда донете у поступку по тужби за понављање поступка.

14 Математичка прецизност би налагала да се каже 1,5, али рогобатно звучи једанипо захтев, стога користимо термин “1 до 2” захтева.

ИП	Број нерешених предмета на почетку ИП	Број примљених предмета у току ИП	Укупан број предмета у току ИП	Број решених предмета у току ИП	Број мериторно решених предмета	Број предмета решених на други начин
2013	244	152	396	225	217	8
2014	171	174	345	183	175	8
2015	162	150	312	171	165	6
2016	141	156	297	128	125	3
2017	169	116	285	107	105	2
2018	178	89	267	121	119	2
1.1.2019 - 30.6.2019.	109	56	165	53	33	20

**Табела бр. 2.** Понављање поступка пред Управним судом

Из званично објављених података о понављању поступка у управном спору не може се много сазнати (Миленковић, 2020: 141). Наиме, могао би се извести закључак о обиму употребе правног средства, али не и о обиму заштите која се поводом њега пружа.

Да ово правно средство нема нарочиту примену у пракси потврђује чињеница да је за 6,5 година (1.1.2013 – 30.6.2019) Управни суд примио укупно 893 тужбе за понављање поступка, што је на годишњем нивоу у просеку 127 тужби за понављање поступка.<sup>15</sup> Процентуалну учесталост примене правног средства израчунавамо према ранијој примењеној методологији, тако што просечан број тужби за понављање поступка у једном периоду поредимо са просечним бројем донетих одлука од стране Управног суда (у истом периоду). Дакле, на око 20.000 решених предмета, у току једне ИП уложи се отприлике 127 тужби за понављање поступка. Долазимо до закључка да је фреквентност примене понављања поступка још нижа него захтева (чл. 49 ЗУС) и износи свега 1% (прецизније 0,6).

О обиму правне заштите пружене у поновљеном поступку не можемо из података презентованих у Табели. 2 извући никакав закључак, јер

<sup>15</sup> Прецизније 137, уколико укупан број тужби (893) поделимо са 6,5 (уместо са 7 јер, 7-ма периода представља шестомесечни а не годишњи период).

према њима су одлуке суда донете по предметном правном средству грубо разврстане у две целине: „мериторно” и „на други начин решени предмети”, чак и без спецификације мериторних одлука бар на одбијајуће и уважавајуће.

Према допису примљеном од Управног суда, у периоду од 1.1.2010 – 30.11.2019. овај суд је запримио укупно 1.533 тужбе за понављање поступка.<sup>16</sup> Од тог броја решене су укупно 1.404 тужбе, и то тако што је: 1.302 тужбе одбачено, 8 одбијено, 29 уважено, поводом 13 тужби поступак обустављен, поводом 3 тужбе прекинут, у 40 предмета решено на други начин и у 9 уступљена надлежност.

Из ових се података могу извести закључци о заштити која се поводом овде анализираног правног средства пружа. Нажалост, нимало оптимистични јер је већ *prima facie* уочљиво да Управни суд у далеко највећем броју случајева поступа неповољно по странку – подносиоца тужбе. У чак 92,7% предмета Управни суд је поступак окончао на начин који не доприноси ни минималној заштити подносиоца тужбе – одбацивањем тужбе. Заправо, ни најмању заштиту странка није остварила у чак 93,3% случајева, када се узму у обзир и одбијене тужбе, јер се ни њима заштита не пружа, већ одбија (потврђивањем безуспешно нападнуте одлуке). У свега 2% предмета странка је по тужби за понављање поступка успела да оствари заштиту. На који је начин у поступцима у којима је тужбу уважио суд поступио – није видљиво, али, све и да је у свим тим случајевима поступио на најоптималнији начин по странку, таква је заштита занемарљива (у 2% од укупног броја предмета).

Треба имати у виду да се одлуке донете у поступцима по тужби за понављање поступка пред Управним судом могу даље нападати улагањем захтева из чл. 49 ЗУС-а. Дакле, од одлука донетих поводом једног ванредног правног средства странке се штите другим, једнако ванредним правним средством (Миленковић, 2019: 359).

О учинцима тог другог пута ванредне правне заштите, који се ставља на располагање странци која је незадовољна изашла из поступка по првокоришћеном правном средству – понављању поступка, већ је било речи. Томе додајемо и податке да је ВКС по захтевима за преиспитивање одлуке Управног суда у вези са понављањем поступка донео одлуку у 171

---

16 Према овим подацима примена понављања поступка је нешто учесталија ( $1.533/10=153$  тужбе на годишњем нивоу). Разлика потиче отуд што првом анализом нису обухваћене прве три године примене ЗУС-а (2010, 2011. и 2012), у којима је, по свему реченом судећи, примена била на нешто вишем нивоу.

предмету формираном по захтеву за преиспитивање одлуке Управног суда, тако што је: 168 одлука потврдио и 3 одлуке укинуо.<sup>17</sup>

Наведени статистички подаци о начину одлучивања ВКС по захтевима за преиспитивање (чл. 49 ЗУС-а) изјављеним на одлуке донете у поновљеним управно-судским поступцима (по тужби за понављање), веома илустративно предочавају да се законом предвиђена кумулација (ванредних) путева правне заштите у управном спору у пракси показала без значајнијег ефекта. Томе у прилог више него јасно говоре подаци из претходног пасуса: у поступцима по захтевима за преиспитивање одлуке Управног суда у вези са понављањем поступка, у преко 98% случајева ВКС потврђује одлуку Управног суда донету по првом (безуспешно) коришћеном ванредном правном леку – понављању поступка. Најзад, својеврсно дуплирање ванредних правних средстава у управном спору није истински увећало могућности странке да се и заштити.

## 5. Закључна разматрања

У периоду од 2010. до 2019. године Управни суд је у предметима формираним по захтеву за преиспитивање одлуке Управног суда донео укупно 2.817 одлука. То значи да се путем овог ванредног правног средства побија свега 1,5% од укупног броја донетих одлука. Успешност побијања захтевом из чл. 49 је на ниском нивоу. ВКС је у више од 91% решених предмета по захтеву потврдио одлуку Управног суда, оставивши подносиоца захтева без тражене процесно-правне заштите, док су странке у свега 8% случајева по захтеву успеле да добију изванредан степен заштите. „Фреквентност“ употребе од 1,5%, у констелацији да изнетим податком о „успешности“ захтева, необорив је аргумент о неподобности захтева да странкама пружи заштиту оног обима и квалитета који подразумева жалбена заштита.

У истом десетогодишњем периоду, на 181.203 решена предмета Управни суд је запримио свега 1.533 тужбе за понављање поступка. Закључак који из обраде статистичких података о овом ванредном правном средству следи: „учесталост“ примене испод 1%, те податак да је поводом тужбе за понављање Управни суд у чак 93% предмета тужбу одбацио или одбио, не пружајући странкама ни минималну заштиту, могу се оценити као поражавајући са аспекта позиције странке.

---

17 На овоме месту дат је засебан податак који се односи на број уложених захтевана одлуке Управног суда донете у вези са понављањем поступка. Исти је инкорпориран у укупан (збирни) број уложених захтева у посматраном извештајном периоду.

Немогућност странака да путем недовољно делотворних ванредних правних средстава из управног спора остваре заштиту својих права и интереса, што значи и немогућност остваривања објективне законитости, говори у прилог њихове неподобности да одговоре законској сврси свог постојања. То даље води учесталијем коришћењу уставне жалбе. Учестало посезање странака за уставном жалбом довело је до тога да она фактички преузима улогу “сурогата” непостојеће управно-судске жалбе. То је у пракси, осим преоптерећености Уставног суда, довело до још једног проблема: како заштитити она права из управно-правних односа која највишим правним актом нису зајемчена, па као таква не могу бити штићена уставном жалбом? У погледу њих, странкама је по исцрпљивању ванредних путева управно-судске заштите на располагању остао још једино – европски механизам заштите, што је допринело повећању броја представки Европском суду против Републике Србије.

Напред изнето директна је последица непостојања права на делотворно правно средство у управном спору. Грађани се све слободније и чешће обраћају референтним наднационалним телима за заштиту својих права. Још један фактички аргумент у прилог увођења жалбе јесте да све државе чланице ЕУ имају бар двостепено управно судство.

Важећим ЗУС-ом успостављени пакет правних средстава апсолутно нема капацитета да надомести обим, а још мање квалитет заштите, која се по редовном правном леку (жалби) пружа.<sup>18</sup>

Анализа функционалности ванредних правних управно-судских средстава у пракси упућује на закључак о њиховој неспособности да обезбеде законску сврху (циљ) свога управно-процесног постојања, па би увођење жалбе у управни спор требало да буде циљ предстојеће реформе управног судства.

### **Литература/References**

Блажић, Ђ. (2019). Правни лекови у управном поступку. Тематски Зборник радова, “Правни аспекти савремених друштвених кретања у Републици Србији” Правног факултета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици. 285-300.

Димитријевић, П. (2019). Управно право - општи део. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу.

---

18 У ситуацијама када је дошло до сукцесивног и кумулативног коришћења оба правна средства.

Димитријевић, П. (2007). Реформисање управно-судске заштите. Правни живот. 2(10). 741-762.

Димитријевић, П. (2004). Реформа ванредних правних лекова у управном поступку. Зборник радова Правног факултета у Нишу. XLIV. 145-173.

Марковић, Р. (2014). Уставно право. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Миленковић Н. (2020). Правна средства у управном спору. (докторска дисертација). Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу.

Миленковић Н. (2019). Захтев за преиспитивање судске одлуке из Закона о управним споровима. Тематски зборник радова “Правни аспекти савремених друштвених кретања у Републици Србији” Правног факултета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици. 351-372.

Милков, Д. (2017). Управно право II, Управна делатност. Нови Сад: Правни факултет Универзитета у Новом Саду.

Прописи:

Устав Републике Србије. Сл.Гласник РС. Бр. 98. 2006.

Закон о управним споровима. Сл.Гласник РС. Бр. 111. 2009.



**Predrag Dimitrijević, LL.D.,**

*Full Professor,*

*Faculty of Law, University of Niš*

**Nevena Milenković, LL.D.,**

*Teaching Assistant,*

*Faculty of Law, University of Priština,*

*Temporary Head Office in Kosovska Mitrovica*

## **THE PURPOSE OF LEGAL REMEDIES IN ADMINISTRATIVE DISPUTES**

### **Summary**

*Legal remedies in administrative disputes are a paradoxical area of administrative procedure law. Although essentially inspired by the idea of protecting the rights, freedoms and obligations in administrative procedure, inadequate application of these legal remedies may result in a violation or obstruction of the fundamental rights and administrative procedure principles, and insufficient protection in administrative disputes. The paper examines the effectiveness of these remedies and addressed the following question: Can the current system of legal remedies in administrative disputes justify their legal purpose and presence in administrative procedure law? The negative response to this question would be the most reliable call for prospective reform.*

*The administrative dispute goals are important for the legality principle, particularly in terms of the fundamental requirements of the “the rule of law” (as the key postulate of any democratically organized society) and the tendency of intensive and inevitable expansion of administration. The objectives of administrative disputes (administrative law judicial protection) are clearly defined in Article 1 of the Administrative Disputes Act. The Constitution recognizes and insists on the importance of legality of the administrative action, especially in decision-making on the rights, obligations and interests of individuals. Given the indisputable importance of implementing these goals and the relevance of this issue in the midst of extensive reforms of public administration and administrative justice, this paper provides a critical analysis of legal remedies in administrative disputes. Considering their realistic potential, the ultimate goal is to offer *de lege ferenda* solutions for the regulation of legal remedies in administrative disputes which would eliminate the drawbacks discovered in the research.*

**Keywords:** *administrative dispute, legal remedies in administrative dispute, appeal.*