

Jelena Ivanović\*

## Spor pune jurisdikcije u upravno-sudskoj praksi Republike Srbije

### Sadržaj

1. Uvod
2. Upravno sudstvo u Republici Srbiji
3. Novine ZUSa
4. Ustavno-pravni okvir spora pune jurisdikcije
5. Spor pune jurisdikcije po prethodnom ZUSu
6. Vrste upravnog spora po ZUSu
  - 6.1. *Ograničena jurisdikcija*
  - 6.2. *Puna jurisdikcija*
7. Obim ovlašćenja suda
8. Isključenje spora pune jurisdikcije
9. Obaveznost postupanja suda u sporu pune jurisdikcije
10. Primena u izbornom pravu
11. Zaključak

### 1. Uvod

Spor pune jurisdikcije predstavlja najpotpuniji vid zaštite pojedinačnih prava i interesa u upravnom sporu u kome sud, pored ostvarivanja sudske kontrole zakonitosti rada uprave preuzima i funkciju organa uprave, rešavajući upravnu stvar, pod uslovima propisanim zakonom. Zbog toga on predstavlja najkompleksnije postupanje suda u upravnom sporu i uvek je aktuelan kako sa aspekta upravno-pravne nauke, tako i upravno-sudske prakse.

Prvi put nakon Drugog svetskog rata u Jugoslaviji je 1952. godine donet Zakon o upravnim sporovima.<sup>1</sup> Njime je ustanovljen i spor pune jurisdikcije, ali samo u oblasti socijalnog osiguranja. Tek 1965. godine je proširena mogućnost odlučivanja u sporu pune jurisdikcije i na ostale upravne oblasti. U toku 1996. godine je donet Zakon o upravnim sporovima (prethodni

---

\* Autorka je sudija Upravnog suda u Beogradu.

<sup>1</sup> *Sl. l. FNRJ 23/52.*

ZUS)<sup>2</sup>, koji je bio u primeni u Državnoj zajednici Srbija i Crna Gora, a nakon razdvajanja država članica, i u Republici Srbiji, sve do 30. decembra 2009. godine, kada je stupio na snagu Zakon o upravnim sporovima (ZUS)<sup>3</sup> koji je sada na snazi. Njime je ova vrsta spora dobila potpuno novu opciju kako u pogledu mogućnosti primene, tako i u pogledu obaveznosti suda da u njoj postupa. To sa analizom aktuelne sudske prakse predstavlja temu ovog rada.

## 2. Upravno sudstvo u Republici Srbiji

Svaka analiza primene upravnog spora u Republici Srbiji, pa samim tim i spora pune jurisdikcije, radi potpunog sagledavanja suštine ovog instituta i njegove primene u upravno-sudskoj praksi, zahteva makar kratko upoznavanje sa sudstvom Republike Srbije nadležnim za postupanje u upravnom sporu.

Do 1. januara 2010. godine, u upravnom sporu u Srbiji su postupala specijalizovana veća redovnih sudova: okružnih (u materiji penzijskog i invalidskog osiguranja, delu inspekcijskog nadzora, delu građevinske materije, lokalnih i pokrajinskih izbora i dr), i Upravnog odeljenja Vrhovnog suda Srbije, u čijoj je nadležnosti bio preostali, pretežni deo upravne materije, uključujući i republičke izborne sporove. Vrhovni sud Srbije je postupao i po zahtevu za preispitivanje presuda okružnih sudova, koji se po mogućnosti korišćenja približavao žalbi.

Po prethodnom ZUSu, žalba, kao redovno pravno sredstvo, bila je dozvoljena samo ako je to predviđeno zakonom u određenim stvarima. To je bio slučaj samo u materiji zaštite boraca, vojnih invalida i porodica palih boraca.<sup>4</sup> Vrhovni sud Srbije je kao jednostepeni sud u upravnom sporu postupao u veću od troje sudija, a o žalbi i vanrednim pravnim sredstvima, u veću od pet sudija. Pravno sredstvo u zaštiti izbornog prava naslovljeno kao *žalba*, propisano izbornim zakonima, nije bilo redovno pravno sredstvo, već inicijalni akt koji je po svojoj suštini predstavljao *tužbu*.

Stupanjem na snagu Zakona o uređenju sudova<sup>5</sup> 1. januara 2010. godine, započelo se sa realizacijom ideje o *posebnom upravnom sudstvu*, na kojoj se u Srbiji radilo intezivno, još od 2001. godine. Osnovan je Upravni sud nadležan za postupanje u upravnom sporu. To je jednostepeni sud. Sedište mu je u Beogradu i ima tri Odeljenja (u Novom Sadu, Kragujevcu i Nišu) sa ukupno 37 sudija i predsednikom. Svako Odeljenje ima po 4 sudija, dok su ostale raspoređene u Sedištu.

Na ovaj način je prvi put posle Drugog svetskog rata u Srbiji formiran poseban, Upravni sud. Bez obzira na to što se radi o jednostepenom sudu, njegovo osnivanje predstavlja veliki napredak u formiranju sistema posebnog upravnog sudstva. Osnivanje odeljenja proisteklo je iz potrebe da se sud približi strankama i da se efikasnije i delotvornije omogući ostvarenje prava na pravično suđenje, na pristup sudu i suđenje u razumnom roku. Ovo je sigurno pravi način da se u Srbiji dođe do višestepenog upravnog sudstva koje bi predstavljalo najadekvatniji način uređenja sudova i koje bi obezbedilo potpunu pravnu zaštitu građanima i pravnim licima u upravnom sporu.

<sup>2</sup> Sl. l. SRJ 46/96.

<sup>3</sup> Sl. gl. RS 111/09.

<sup>4</sup> Sl. l. SRJ 24/98, 25/00 i Sl. gl. RS 101/05 i 111/09.

<sup>5</sup> Sl. gl. RS 116/08, 104/09.

Ono što prati rad Upravnog suda u tri godine postojanja je ogroman broj predmeta i nedovoljan broj sudija u odnosu na njega. Upravni sud je 1. januara 2010. godine dobio zaostatak od 18.091 nezavršenih predmeta iz nadležnosti Vrhovnog suda Srbije i okružnih sudova sa teritorije cele Srbije. U toku 2010. godine Upravni sud je primio 16.048 novih predmeta tako da je te godine u radu imao ukupno 34.139 predmeta. Sledeće 2011. godine Upravni sud je primio 15.787 novih predmeta, tako da je zaključno sa 31. decembrom 2012. godine imao ukupno nerešenih 21.509 predmeta<sup>6</sup>. Evidentno je da je vanrednim zalaganjem sudija rešen ogroman broj predmeta, ali je veliki problem u radu Suda predstavljalo i to što je znatan broj sudija prestao da obavlja sudijsku funkciju odlaskom na drugu funkciju odnosno poslove, odlaskom u penziju ili smrću. U maju 2013. godine je raspisan konkurs za izbor 9 sudija, a realno i neophodno bi bilo, pored toga i proširenje broja sudija za preko 20 od sistematizovanog. Na taj način bi se omogućila specijalizacija sudija, budući da prema sadašnjem uređenju svi sude sve.

Upravni sud ima Odeljenje sudske prakse. Pravne stavove zauzima na sednici svih sudija. Tužbe i ostali podnesci predaju se Sedištu gde se svi predmeti zavode i šalju u Odeljenja prema prebivalištu odnosno sedištu tužioca, radi suđenja. Sud izdaje „Bilten“ kojim stručnu javnost obaveštava o usvojenim pravnim stavovima. Sudije ovog suda aktivno su učestvovala na više stručnih savetovanja: “Sudijski dani” na Zlatiboru 2011-2012. godine, Kopaonička škola prirodnog prava i dr.

### 3. Novine ZUSa

Istovremeno sa stupanjem na snagu Zakona o uređenju sudova, (samo dva dana ranije) stupio je na snagu ZUS. On je afirmisao neke potpuno nove institute (odlaganje izvršenja upravnog akta od strane suda [član 23], pojam upravne stvari [član 5], obaveznost rasprave u upravnom sporu [član 2 i članovi 33-39] i mogućnost novčanog kažnjavanja starešine organa uprave [član 75]). Neke je drugačije-uže ili šire rešio (pojam akta čija se zakonitost ispituje u upravnom sporu [član 3 i član 4], spor pune jurisdikcije [član 43-44]), a neke potpuno isključio (žalbu kao redovno pravno sredstvo, što nije propust ZUSa već Zakona o uređenju sudova koji nije predvideo višestepeno sudstvo). ZUS je propisao samo dva vanredna pravna sredstva: ponavljanje upravno-sudskog postupka (članovi 56-65) pred sudom (Upravnim ili Vrhovnim kasacionim) pred kojim je nastao razlog ponavljanja i zahtev za preispitivanje sudske odluke (članovi 49-55) za koji je nadležan Vrhovni kasacioni sud. Žalba kao inicijalni akt u izbornom pravu je ostala, ali i dalje po svojoj suštini predstavlja tužbu, a ne redovno pravno sredstvo.

Primena spora pune jurisdikcije je znatno proširena. Njega sada određuju tri osnovne stvari: (1) On više nije samo mogućnost. U nekim situacijama je i obaveza suda. (2) Usmena, javna rasprava u ovom sporu je obavezna i ne može se isključiti. (3) Protiv odluka donetih u njegovoj primeni može se izjaviti zahtev za preispitivanje sudske odluke. Da bi bila jasnija primena ovog instituta po ZUSu ukratko se treba podsetiti na njegov ustavno – pravni okvir, kao i na način na koji je ovaj institut bio propisan prethodnim ZUSom, što je korisno i zbog nekih primera iz postupanja Vrhovnog suda Srbije u sporu pune jurisdikcije, koji će biti predmet analize u ovom referatu, a sa praksom Upravnog suda, predstavljaju deo aktuelne sudske prakse.

<sup>6</sup> Izveštaji o radu Upravnog suda za period 2010-2012.

#### 4. Ustavno - pravni okvir spora pune jurisdikcije

Donošenje ZUSa je bilo nužno zbog potrebe da se prethodni ZUS usaglasi sa Ustavom (donetim tri godine ranije), ali i zbog tada (2009. godine) predstojeće reforme pravosuđa čiji je sastavni deo bilo osnivanje posebnog Upravnog suda. Pre izmene ZUSa trebalo je izmeniti i ZUP i usaglasiti ga sa Ustavom i međunarodnim propisima. Tada to nije učinjeno, ali je izmena ZUPa u toku, što će nužno uticati i na izmene ZUSa.

Ustavno-pravni okvir spora pune jurisdikcije određuje granice njegove primene s obzirom na vrstu ovlašćenja koju sud dobija i mogućnost zadiranja u ovlašćenja izvršne vlasti, pa se pri takvoj oceni uvek moraju imati u vidu ustavna rešenja.

U našem pravnom sistemu, s jedne strane, postoji ustavno *načelo vladavine* prava (član 3 Ustava) koje je osnov za uspostavljanje načela zakonitosti u svim procesnim zakonima pa i ZUSu, a ustanovljen je i *princip podele vlasti* (član 4 Ustava) – uređenje vlasti počiva na podeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, pri čemu se odnos tri grane vlasti zasniva na ravnoteži i međusobnoj kontroli, a sudska vlast je nezavisna. S druge strane postoji Ustavom zagarantovano *pravo na pravično suđenje* (član 32 Ustava) koje podrazumeva pored ostalog da svako ima pravo da nezavisan, nepristrasan i zakonom već ustanovljen sud, pravično i u razumnom roku, javno raspravi i odluči o njegovim pravima i obavezama. Ovo pravo afirmisano je i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLP)<sup>7</sup>. Članom 198 stav 2 Ustava propisan je *upravni spor* radi uspostavljanja zakonitosti uprave tako što zakonitost konačnih pojedinačnih akata kojima se odlučuje o pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu, podleže preispitivanju pred sudom u upravnom sporu, ako u određenom slučaju zakonom nije predviđena drugačija sudska zaštita, a članom 36 stav 1 Ustava zajemčena je *jednaka zaštita prava* pred sudovima i drugim državnim organima, imaoćima javnih ovlašćenja i organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave. Deo tog okvira su i odredbe Ustava koje se odnose na *načela sudstva* (član 142 Ustava), *vrste sudova* (član 143 Ustava), *sudske odluke* (član 145 Ustava) i posebno *Ustavnu žalbu* (član 170 Ustava) koja se može izjaviti ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za zaštitu ljudskih ili manjinskih prava i sloboda zajemčenih Ustavom.

Veoma osetljivo pitanje predstavlja granica ovlašćenja suda, jer njom ne sme da se ugrozi princip podele vlasti i međusobna ravnoteža sve tri grane vlasti, ali istovremeno treba da se ostvari veoma značajna kontrola zakonitosti rada uprave od strane suda koja predstavlja upravo ostvarenje principa zakonitosti pa samim tim i načela vladavine prava. Zakonodavac se u našem pravnom sistemu opredelio za obaveznu raspravu pred sudom radi utvrđenja činjenica i širu primenu pune jurisdikcije koja znači veću obavezu i znatno više posla sudu, ali sa značajno skraćenim trajanjem i upravnog i sudskog postupka i bržom i kvalitetnijom zaštitom prava stranaka.

#### 5. Spor pune jurisdikcije po prethodnom ZUSu

Prethodni ZUS je, pored spora ograničene jurisdikcije radi poništaja akta zbog nezakonitosti (član 7, član 38 stav 2 i član 41 stav 2 prethodnog ZUSa) i tužbe zbog ćutanja uprave (član 8 i član 41 stav 5 prethodnog ZUSa), poznavao i spor pune jurisdikcije (član 38 stav 3 i 41 stav 3

<sup>7</sup> Rim 1950. sa dodatnim protokolima, *Sl. l. SCG* - Međunarodni ugovori 9/03.

prethodnog ZUSa). Propisivao je da kad sud nađe da osporeni upravni akt treba poništiti, može, ako priroda stvari to dozvoljava i ako utvrđeno činjenično stanje pruža pouzdan osnov za to, presudom rešiti upravnu stvar. Takva presuda je u svemu zamenjivala poništeni akt. Takođe, sud je mogao, za slučaj poništaja osporenog upravnog akta, da odluči i o zahtevu tužioca za povraćaj stvari odnosno naknadu štete, pod uslovom da utvrđeno činjenično stanje pruža pouzdan osnov za to. U protivnom, sud je tužioca upućivao da svoj zahtev ostvari u parnici (član 41 stav 4 prethodnog ZUSa).

Po prethodnom ZUSu princip je bio da sud u upravnom sporu, po pravilu, odlučuje u nejavnoj sednici, na osnovu činjeničnog stanja koje je nesumnjivo utvrđeno u upravnom postupku ili je nesporno, a utvrđivanje činjenica na raspravi je bilo propisano kao izuzetak, koji se u praksi nije primenjivao. Ovakav princip utvrđivanja činjeničnog stanja znatno je sužavao mogućnost postupanja u sporu pune jurisdikcije, jer je omogućavao da sud u sporu pune jurisdikcije reši upravnu stvar bez zakazivanja rasprave samo ako je u upravnom postupku činjenično stanje nesumnjivo utvrđeno ili je nesporno. Ukoliko bi postojale mane u njegovom utvrđenju, sud je mogao da odluči u sporu pune jurisdikcije samo ako otvori raspravu i sam utvrdi odlučne činjenice. Na ovaj način je bila ostavljena sudijama na procenu (i volju) potreba utvrđenja činjeničnog stanja na raspravi i odlučivanja u sporu pune jurisdikcije, sa alternativom da se u sporu ograničene jurisdikcije tužba uvaži i poništi upravni akt, što je za posledicu imalo da se uglavnom sve svodilo na suđenje u ograničenoj jurisdikciji, da rasprave u upravnom sporu skoro da nije bilo i da je odlučivanje u sporu pune jurisdikcije bilo izuzetak.

## 6. Vrste upravnog spora po ZUSu

### 6.1. Ograničena jurisdikcija

U definiciji prirode odlučivanja u upravnom sporu, ZUS zadržava dve osnovne kategorije: spor ograničene i spor pune jurisdikcije. Spor ograničene jurisdikcije (član 42 i 44) je zadržao kao osnovno ovlašćenje suda da vrši ocenu zakonitosti akta osporenog tužbom, odnosno ocenu osnovanosti ćutanja uprave. Kada nađe da je tužba osnovana, sud osporeni akt poništava i predmet vraća na ponovno rešavanje nadležnom organu uprave sem ako u toj stvari novi akt nije potreban, a ako nađe da je tužba za ćutanje uprave osnovana, nalaže organu uprave da donese akt čije nedonošenje nije opravdao. Međutim, ograničena jurisdikcija je znatno proširena pa pored navedenog obuhvata i: (1) tužbu za utvrđenje da je tuženi ponovio svoj raniji akt koji je već poništen presudom, (2) tužbu za utvrđenje nezakonitosti donetog akta koji je bez pravnog dejstva kao i (3) donošenje presude kojom se upravni akt oglašava ništavim.

### 6.2. Puna jurisdikcija

ZUS propisuje mogućnost postupanja u sporu pune jurisdikcije u četiri različite procesne situacije.

*Osnovni oblik* spora pune jurisdikcije (propisan članom 43 stav 1 ZUSa) podrazumeva da će sud, kada nađe da osporeni upravni akt treba poništiti, presudom rešiti upravnu stvar, ako priroda stvari to dozvoljava i ako utvrđeno činjenično stanje pruža pouzdan osnov za to. Takva presuda u svemu zamenjuje poništeni akt. Ovo znači da sud ceni zakonitost akta upravnog organa, ali ako nađe da je tužba neosnovana, nema više potrebe, a ni ovlašćenja da ide dalje i odlučuje umesto



organa. Nema pune jurisdikcije kada se tužba odbija. Osnovni uslov za postupanje suda u sporu pune jurisdikcije je da je tužba osnovana, da će biti uvažena, te da osporeni upravni akt treba poništiti. Tada sud neće vratiti predmet upravnom organu na ponovno odlučivanje, već će doneti presudu kojom će rešiti upravnu stvar, umesto organa. Za to je neophodno da budu ispunjena sledeća dva uslova i to: a) da priroda stvari to dozvoljava i b) da činjenično stanje pruža pouzdan osnov za to.

Kakva je priroda upravne stvari koja dozvoljava sudu da odluči umesto organa i kakvo je to činjenično stanje koje se može smatrati pouzdanim osnovom za odlučivanje?

Priroda upravne stvari zaista mora da bude takva da dozvoljava sudu da odlučuje umesto organa, ali sud nije ovlašćen da tako postupi, na primer, kada stranka traži izdavanje uverenja o podacima iz evidencije koju organ vodi, a koja nije dostupna sudu ili kada traži izdavanje kopije plana iz katastra. Što se tiče činjeničnog stanja, uvođenjem principa da sud utvrđuje činjenično stanje na raspravi, a posebno da se u predmetima u kojima sud donosi odluku u sporu pune jurisdikcije, *rasprava mora obavezno održati i da se nikako ne može isključiti*, otvorena je *mogućnost*, ali *i potreba*, i još značajnije, *obaveza* suda da primenjuje ovaj institut. Dok se po prethodnom ZUSu puna jurisdikcija mogla primeniti samo ako je činjenično stanje nesporno ili nesumnjivo utvrđeno u upravnom postupku ili utvrđeno na raspravi pred sudom, sada je sudu u upravnom sporu otvorena mogućnost da uvek kada nađe da osporeni upravni akt treba poništiti i ako priroda stvari to dozvoljava, zakaže raspravu, otkloni nedostake činjeničnog stanja, eventualne povrede postupka učinjene od strane organa i pogrešnu primenu materijalnog prava i reši upravnu stvar. U takvom slučaju tako doneta presuda u svemu zamenjuje poništeni akt.

Primer ovakvog postupanja suda je presuda Upravnog suda<sup>8</sup> kojom je odlučeno u spojenom postupku po tužbama dva tužioca izjavljenim protiv rešenja Ministarstva finansija RS, Sektor za imovinsko pravne poslove br. 463-02-00593/2005-07 od 11. oktobra 2011. godine kojim su odbijene žalbe oba tužioca na rešenje Odeljenja za imovinsko – pravne i stambene poslove Uprave gradske Opštine N.B. broj I – 462-16/10 od 25. oktobra 2010. godine kojim je poništeno pravnosnažno rešenje NOO N. B. broj 01-10919/1-61 od 9. novembra 1961. godine u delu kojim je preuzeta iz poseda ranijeg vlasnika M.R. zemljišno-knjižna parcela broj 469/13 KO B. u korist TI “S” iz N.B. radi izgradnje objekta i odlučeno da će postupak za određivanje naknade koju je RS obavezna da vrati ukoliko je isplaćena biti sproveden nakon pravnosnažnosti tog rešenja. Nalazeći da je činjenično stanje nesporno među strankama, Upravni sud je našao da je materijalno pravo pogrešno primenjeno (član 86 stav 7 Zakona o planiranju i izgradnji) te da su ispunjeni uslovi za donošenje presude u sporu pune jurisdikcije i doneo presudu čija izreka glasi:

*„Tužbe se uvažavaju, poništava rešenje Ministarstva finansija RS, Sektor za imovinsko pravne poslove br. 463-02-00593/2005-07 od 11. 10. 2011 i rešenje Odeljenja za imovinsko - pravne i stambene poslove Uprave gradske Opštine N.B. broj I – 462-16/10 od 25. 10. 2010. godine i rešava:*

*Odbija se zahtev pok. R.S. čiji je pravni sledbenik B.S. za poništaj pravnosnažnog rešenja NOO N. B. broj 01-10919/1-61 od 09. 11. 1961. godine, u delu kojim je preuzeta iz poseda ranijeg vlasnika M.R. zemljišno-knjižna parcela broj 469/13 KO B. u korist TI “S”. iz N.B. radi izgradnje objekta.“*

<sup>8</sup> Presuda Upravnog suda 15 U 12704/11 od 20. 09. 2012.

Ne ulazeći u pravilnost stava Upravnog suda u primeni materijalnog prava (člana 86 stav 7 Zakona o planiranju i izgradnji), može se приметiti da je ovo klasičan primer odlučivanja u sporu pune jurisdikcije. Upravni sud je našao da je tužba osnovana i da drugostepeni upravni akt (kojim je odlučeno o žalbi na prvostepeno rešenje) treba poništiti, ali i da su ispunjeni uslovi iz člana 43 stav 1 Zakona o upravnim sporovima da se, pored osporenog, poništi i prvostepeno rešenje i reši o zahtevu. Ono što se može uočiti u izreci ovog rešenja je da nedostaje odluka o žalbi, jer ne sadrži deo koji glasi žalba se uvažava, ali imajući u vidu odredbu člana 229 stav 3 Zakona o opštem upravnom postupku<sup>9</sup> (ZUP) koji reguliše vrste drugostepenog odlučivanja po žalbi i propisuje da drugostepeni organ može odbiti žalbu, poništiti rešenje u celini ili delimično ili ga izmeniti, ne proizilazi da je izostankom odluke o uvažavanju žalbe učinjena povreda postupka koja bi uticala na zakonitost presude Upravnog suda. Inače, izreka presude u sporu pune jurisdikcije treba da sadrži odluku o tužbi, o poništaju osporenog i prvostepenog upravnog akta i odluku o samoj upravnoj stvari i to u posebnim tačkama. Jedino kod pasivnog nepostupanja po odluci suda, dispozitiv rešenja koje sud donosi u sporu pune jurisdikcije treba da sadrži odluku da će se o odluci koju je sud doneo obavestiti organ nadležan za vršenje nadzora.

Drugi vid spora pune jurisdikcije po ZUSu (članu 44) je u sporu zbog *ćutanja uprave*. On nije bio propisan prethodnim ZUSom, a podrazumeva da Upravni sud može i sam da reši upravnu stvar ukoliko raspolaže potrebnim činjenicama, ako priroda stvari to dozvoljava i ako su procesne pretpostavke za podnošenje tužbe zbog ćutanja uprave ispunjene. Ovde sud mora kao u svakom sporu zbog ćutanja uprave da oceni postojanje procesnih pretpostavki i ako su one ispunjene, da tužbu uvaži. Na ovaj način se afirmiše načelo suđenja u razumnom roku. Skraćuje se trajanje postupka i pred organom i pred sudom pa se samim tim dolazi i do potpune primene načela efikasnosti i ekonomičnosti. Međutim, u pripremi ovog rada u sudskoj praksi nije pronađen primer za ovu vrstu postupanja.

Treći vid spora pune jurisdikcije je moguć u slučaju *aktivnog nepostupanja po presudi* (član 70 ZUSa), ako nadležni organ posle poništenja upravnog akta donese upravni akt protivno pravnom shvatanju suda ili protivno primedbama suda u pogledu postupka. Kada tužilac podnese novu tužbu, sud će poništiti osporeni akt i sam rešiti upravnu stvar presudom, osim ako to nije moguće zbog prirode te stvari ili je inače puna jurisdikcija zakonom isključena. Tada presuda u svemu zamenjuje akt nadležnog organa, a ukoliko sud smatra da zbog prirode stvari ne može sam da reši upravnu stvar, dužan je da to posebno obrazloži.

Primer za ovu vrstu spora pune jurisdikcije je presuda Upravnog suda<sup>10</sup> kojom je odlučeno:

*„Tužba se uvažava i poništava rešenje Žalbene komisije Vlade Republike Srbije broj 116-01-22/2013-01 od 14. 03. 2013. godine.*

*Žalba se uvažava i poništava rešenje Ministarstva finansija, Poreske uprave, Centrala DI/I broj 116-42/2012-11/5 od 31. januara 2013. godine i rešava:*

*Postupak se obustavlja“.*

U konkretnom slučaju rešenjem koje je osporeno tužbom odbijena je žalba tužioca državnog službenika u Ministarstvu finansija, PU-RC B.-F. R, izjavljena protiv prvostepenog rešenja

<sup>9</sup> Sl. I. SRJ 33/97 i 31/01 i Sl. gl. RS 30/10.

<sup>10</sup> 8 U.5000/13 od 22. 05. 2013.

kojim je utvrđena njegova disciplinska odgovornost, za težu povredu dužnosti iz radnog odnosa iz člana 109 stav 1 tačka 7 Zakona o državnim službenicima. Međutim, Upravni sud je našao da je zakon pogrešno primenjen na štetu tužioca zato što je učinjena povreda pravila postupka iz člana 69 stav 2 ZUSa, jer je prvostepeni organ postupio protivno pravnom shvatanju suda izraženom u presudi Upravnog suda 2 U.2352/12 od 10. jula 2012. godine, zbog čega je primenom člana 70 stav 1 ZUSa nalazeći da je vođenje disciplinskog postupka protiv tužioca zastarelo, da priroda stvari to dozvoljava, da puna jurisdikcija nije isključena i da postoje uslovi za rešenje ove upravne stvari, postupak obustavio.

Četvrti oblik postupanja u sporu pune jurisdikcije predstavlja *donošenje rešenja koje u svemu zamenjuje akt nadležnog organa* u slučaju pasivnog nepostupanja po presudi suda (član 71 ZUSa). To je moguće ukoliko priroda te stvari to dozvoljava, ako nadležni organ posle poništenja upravnog akta ne donese odmah, a najkasnije u roku od 30 dana novi upravni akt ili akt u izvršenju presude donete na osnovu člana 43 tog zakona pa stranka podnese poseban podnesak kojim traži donošenje takvog akta. Ako nadležni organ ne donese taj akt ni u roku od 7 dana od traženja stranke, ona može posebnim podneskom da zahteva od suda koji je doneo presudu donošenje takvog akta. Sud će nakon što od nadležnog organa zatraži obaveštenje o razlozima zbog kojih upravni akt nije donet, a ukoliko organ ne dostavi obaveštenje ili ako ovo obaveštenje ne opravda neizvršenje sudske presude, sud će doneti rešenje koje u svemu zamenjuje akt nadležnog organa ukoliko priroda stvari to dozvoljava. To rešenje će dostaviti organu nadležnom za izvršenje i obavestiti organ koji vrši nadzor.

Primer za ovu vrstu spora predstavlja predmet Vrhovnog suda Srbije u Beogradu<sup>11</sup> u kome je doneto rešenje sa sledećim dispozitivom:

*„Zahtev se UVAŽAVA i REŠAVA tako što se UVAŽAVA žalba Č.B. i PONIŠTAVA odluka Komisije za stambena pitanja Vlade RS 34 broj 360-15356/02 od 03. 06. 2003. godine.*

*O odluci iz stava jedan dispozitiva ovog rešenja obavestiti Narodnu skupštinu RS.“*

Ovo rešenje je doneto po zahtevu za izvršenje presude Vrhovnog suda Srbije U. 376/06 od 6. decembra 2006. godine kojom je sud tužbu tužioca uvažio i naložio Vladi Republike Srbije da u roku od 30 dana po prijemu te presude odluči o žalbi podnosioca zahteva izjavljenoj na rešenje Komisije za stambena pitanja Vlade RS 34 broj 360-15356/02 od 3. juna 2003. godine kojim je poništeno rešenje istog organa 34 broj 360-938/98 od 2. marta 1998. godine, kojim je podnosiocu zahteva tadašnjem sudiji Vrhovnog suda Srbije dodeljen u zakup jednosoban stan na neodređeno vreme ugao ulica K.D. i S.G. u B. Prvostepeno rešenje je doneto bez bilo kakve pravne pouke sa naznakom u dispozitivu da je odluka konačna. Kako je podnosilac zahteva podneo žalbu protiv ovakve odluke o kojoj drugostepeni organ nije odlučio, a to nije učinio ni nakon donošenja presude Vrhovnog suda Srbije U. 376/06 od 6. decembra 2006. godine u sporu zbog ćutanja administracije u kome je podnosilac zahteva uspeo, kao ni nakon naknadnog zahteva u roku od 7 dana, to je Vrhovni sud Srbije našao da je zahtev za postupanje po presudi Vrhovnog suda Srbije osnovan i rešio tako što je žalbu uvažio i poništio prvostepenu odluku od 3. juna 2003. godine primenom člana 63 stav 1 prethodnog ZUSa. Takođe je Vrhovni sud Srbije našao da je žalba osnovana pa je poništio i prvostepenu odluku od 3. juna 2003. godine. Prvostepeni organ je poništio svoje pravnosnažno rešenje, ali se u ožalbenoj odluci nije pozvao

<sup>11</sup> Ui. 20/07 od 25. 06. 2008.



ni na jedan član ZUPa iz kog bi proizlazilo ovlašćenje za ovakvo njegovo postupanje. Ta odluka je bila nezakonita, jer nije sadržavala razloge koji bi upućivali na odluku u dispozitivu.

U praksi Upravnog suda ima više primera za rešavanje upravne stvari u slučaju pasivnog nepostupanja u upravnim stvarima u kojima podnosioci zahteva traže stavljanje van snage konačnih, odnosno, pravnosnažnih rešenja. U istrajavanju da ta rešenja stave van snage, bez pozivanja na zakonski osnov, organi ne postupaju u izvršenju donetih presuda, a Upravni sud, primenom člana 71 ZUSa zahtev za izvršenje odluke suda, rešava tako što ga uvažava i rešava upravnu stvar uglavnom odbijanjem zahteva iz upravnog postupka.

Zbog toga je evidentan značaj ovog instituta u zaštiti načela pravnosnažnosti pa samim tim i načela vladavine prava i pravne sigurnosti.

## 7. Obim ovlašćenja suda

Posebna dilema u upravno-pravnoj teoriji i upravno-sudskoj praksi je da li u sporu pune jurisdikcije sud ima ovlašćenje da donosi samo odluke kojima upravnu stvar meritorno rešava ili ima ovlašćenje da upravni postupak okončava i nemeritornim procesnim odlukama.

Po ranijem stavu sudske prakse, „imalo je mesta sporu pune jurisdikcije i kada je u pitanju samo primena formalnog prava pod uslovom da se sporna stvar procesno do kraja i konačno reši<sup>12</sup>“.

S tim u skladu je i pravni stav izražen u presudi Vrhovnog suda Srbije, donetoj po zahtevu za vanredno preispitivanje presude Okružnog suda u B.<sup>13</sup>, kojom je presuđeno:

*„I Uvažava se zahtev, presuda Okružnog suda u Beogradu U. broj 1669/87 od 17. 11. 1987. godine preinačuje se tako što se uvažava tužba i poništava rešenje Gradskog komiteta za privredu grada Beograda VI-04 broj 31-145 od 19. 08. 1987. godine.*

*II UVAŽAVA se žalba S.V, PONIŠTAVA se rešenje Komiteta za privredu i finansije Opštine Stari grad u Beogradu broj 313.364/87 od 27. 05. 1987. godine i rešava:*

*PREKIDA SE postupak po zahtevu tužioca S.V. iz B. da mu se odobri osnivanje samostalne zanatske obučarske radnje sa sedištem u B. do okončanja postupka za raspravu zaostavštine iza smrti J.V.“*

Međutim, stav aktuelne sudske prakse kao i stručne javnosti<sup>14</sup> je da sud ne bi bio u sporu pune jurisdikcije ovlašćen da poništi osporeno rešenje i prekine upravni postupak sa pozivom na rešavanje prethodnog pitanja nakon čega bi organ nastavio postupak u toj stvari. Iako bi na prvi pogled moglo da se čini da ovakvo postupanje suda ima efekta na skraćivanje postupka i kod organa i kod suda, ipak se ovakvo postupanje suda u sporu pune jurisdikcije protivi kako pravnoj prirodi ovlašćenja suda u sporu pune jurisdikcije koje je vrlo precizno definisano zakonom, jer sud treba da reši upravnu stvar, što znači meritorno, a prekidom se upravna stvar ne rešava, ne okončava meritorno, nego se upravni postupak prekida. Takođe se protivi prirodi ovlašćenja organa u upravnom postupku. Kod rešenja prethodnog pitanja organ ima diskreciono pravo da

<sup>12</sup> Zaključak sa savetovanja Odeljenja za upravne sporove VSJa i predstavnika Vrhovnih sudova Republike i VVSa, održanog 26. 11. 1969.

<sup>13</sup> Presuda Vrhovnog suda Srbije Uvp. I 642/87 od 24. 02. 1988.

<sup>14</sup> Z. Tomić, *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*, Beograd 2010, ss. 514-516; Lj. Pljakić, *Praktikum za upravni spor*, Beograd 2011, s. 328.

pod uslovima iz tog zakona sam raspravi to pitanje ili da postupak prekine dok nadležni organ to pitanje ne reši. Ukoliko to sud uradi umesto njega, sud preuzima diskreciono ovlašćenje organa što je nedozvoljeno.

U pogledu obustave upravnog postupka od strane suda u sporu pune jurisdikcije, mišljenja stručne javnosti i sudske prakse su različita. Postoji mišljenje da sud ne može da obustavi upravni postupak, da je razlog za to da treba sprečiti tzv. "ping - pong efekat" između suda i upravnog organa, a da se treba zadržati na rešavanju upravne stvari kao isključivog ovlašćenja suda radi delotvornije pravne zaštite koju sud treba da pruži građanima<sup>15</sup>. Međutim, postoji i pravno shvatanje u delu stručne javnosti koje se zasniva na tome da se kod obustave upravnog postupka radi o načinu okončanja postupka koji je pokrenut i da bi sud bio ovlašćen da poništajem rešenja sam obustavi upravni postupak, pri čemu bi jedino kod postupka pokrenutog povodom zahteva stranke pre odluke o obustavi, moralo da postoji odluka o samom zahtevu<sup>16</sup>.

## 8. Isključenje spora pune jurisdikcije

ZUS propisuje da je spor pune jurisdikcije isključen kada je predmet upravnog spora upravni akt donet po diskrecionoj oceni, a da u pojedinim materijama može da bude izričito isključen i posebnim zakonom.

Isključenje kod akata donetih po slobodnoj oceni posledica je pravne prirode ovih akata definisane članu 5 stav 2 ZUPa da u upravnim stvarima u kojima je organ zakonom ovlašćen da rešava po slobodnoj oceni, rešenje se mora doneti u granicama ovlašćenja i u skladu sa ciljem u kome je ovlašćenje dato i činjenice da se celishodnost akata donetih po slobodnoj oceni može ispitivati samo do njihove konačnosti, a da nakon toga sud u upravnom sporu može da ispituje samo njihovu zakonitost, ali ne i celishodnost (ali je sud ovlašćen da poništi rešenje doneto po slobodnoj oceni ako za takvo rešenje nisu dati razlozi).

Prethodni ZUS nije propisivao mogućnost da spor pune jurisdikcije može biti u pojedinim materijama izričito isključen, ali ZUS takvu odredbu sadrži. Razlog ovakvog zakonskog isključenja je u davanju takvog ovlašćenja zakonodavcu da u pojedinim oblastima, za koje smatra da su krajnje specijalizovane, da zahtevaju posebna specijalistička znanja ili za čije donošenje je nadležan organ sa određenim specifičnim statusom u pravnom sistemu, kao što je slučaj sa Narodnom bankom Srbije. Zakon o bankama<sup>17</sup> u članu 9 stavu 6 isključuje spor pune jurisdikcije u delu nadležnosti Narodne banke. Međutim, u stručnoj javnosti postoje i drugačija mišljenja, koja se zasnivaju na tome da isključenje spora pune jurisdikcije u pojedinim oblastima donosi mogućnost izbegavanja potpune sudske intervencije u vršenju kontrole uprave.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Npr. Z. Tomić (bel. 14), s. 517.

<sup>16</sup> Lj. Pljakić (bel. 14), s. 328.

<sup>17</sup> Sl. gl. RS 107/05 i 91/10.

<sup>18</sup> Lj. Pljakić (bel. 14), s. 329: „Isključenje spora pune jurisdikcije posebnim zakonom može da bude predmet rasprave, pre svega iz ugla ustavnosti takve odredbe. Čini se da je takva odredba u suprotnosti sa suštinom sudske vlasti. Nema takvog problema pred sudom koji ne može biti presuđen i o kome sud ne može da da svoje mišljenje. Ukoliko su za određenu materiju potrebna posebna stručna znanja sud će ih obezbediti preko nekog od dokaznih sredstava. Ukoliko se dozvoli isključenje spora pune jurisdikcije onda će svako hteti da se u svom zakonu zaštiti takvom odredbom, nalazeći da se radi o posebnim znanjima kojima sud ne raspolaže. Zbog toga u budućim izmenama ZUSa treba još jednom razmisliti o ovakvom zakonskom rešenju“.

## 9. Obaveznost postupanja suda u sporu pune jurisdikcije

Ono što bitno razlikuje ZUS od prethodnog ZUSa, kada je u pitanju ova vrsta instituta je, da za razliku od prethodnog, koji je sadržao u sebi samo ovlašćenje suda da postupa u sporu pune jurisdikcije, ZUS sada propisuje i procesne situacije u kojima sud ima *obavezu* da postupa u ovoj vrsti spora. Spor pune jurisdikcije, kao *ovlašćenje* suda, propisan je: (1) u osnovnoj varijanti iz člana 43 stav 1 ZUSa (ako to priroda stvari dozvoljava i ako činjenično stanje pruža pouzdan osnov za to); (2) u slučaju kada stranka traži da sud svojom presudom reši upravnu stvar, a sud to ne prihvati, ali je u obavezi da navede razloge za to; (3) u situaciji kada je u pitanju ćutanje uprave, pa sud može, ali ne mora da odlučuje u sporu pune jurisdikcije.

Međutim, izričita obaveza suda za postupanje postoji: (1) kada bi poništenje upravnog akta i ponovno vođenje postupka pred nadležnim organom izazvalo za tužioca štetu koja bi se teško mogla nadoknaditi, a sud je sam utvrđivao činjenično stanje; (2) kod aktivnog nepostupanja i (3) kod pasivnog nepostupanja, kad sud mora sam, ukoliko mu to dopušta priroda stvari i ako spor pune jurisdikcije nije isključen, neposredno da reši upravnu stvar umesto organa uprave.

## 10. Primena u izbornom pravu

Već je bilo reči da se u sistemu upravnog sudovanja u Srbiji pojavljuje i žalba kao vrsta inicijalnog akta u izbornim sporovima po Zakonu o lokalnim izborima<sup>19</sup> (ZLI) i Zakonu o izboru narodnih poslanika<sup>20</sup>. Odredbom člana 54 stav 1 i 3 ZLI propisano je da se protiv rešenja izborne komisije može izjaviti žalba Upravnom sudu u roku od 24 časa od dostavljanja rešenja i da u postupku zaštite izbornog prava sud primenjuje odredbe zakona kojim se uređuje postupak u upravnim sporovima. Međutim, članom 55 stav 1 i 2 ovog zakona je propisano da ako sud usvoji žalbu, poništiće odluku ili radnje u postupku predlaganja kandidata odnosno u postupku izbora odbornika ili će poništiti izbor odbornika. Kada nađe da osporenu odluku treba poništiti ako priroda stvari to dozvoljava i ako utvrđeno činjenično stanje pruža pouzdan osnov za to, sud može svojom odlukom meritorno rešiti izborni spor. Odluka suda u svemu zamenjuje poništeni akt.

Sadržina navedenih odredbi upućuje da je ovim posebnim zakonom propisana mogućnost odlučivanja u sporu pune jurisdikcije, pri čemu Zakon o izboru narodnih poslanika, iako reguliše na sličan način žalbu, kao inicijalni akt u zaštiti izbornog prava i propisuje da je nadležan Upravni sud, koji će o žalbi da odlučuje shodnom primenom zakona kojim se uređuje postupak u upravnim sporovima, ne sadrži izričito propisivanje posebnih odredbi o sporu pune jurisdikcije. Međutim, po mišljenju autora, činjenica da ovaj zakon propisuje shodnu primenu zakona kojim se uređuje postupak u upravnim sporovima, upućuje na to da je i u postupku po žalbi izjavljenoj po Zakonu o izboru narodnih poslanika moguće odlučivati u sporu pune jurisdikcije, direktnom primenom ZUSa.

Sudska praksa u oblasti izbornog prava je vrlo raznovrsna i sadrži znatan broj presuda donetih u sporu pune jurisdikcije. U predmetu Upravnog suda<sup>21</sup> doneta je presuda sa izrekom koja glasi:

<sup>19</sup> Sl. gl. RS 129/07 i 54/11.

<sup>20</sup> Sl. gl. RS 35/00 i 36/11.

<sup>21</sup> Presuda Upravnog suda Odeljenje u Kragujevcu I-3 UŽ. 572/12 od 12. 06. 2012.

*„Žalba se USVAJA, PONIŠTAVA rešenje Opštinske izborne komisije opštine V.B. 013-110/12 od 05. 06. 2012. godine i rešava:*

*USVAJA se prigovor podnosioca izborne liste I.D.-SPS čije je ovlašćeno lice R.Dž. iz V.B. i poništavaju ponovljeni izbori za izbor odbornika u Skupštinu opštine V.B. na biračkom mestu broj 26 N.S. 1 (mesna zajednica) održani 24. maja 2012. godine zbog nepravilnosti u sprovođenju izbora i utvrđivanju rezultata glasanja.*

*RASPUŠTA se birački odbor i ponavlja se glasanje na biračkom mestu broj 26 N.S. 1 (mz) za izbor odbornika u Skupštinu opštine V.B.“*

U konkretnom slučaju, kako se radi o izbornom postupku, žalbom koja je inicijalni akt, je osporeno rešenje Opštinske izborne komisije kojim je odbijen prigovor podnosioca žalbe zbog nepravilnosti u toku sprovođenja i utvrđivanja rezultata ponovljenih izbora na biračkom mestu broj 26 N.S.1. U postupku prilikom ocene osnovanosti prigovora Opštinska izborna komisija je taj prigovor odbila, ali u obrazloženju svog rešenja nije navela ocenu navoda prigovora niti pravne propise i razloge koji upućuju na rešenje kakvo je dato u dispozitivu, zbog čega je ovo rešenje opštinske izborne komisije nezakonito. Međutim činjenično stanje je pružalo pouzdan osnov, kao i priroda izborne stvari, da sud može da reši meritorno izborni spor i to odlukom koja će u svemu zameniti poništeni akt, pa je sud to i učinio, jer je iz činjeničnog stanja, koje je nesumnjivo utvrđeno, proizlazilo da je na biračkom mestu na ponovljenim izborima ukupan broj birača koji su glasali 801 (zaokruženi u biračkom spisku), a da je ukupan broj glasačkih listića koji se nalazio u glasačkoj kutiji 803, zbog čega je Upravni sud našao da je prigovor podnosioca osnovan, pa je odluka doneta u sporu pune jurisdikcije, primenom člana 55 stav 2 ZLI.

Još jedna odluka Vrhovnog suda<sup>22</sup> Srbije doneta je po žalbi A.M. izjavljenoj protiv rešenja Republičke izborne komisije 02 broj: 013-45/08 od 18. 01. 2008. godine, u predmetu zaštite izbornog prava dana 19. 01. 2008. godine i sadrži izreku:

*„Žalba se UVAŽAVA, PONIŠTAVA rešenje RIK 02 br. 013-45/08 od 18. 01. 2008. godine, prigovor se USVAJA i PRESUĐUJE:*

*Izdaju se službena ovlašćenja stranim posmatračima Ambasade SAD u Beogradu i Ambasade Velike Britanije u Beogradu da prate rad organa za sprovođenje izbora za predsednika Republike Srbije koji su raspisani za 20. 01. 2008. godine.“*

Presuda je doneta u izvršenju ranije presude Vrhovnog suda UŽ. 8/08 od 15. januara 2008. godine u kojoj je Republička izborna komisija iznela pogrešan stav prema kome ima pravo da odbije izdavanje službenih ovlašćenja za praćenje izbora i u slučaju ispunjenja uslova iz člana 49 Uputstva za sprovođenje Zakona o izboru predsednika republike. U presudi Vrhovnog suda Srbije u čijem izvršenju je doneto ožalbeno rešenje iznet je pravni stav da član 49 Uputstva reguliše postupak izdavanja ovlašćenja koji se pokreće po prijavi stranih posmatrača, a ne postupak po zahtevu za izdavanje odobrenja na osnovu slobodne ocene. Kako nakon donošenja presude Vrhovnog suda Srbije od 15. januara 2008. godine nije bilo promena u činjeničnom stanju od značaja za odlučivanje kao ni izmene propisa (radi se samo o nekoliko dana) to su se stekli uslovi da zbog nepostupanja po obavezujućem pravnom shvatanju, Vrhovni sud odluči umesto organa u smislu člana 62 prethodnog ZUSA, jer to dozvoljava priroda stvari, a stanje u spisima pruža pouzdan osnov. U ovom slučaju radi se o stupanju suda na mesto organa gde je

<sup>22</sup> Presuda Vrhovnog suda Srbije UŽ. 11/08.

pažljivom ocenom prirode upravne stvari Vrhovni sud našao da je ona takva da dozvoljava sudu da odluči umesto organa. Takođe je jedan od razloga kojima se sud rukovodio za donošenje ovakve presude bio da se radi o pružanju zaštite prava o izbornom postupku u kome su propisani kratki rokovi, a cilj postupka je efikasna i pravovremena zaštita.

## 11. Zaključak

Ovo je najsažetiji prikaz upravnog sudstva uspostavljenog u Republici Srbiji 2010. godine i instituta spora pune jurisdikcije čijom je afirmacijom otvoren put sveobuhvatnijoj i direktnijoj intervenciji suda u kontroli zakonitosti uprave.

Pri tome je neophodno pažljivo poštovati granice zakonskih ovlašćenja suda radi očuvanja principa podele vlasti, ali ga koristiti uvek kada su ispunjeni zakonom propisani uslovi radi efikasnije i delotvornije zaštite prava građana, pa time i izbegavanja eventualne štete na strani države zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku.

U budućim izmenama ZUSa trebalo bi da se odgovarajućim pravnim rešenjima predvidi još jača obaveza suda na odlučivanje u sporu pune jurisdikcije kako bi još potpunije bio ostvaren princip prava stranke na pristup sudu. Na taj način bi i organi uprave pojačali sopstvenu kontrolu donetih rešenja. Poznato je odavno, da je ocena zakonitosti rada organa izvršne vlasti kroz donete odluke od strane suda u sporu pune jurisdikcije, direktno ukazivanje drugostepenom organu na nezakonito postupanje.

Osnivanjem posebnog Upravnog suda odustalo se od toga da upravni spor treba da bude pri sudovima opšte nadležnosti. Autor smatra da je to dobar koncept, ali da je višestepeno upravno sudstvo uređenje kome treba težiti jer se samo tako može pružiti potpuna pravna zaštita i obezbediti sprovođenje svih ustavnih načela, a posebno načela vladavine prava.