

Др Невена Миленковић*,
Доцент,
Правни факултет, Универзитета у Приштини
са привременим седиштем у Косовској Митровици

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД
10.5937/zrpf1-34220

UDK: 35.077.3
Раđ примљен: 30.09.2021.
Раđ прихваћен: 14.01.2022.

ДОЗВОЉЕНОСТ ЗАХТЕВА ЗА ПРЕИСПИТИВАЊЕ СУДСКЕ ОДЛУКЕ УПРАВНОГ СУДА У УСЛОВИМА РЕДОВНЕ УПРАВНОПРАВНЕ ЗАШТИТЕ

Апстракт: Сукцесивност управне и управносудске заштите, њихова испреплетеност и вишеструка повезаност огледа се и у условљености могућности пружања једног (и јединог у домаћем праву деволутивног) вида ванредне управносудске заштите претходним исцрпљивањем редовне управне (административне) правне заштите. Полазећи од тезе о интегралности управне и управносудске заштите, аутор у раду разматра како постојање, односно став судске праксе о (не) постојању средства редовне управне заштите утиче на могућност странке да се заштити путем Захтева из чл. 49 Закона о управним споровима као инструментарија ванредне управносудске заштите. Као један од три типа ЗУС-ом предвиђених ситуација у којима је могуће правоваљано поднети Захтев за преиспитивање судске одлуке Управног суда, ЗУС предвиђа „ствари у којима је у управном поступку била искључена жалба“. Како важећи Закон о управном поступку као средство редовне правне заштите предвиђа (пored жалбе) и приговор, поставља се питање његове правне релевантности на дозвољеност употребе захтева за преиспитивање судске одлуке. Може ли се постојање приговора сматрати редовном правном заштитом у управном поступку? Потврђан одговор, консеквентно, водио би закључку о одбацивању захтева по ЗУС-у и ускраћивању заштите по њему. Негативан би захтеву обезбедио ширу примену у

* nevena.petrovic@pr.ac.rs

пракси. На практичном плану став по овом питању има далеко шири домаћај и значај. У зависности од начина приступања представљеној проблематици, заузимање једног или другог презентованог става се битно неједнако рефлектује на предстојећу реформу система секундарне управносудске заштите у смислу потребе за увођењем друге (жалбене) инстанце.

Кључне речи: дозвољеност захтева за преиспитивање судске одлуке, Закон о општем управном поступку, жалба, приговор.

1. Исцрпљеност управне заштите као *conditio qua non* управносудске заштите

Управни поступак детаљно је регулисан одредбама Закона о општем управном поступку.¹ Садржину тока тог поступка могуће је разложити на две фазе: прву, чијим је нормирањем прописано првобитно (оригинерно) административно одлучивање о правима и обавезама странака из управног поступка – изворно управно одлучивање, и другу, необавезну али у пракси честу, којом се изискује и пружа управна заштита од изворног (првобитног) управног одлучивања – фазу административне заштите која се пружа по административним правним лековима. Ова друга се, према врсти и обележјима, речју, природи правног лека којим се иницира, дели на два нивоа: редовна – административна заштита која се пружа по улагању редовног правног лека и ванредна – која се на захтев странке или по службеној дужности пружа по употреби ванредних административних правних лекова.

Правним регулисањем друге фазе управног поступка установљен је поступак унутрашње (управне) контроле управног рада, чије спровођење има за циљ отклањање неправилности насталих у претходној фази, а чиме се остварују и заштићују права и интереси странака и објективна законитост, као вредности загарантоване основним начелима управног поступка².

Недовољност чисто управне (административне) заштите, генерисана превасходно незадовољавајућом мером непристрасности и објективности, што се сматра за кључни недостатак поступка самоконтроле (Лилић, 2013: 340), била је практични разлог и оправдање за увођење спољашњих

1 Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, Бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење. У наставку ЗУП.

2 Чл. 7 ЗУП-а.

контролних механизма којима би се употпунила и на виши ниво подигла заштита вредности првобитно штићених у поступцима управне (административне) контроле.

Најзначајнији спољашњи контролор управе и заштитник вредности о којима је одлучивано у управном поступку јесте управно судство. Започета, али у управном поступку недовршена управна ствар, у настојању да се дефинитивно правно разреши, прелази са чисто управног на управносудски терен, преображавајући се при томе у хибридни – управносудску ствар под ингеренцијом управнога суда. Отуда, управносудска ствар, као предмет управног спора, нема ону оригиналност управне ствари, већ из ње црпи свој настанак и постојање³. Стога је и поступак њена разрешавања, иако у надлежности суда, па тиме судски, прилагођен њеноме изворишту – управној ствари, и одвија се по правилима особене управносудске процедуре.

И управносудски поступак се, са своје стране, да разложити на две фазе: прву – фазу примарног управносудског одлучивања о предмету управног спора а која се иницира тужбом, и другу – могућу али не и обавезну, фазу секундарне управносудске заштите која се пружа по управносудским правним лековима у циљу отклањања неправилности насталих у фази примарне управносудске заштите, а посредно и оних који потичу из управног поступка.

У изнетом смислу, управносудска процедура се може посматрати као својеврсни наставак (продужетак) правне заштите оних вредности које су примарно штићене у управном поступку, при чему се та заштита из руке управе „сели“ у руке суда⁴. Из те почетне везаности управне и управносудске процедуре, произлази низ других, а све оне сведоче у прилог неоспорне повезаности и сукцесивности наречених двеју процедура.

То је јасно видљиво из одредби члана 14 Закона о управним споровима⁵ којима је као предмет управног спора одређено коначно окончање управног поступка другостепеним, односно првостепеним управним актом у случајевима када је жалба била искључена. У њима стоји: *„Управни спор се може покренути против управног акта који је донет у другом степену. Управни спор се може покренути и против првостепеног управног акта*

3 Управна ствар је повод и узрок настанка управносудске ствари. Међутим, управна ствар се садржински не поклапа у целости са управносудском ствари. Аргументовано о потреби њихова диференцирања и уобличавања појма управносудске ствари као засебног правног облика више: Прица, М. (2019).

4 Управносудска заштита почиње тамо где се административна завршава.

5 Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, Бр. 11/2009. Даље, ЗУС.

против кога није дозвољена жалба у управном поступку." Коначно окончање управне процедуре јавља се дакле као услов за правоваљано покретање управносудског поступка. Без финалитета управног поступка снадбеног одређеним степеном процесне зрелости – коначношћу, нема правних услова за покретање управносудске процедуре⁶.

2. Искљученост (непостојање) редовне управне заштите као *conditio qua non* деволутивне ванредне управносудске заштите

Не само што управносудски поступак не може правоваљано започети без претходног коначног окончања управног поступка⁷, већ се ни продукт ваљано покренутог и правоснажно окончаног управног спора не може у наставку истог оспоравати јединим деволутивним средством управносудске заштите, уколико је у претходећем управном поступку странци био на располагању редован правни лек. Речју, редован правни лек у управном поступку елиминише могућност употребе јединог средства секундарне управносудске заштите деволутивног карактера.

2.1. Довољеност Захтева за преиспитивање судске одлуке у случајевима када је жалба у управном поступку била искључена

Терминологијом законодавца казано, „Против правоснажне одлуке управног суда странка и надлежни јавни тужилац могу да поднесу Врховном касационом суду захтев за преиспитивање судске одлуке...”⁸ „...у стварима у којима је у управном поступку била искључена жалба.”⁹

A contrario законској искључености (непредвиђености) жалбе у датој управној ствари – као типу правних ситуација у којима је могуће поднети захтев за преиспитивање судске одлуке Управног суда, законом установљена могућност примене жалбе у управном поступку искључује могућност употребе захтева за преиспитивање судске одлуке. Речено вреди независно од тога да ли је законом допуштена жалба у пракси била

6 Изузетак представља ЗУС-ом установљена могућност управносудске заштите и у ситуацији када до коначног окончања управног поступка, поводом захтева, односно жалбе странке, ипак није дошло. Чл. 15 ЗУС-а каже: „Управни спор може се покренути и када надлежни орган о захтеву, односно жалби странке није донео управни акт,...“ Предвиђајући „ћутање управе“ као предмет управног спора, законодавац је проширио домете управносудске заштите настојећи да странке из управног поступка заштити од нерада управе, јер се пасивно држање управе једнако држи друштвено недопуштеним и супротним закону као и случајеви донесених незаконитих аката.

7 Изузев наведеног изузетка предвиђеног чл. 15 ЗУС-а.

8 Ст. 1, чл. 49 ЗУС-а.

9 Т. 3, ст. 2, чл. 49 ЗУС-а.

и искоришћена. Отуда, нема услова за правоваљану примену захтева из чл. 49 ЗУС-а уколико је жалба законом била дозвољена али: 1) је странка пропустила да је искористи; 2) се странка сходно чл. 156 ЗУП-а, одрекла права на жалбу; 3) је странка од благовремено изјављене жалбе одустала у складу са одредбама чл. 157 ЗУП-а.

Премда ЗУС условљава правоваљану употребу захтева из чл. 49 непостојањем жалбе у управном поступку, цитирану тач. 3, ст. 2 овога члана ваљало би шире размотрити – у контексту одсуства (искључености) редовне управне заштите. Ово стога што важећи ЗУП поред жалбене и заштите по ванредним правним лековима, предвиђа још једно – изванжалбено, а уједно, средство заштите које се по својим особинама никако не може уврстити у ванредна правна средства, па се поставља питање његова карактера: може ли се сматрати редовним правним средством у управном поступку?

Реч је о приговору. Сама чињеница његовог засебног управнопроцесног егзистенцијализма, мимо (или уз постојање) жалбе и ванредних правних средстава (тзв. посебних случајева уклањања и мењања решења) захтева да се у вези са новоуспостављеним средством заштите, а у контексту представљене проблематике, постави питање његова места у систему управне заштите. Ако се узме у обзир класични и општеприхваћен критеријум за разврставање правних средстава, према коме би редовна била она која се улажу противу аката која нису стекла својство коначности (Милков, 2006: 127), док би ванредна била она којима се атакују коначна, па и извршна и правоснажна акта, о томе да није посреди средство ванредне управноправне заштите довољно јасно говори чињеница да објекат приговора свакако нису правоснажни (као ни извршни) акти. Штавише, оно што се путем њега оспорава нису још увек ни правни акти¹⁰ – уобичајено нападљиви жалбом. Тек ће по свршетку поступка по приговору настати објекат реално нападљив жалбом. Може ли се, посматрано кроз призму реченог, приговор сматрати редовним средством управноправне заштите и у томе смислу уподобити са жалбом чије постојање искључује могућност употребе захтева из чл. 49 ЗУС-а? Начин на који се у пракси, од стране оних који у своме раду примењују релевантне одредбе ЗУП-а и ЗУС-а, приступи датоме питању има битно неједнак утицај на могућност странака из управног поступка у наставку правне борбе за заштиту и остварење њихових права и на закону заснованих интереса. Прво, ако се приговор призна за средство редовне управне заштите, странка нема

10 Ово се односи на пружање јавних услуга и предузимање управних радњи као облика управних активности које се приговором могу побијати, док управни уговори јесу врста појединачних правних аката управе.

могућност улагања редовне жалбе из чл. ЗУП-а, а могућности за заштиту путем жалбе и приговора нису једнаке (прим. аут). Друго, при истој претпоставци, странка у одсуству управносудске жалбе бива онемогућена да изјави једино правно средство деволутивне природе у управносудском поступку, те јој за оспоравање правоснажне одлуке Управног суда на располагању стоји искључиво другопреостали ванредни управносудски правни лек – реконструктивне природе.

3. Средства редовне управне заштите према ЗУП-у

У актуелном ЗУП-у нема класичног разврставања на редовна и ванредна правна средства. Правним средствима посвећени су Шести и Седми део закона. Шести део ословљен је са „Правна средства” и подељен на две мање потцелине, у оквиру којих су нормативно уређени Приговор (I потцелина) и Жалба (II потцелина), док су у седмом, у засебним потцелинама обрађени „Посебни случајеви уклањања и мењања решења”, и то: Мењање и поништавање у вези са управним спором (I потцелина чл. 175); Понављање поступка (II потцелина, чл. 176–182); Поништавање коначног решења (III потцелина, чл. 183); Укидање решења (IV потцелина, чл. 184) и Поништавање, укидање или мењање правоснажног решења на препоруку заштитника грађана (V потцелина, чл. 185).

У вези са систематиком правних средстава извршеном у ЗУП-у, најпре, упада у очи нелогичност ословљавања шестог дела <<правним средствима>> али не и седмог, иако су правна средства једнако предмет другонаведеног, седмог дела закона. Распоређивање правних средстава у две целине (шести и седми део) *prima facie*, наводи на закључак да су у њима садржане две врсте правних средстава: у првој – редовних, и у другој – ванредних. На закључак да је учињеним размештањем правних средстава у две целине посредно извршена подела на редовна и ванредна правна средства, указује и околност да је у првој целини (шести део) своје место нашла жалба као типичан редован правни лек, док су у другом (седмом) делу мање-више модификовани модалитети ванредних правних средстава. Да ли локалитет другог преосталог правног средства из прве целине, тик уз жалбу, опредељује намеру законодавца да му додели карактер редовног правног средства? Може ли сама чињеница смештања свих осталих правних средстава у другу целину (ван оне у којој је своје место пронашао редован правни лек – жалба) бити довољна да се она назову и сматрају ванредним?

По питању жалбе, премда су у њеном режиму извршене извесне промене (Лончар, 2017: 1508–1515), њен карактер као редовног правног средства

није окрњен. У погледу пак ванредног карактера тзв. посебних случајева уклањања и мењања решења, скренућемо пажњу на један „ситан детаљ” њихова правна уређења који не би смео остати неопажен. Наиме, у чл. 188 ЗУП-а се каже да се: *„На решења донесена у посебним случајевима уклањања и мењања решења, изузев у случају мењања и поништавања решења у вези са управним спором, може (се) поднети жалба.”* Ако се пође од тезе да се ванредним правним средствима побијају махом правоснажна и извршна, а тим пре и коначна решења, јер коначност по правилу наступа пре правоснажности, евентуално се јављају једновремено¹¹, како се онда одлука донесена по њима (ванредним правним средствима) може побијати редовним правним средством у чијој је суштини осправање аката који још увек нису досегли својство коначности (камоли правоснажности)!? Па и да је предмет оспоравања ванредним правним средством само коначан (не и правоснажан) акт, и даље се, по слову цитираног чл. 188 ЗУС-а, на одлуку донесену по њему може изјавити жалба у чијој је бити, како наведосмо, побијање аката који још нису задобили својство коначних. Следом реченог, испада да се одлуке донесене по ванредним правним средствима, прецизније, законодавчевом терминологијом казано – одлуке донесене поводом неког од типова посебних случајева уклањања и мењања решења, могу оспоравати редовним правним леком¹². То би даље водило закључивању да жалба има некакве „супер моћи” – нетипичне и супротне њеној природи као редовног правног лека, а једнако несвојствене и њеним законским капацитетима који извиру из њенога нормативног уређења (чл. 151–174 ЗУП-а). Са друге стране, где је логичност решења по коме се редовним правним леком може оспоравати одлука донесена поводом активирања једног ванредног? Таквим решењем не само што се отвара питање редовног карактера жалбе већ и питање <<ванредности>>

11 Истеком законског рока за жалбу у управном поступку, решење постаје коначно али и правоснажно, јер се противу њега више не може не само изјавити жалба, него ни заподенути управни спор, јер ће тужба, у случају да буде поднета, по основу т. 6, ст. 1, чл. 26 ЗУС-а *a limine* бити одбачена.

12 Илустрације ради, такав бисмо случај имали када би се на решење којим је по основу чл. 183 ЗУП-а, другостепени или надзорни орган поништио коначно решење, изјавила жалба (која се изјављује противу решења која нису коначна – подв. аут.). Ко би уопште био надлежан за одлучивање по тој жалби? У случају да је коначно решење по чл. 183 поништио другостепени орган, у чијој надлежности би било одлучивање по жалби на такво његово решење? Не излази ли таква законска солуција из оквира другостепености управног постука? Ако се има у виду да се њоме жалби рогобатно и насилно мења карактер, мимо њене суштине – да се изјављује противу првостепених (вид. и ст. 1, чл. 13 ЗУП-а), тешко да се за исту може наћи основ у ст. 4, чл. 151 ЗУП-а, који каже да странка жалбу може изјавити: *„... и у другим случајевима који су законом прописани.”*

посебних случајева уклањања и мењања решења. Ко зна не лежи ли можда (и) у томе одлука приређивача важећег ЗУП-а да при нормирању правних средстава избегну препознатљиву и за управну процедуру уобичајену класификацију на редовна и ванредна правна средства (?).

3.1. Теоретска запажања о приговору као средству (редовне?) управне заштите

У прилог ставу да приговор у домаћем систему управноправне заштите није редовно правно средство које би се дало ставити у исти ранг са жалбом као класичним редовним правним леком, говори најпре чињеница да се на решење донето по приговору може изјавити жалба¹³ (Милков, Радошевић, 2018: 1465), изузев ако је решење донето од стране органа управе изнад кога нема вишег који би по њој одлучивао. Уколико би приговор уистину био редовно правно средство – одлука по њему била би коначна. Како се онда, ако се има у виду да је основна карактеристика редовног правног лека да се улаже против аката који нису коначни, чланом 150 ЗУП-а установљава могућност побијања одлуке донете по приговору жалбом? Нелогичност овог законског решења већ довољно урушава тезу о карактеру приговора као редовног правног средства.

Узме ли се, ипак, потенцијално у обзир теза о редовитости приговора као правног средства, а на одлуку по њему је сходно чл. 150 ЗУП-а дозвољена жалба, могућно би (и исправно) било извести закључак да је наш законодавац у одређеним управним стварима (тачније активностима) дозволио дуплирање редовних путева управне правне заштите. И то у стварима које по свом утицају на индивидуалну правну ситуацију странке имају мањи значај наспрам оних које се решавају управним актом и заштићене су (свега) једним редовним правним леком. Ако се у погледу по странку мање важних управних ствари настојала пружити двоструко виша

13 Вид. чл. 150 ЗУП-у. Закон о управном поступку Црне Горе (*Службени лист ЦГ*, бр. 56/2014, 20/2015, 40/2016 и 37/2017), у чл. 31 предвиђа да корисник услуга од општег интереса може изјавити приговор ради заштите својих права и интереса јавноправном органу који врши надзор над радом привредног друштва, другог правног лица или предузетника који пружа услуге од општег интереса, те да се против решења по приговору може покренути управни спор. Анализом одредби чл. 31 црногорског закона, опажамо двојаку разлику спрам решења домаћег законодавца: прво, о приговору одлучује други, а не орган доносилац, и друго, на решење по приговору нема могућности за изјављивање класичног редовног правног лека – жалбе. Другачија је ситуација у погледу приговора против других управних активности (чл. 35) који се изјављује старешини органа чије је поступање повод приговору. Иако приговор овде има ремонстративну природу, на решење по њему нема места жалби већ се може директно покренути управни спор.

заштита – какав се дојам на темељу изнетог стиче, у односу на оне коју су по њу несумњиво значајније, такво решење чини се апсурдним (Миленковић, 2020: 341). Или је у позадини оваквог решења законописаца новог ЗУП-а скривена, ипак, другачија намера? А наиме, да се широка палета ових управних активности, подведених под појам управне ствари, посредством приговора „уведе” у редован систем управне и управно-судске заштите. У том случају, приговор је послужио као инструмент који је наведену намеру имао да обезбеди, јер о активностима које чине његов предмет не одлучује се у управном поступку чији је финални продукт потенцијални предмет жалбе а потом и управног спора. Тек посредством њега, тј. његовом употребом, о овим активностима одлучује се по правилима управног поступка чији ће резултат, разумљиво, бити могуће нападати редовним управноправним леком а касније, и управносудском тужбом.

Други аргумент контра тези о приговору као редовном управноправном средству, изводимо из његове, по правилу, ремонстративне природе која се коси са деволутивним карактером редовних правних лекова¹⁴ (Миленковић, 2020: 341). Поједини аутори јасно наглашавају ремонстративну црту приговора: *„Приговор је ремонстративни праавни лек који се изјављује руководиоцу органа управе, односно организације на чије се поступање односи”* (Димитријевић, Мартиновић, 2016: 99).

Супротног става је проф. Томић: *„... када у управном поступку против једног акта, рецимо по приговору, одлучује други а не исти орган који је решавао у првом степену – захтев против правоснажне одлуке Управног суда који је одлучивао о законитости акта донетог по том приговору је недопуштен; тада такав приговор има правну природу жалбе у управном поступку”* (Томић, 2012: 678). При истом ставу аутор остаје и након ступања на снагу актуелног ЗУП-а (Томић, 2019: 597).

3.2. Значај приговора као средства (редовне) управне заштите на дозвољеност Захтева за преиспитивање судске одлуке у пракси

Пре увођења приговора ЗУП-ом, док је само спорадично егзистирао као изричито предвиђен у појединим посебним управним материјама, пракса је, полазећи од његове недеволутивне природе, стала на становиште да у случају његова коришћења нема редовне правне заштите. Негирајући

14 Интересантно је напоменути да је Закон о општем управном поступку из 1996. године (*Службени лист СРЈ*, бр. 33/97, 31/01 и 30/10), прописујући у чл. 216 да се за решавање у другом степену надлежност не може утврђивати у оквиру органа који је у управној ствари решавао у првом степену, недвосмислено афирмисао деволутивност као неизоставну одредницу редовног правног лека.

карактер захтева као редовног правног лека, заузет је став да је у одсуству редовне управне заштите захтев из чл. 49 дозвољен по основу т. 2, чл. 49 (Решење ВКС, Узн 5/10).

Другачији став, и то пре доношења важећег ЗУП-а, заступао је Љ. Пљакић, судија Врховног касационог суда у пензији. Према његовом ставу: „*линија разграничења једноступеног и двоступеног одлучивања код уложеног приговора (а на тај начин и дозвољеност захтева против одлуке Управног суда у једноступеном управном одлучивању) је оцена о томе који је орган одлучивао по приговору: доносилац акта или други орган*” (Пљакић, 2013: 257).

У новијој пракси наилазимо на суштински другачији приступ поменутој проблематици (Миленковић, 2020: 342). Решењем ВКС одбачен је захтев за преиспитивање судске пресуде Управног суда уз образложење да је њеном доношењу претходио двоступени управни поступак – по изјављеном приговору на решење: „*...по налажењу овог суда, приговор полицијског службеника у дисциплинском поступку, по својој правној природи, представља жалбу, која је редовно правно средство у општем управном поступку.*” У образложењу се даље наводи да: „*То, даље, значи да је недозвољен захтев за преиспитивање судске одлуке поднет против правноснажне одлуке Управног суда којом је оцењена законитост решења донетог у дисциплинском поступку у коме по приговору подносиоца захтева одлучује други, а не исти орган који је донео првостепену одлуку. У конкретном случају није била искључена двостепеност одлучивања у спроведеном дисциплинском поступку, јер није била искључена жалба, односно приговор*” (Решење ВКС, Узп 385/2019).

„*Дозвољен је захтев за преиспитивање судске одлуке, поднет на основу члана 49. став 2. тачка 3. Закона о управним споровима, против правноснажне одлуке Управног суда донете у управном спору о оцени законитости одлуке Савета РРА по приговору.*” У образложењу ове одлуке се наводи: „*Врховни касациони суд налази да решавање Савета Републичке радиодифузне агенције по приговору поднетом на основу члана 62. став 5. Закона о радиодифузији представља једноступено одлучивање, јер је о приговору одлучивао исти орган који је донео и првостепено решење, а не неки други непосредно виши орган. Према томе, приговор се не може сматрати жалбом, као деволутивним правним средством у управном поступку, па ни одлука по приговору другоступеним управним актом...*” (Узп 5//10 од 11. 03. 2011).

Из представљених случајева је видљиво да је пракса по доношењу новог ЗУП-а изменила став по питању правне природе приговора, везујући је за (не)постојање истоветности органа чије је (не)поступање било повод приговору и онога који је по изјављеном приговору надлежан за

одлучивање. Хоће ли се исти сматрати редовним средством управноправне заштите и, у том смислу, (адекватном) заменом за жалбу, чије постојање, односно предвиђена могућност употребе искључује могућност коришћења захтева из чл. 49, савремена пракса процењује према томе да ли о њему одлучује исти (чије је поступање повод приговарању) или други орган (Миленковић, 2020: 343).

4. Утицај приговора на примену Захтева из члана 49 ЗУС-а и повезаност тога питања са увођењем другостепене управносудске инстанце

Иако би се, са теоретскоправног аспекта, становишту о приговору као средству редовне управноправне заштите могле истаћи озбиљне примедбе, из горе наведеног случаја увиђамо да се јуриспруденција на исте није много освртала. То се нарочито односи на првонаведени аргумент против тезе о приговору као редовном правном средству у управном поступку – да се на одлуку по њему (приговору) може изјавити жалба. Други контрааргумент, пракса је, ипак, узела у обзир, истичићи тиме двоструку и хибридную природу приговора, у зависности од тога који је орган – исти или други, надлежан за одлучивање по њему. Условљавајући квалификовање приговора као редовног правног средства постојањем принципа деволуције, пракса је средству управноправне заштите из чл. 147 ЗУП-а признала карактер редовног правног лека када је по њему одлучивао други (по правилу виши), а не орган чија је управна (не)активност била узроком приговарања¹⁵. У таквим случајевима, у којима је приговор средство деволутивне а не ремонстративне природе, пракса, екстензивним тумачењем т. 3, ст. 2, чл. 49 ЗУС-а, оцењује да у управном поступку није била искључена редовна заштита – што је услов дозвољености захтева за преиспитивање судске одлуке, па је захтев по нареченом правном основу недозвољен. У ситуацији пак када је за одлучивање по изјављеном приговору надлежан исти орган, тј. онај чија се активност побија приговором, приговор се у пракси, због израженог ремонстративног – редовном правном средству несвојственом карактеру, не сматра за редовно правно средство те се у таквим случајевима захтев за преиспитивање судске одлуке оцењује дозвољеним.

15 Није згорег напоменути да је по слову ст. 1, чл. 148 ЗУП-а приговор увек ремонстративне природе, а могућност да о њему одлучује други орган за сада је дата само у појединим законима којима се уређују посебне управне области (пр. Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018, уређујући питање дисциплинске одговорности полицијских службеника, предвиђа у чл. 210 приговор на првостепено дисциплинско решење о коме одлучује Дисциплинска комисија).

Став судске праксе о правној природи приговора као средства управно-правне заштите није без утицаја на предстојећу реформу управносудске процедуре. Наиме, једно од најкрупнијих питања те реформе односи се на постојање потребе за увођењем другог степена управносудске заштите – управносудске жалбе. Као најважнији аргумент против увођења другог степена управног суђења у нас наводи се да би жалба у управном спору додатно допринела повреди права на решавање у разумном року у управној ствари јер би – у случају њена увођења, једна управна ствар, по правилу, прелазила чак четири инстанце: две управне (првостепени и поступак по жалби) и две управносудске (по тужби и по управносудској жалби)¹⁶. Са друге стране, као један од аргумената за увођење другог степена управног спора истиче се све учесталија једностепеност управног одлучивања (Лончар). У томе смислу, сматра се да би одсуство редовне административне жалбе требало да надомести управносудска. Озбиљност и утицај овог аргумента на потребу увођења управносудске жалбе могао би да ослаби став судске праксе по коме се приговору признаје карактер редовног средства управноправне заштите, јер се таквим ставом значајно умањује број ситуација у којима је била искључена двостепеност управног одлучивања.

5. Закључак

У раду је извршена анализа дозвољености употребе захтева за преиспитивање судске одлуке управног суда у условима редовне управноправне заштите. Један од три правна основа по којима ЗУС дозвољава употребу захтева из чл. 49 ЗУС-а прописан је у т. 3, ст. 2, чл. 49, и односи се на ситуације у којима је у управном поступку била искључена жалба, шире узев, редовна управна заштита. Немогућност коришћења управне жалбе, услед њене законске искључености, странци омогућава употребу јединог средства

¹⁶ Наведени аргумент може се посматрати и у супротном правцу – у прилог увођењу жалбе у управном спору. Анализом практичне употребљивости (и делотворности) правних средстава из управног спора, дошло се до закључка да се она крајње ретко примењују у пракси и да, према степену заштите коју странка посредством њих остварује, она никако не могу представљати замену за редовно правно средство у управном спору. Отуд, до одуговлачења у разрешавању правне ствари која је примарно била предметом управног поступка а потом и управног спора, може доћи и услед примене компликованих а недовољно учинковитих средстава ванредне управносудске заштите. Њиховим активирањем поступак се свакако „развлачи“, а остварена заштита ретко је по странке задовољавајућа и као таква пододна да доведе до окончања правног војевања. Услед тога, поступак за заштиту својих права и интереса странке често настављају пред другим, домаћим, па и наднационалним органима, што често резултира повредом права на суђење у разумном року.

деволутивне правне природе у управном спору против правоснажне одлуке донесене у њему. Законом пак предвиђена могућност употребе жалбе у управном поступку, независно од тога да ли је и искоришћена, искључује могућност деволутивне секундарне управносудске заштите. Са увођењем приговора као средства управне заштите, отвара се питање његовог утицаја на могућност странке у управном спору да се од одлуке Управног суда заштити захтевом за преиспитивање судске одлуке, који у одсуству управносудске жалбе представља једино средство деволутивне природе у систему секундарне управносудске заштите. Ово питање се поставља услед не баш јасно одређене правне природе приговора као средства правне заштите у управном поступку. Неодређеност правне природе приговора почетно произилази из непостојања у закону (ЗУП-у) јасне поделе правних средстава на редовна и ванредна. Даље, она је додатно наглашена конфузним правним режимом приговора чије поједине одредбе, са једне стране, здраворазумски недвосмислено искључују могућност његова квалификовања као редовног правног средства – јер предвиђајући да је на одлуку по њему могуће уложити жалбу, испада да се на одлуку донету по једном редовном правном леку улаже други редовни правни лек (!?). Поред тога, ЗУП је јасно определио природу приговора као ремонстративног правног средства, предвиђајући да се изјављује руководиоцу органа на чије се поступање односи а који о њему и одлучује – што га удаљава од редовног правног средства, али је, са друге стране, по одредбама појединих других закона једнако могуће да по приговору одлучује други орган (а не онај чије је (не)деловање било повод приговору), чиме се приговор, попримајући деволутивни – карактер својствен жалби, овој и приближава. Нејасна правна природа приговора замаглила је његово место у систему управноправне заштите а како се то питање одражава на могућности даље заштите странке у управном спору, управносудска пракса заузела је одређене ставове. Ти ставови, изложени у раду, дискутабилни су, како са аспекта правнотеоретске анализе приговора као правног средства, тако посматрајући их кроз призму будуће реформе управног спора у прилог чијој суштинској тачки – увођењу друге инстанце, никако не иду.

Литература и извори

Димитријевић, П., Мартиновић, С. (2016). *The Effects of Complaint as a Regular Legal Remedy in the Administrative Procedure of Serbia and Montenegro, Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 2016.

Лилић, С. (2013). *Управно право – управно процесно право*. Београд.

Лончар, З. Правна средства у новом закону о општем управном поступку, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*. 4/2017. 1505–1523.

Милков, Д. (2006). Правна средства у управном поступку, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*. 2/2006. 125–154.

Милков, Д., Радошевић, Р. (2018). Приговор у управном поступку. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*. 4/2018. 1457–1470.

Миленковић, Н. (2020). *Правна средства у управном спору*. Ниш.

Пљакић, Љ. Дозвољеност захтева за преиспитивање судске одлуке Управног суда, *Правни живот*. 10: 2013. 253–263.

Прица, М. (2019). Управна ствар и управносудска ствар. Прилог реформи српског законодавства и правосуђа. *Право у функцији развоја друштва*. Косовска Митровица. 597–639.

Томић, З. Р. (2019). *Коментар закона о општем управном поступку са судском праксом и регистром појмова*. Београд: Службени гласник.

Томић, З. Р. (2012). *Коментар закона о управним споровима са судском праксом*. Београд: Службени гласник.

Прописи:

Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, Бр. 11/2009.

Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, Бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење.

Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018.

Закон о управном поступку Црне Горе, *Службени лист ЦГ*, Бр. 56/2014, 20/2015, 40/2016 и 37/2017.

Закон о општем управном поступку, *Службени лист СРЈ*, бр. 33/97, 31/01 и 30/10.

Судске одлуке:

Решење ВКС, Узн 5/10 од 11. 03. 2011. године, Сентенца утврђена на седници Грађанског одељења од 18. 04. 2011.

Решење ВКС, Узп 385/2019 од 20. 12. 2019.

Сентенца из пресуде Врховног касационог суда Узп 5//10 од 11. 03. 2011. године, утврђена на седници Грађанског одељења 18. 04. 2011. године

Nevena Milenković, LL.D.,
Assistant Professor,
Faculty of Law, University of Priština,
Temporary Head Office in Kosovska Mitrovica

**ADMISSIBILITY OF REQUEST FOR EXTRAORDINARY REVIEW OF
THE ADMINISTRATIVE COURT DECISION IN THE CIRCUMSTANCES
OF REGULAR ADMINISTRATIVE COURT PROTECTION**

Summary

The successive impact of administrative law and administrative justice, their multiple correlations and mutual intertwining, is best reflected in the legal protection provided within the framework of administrative judicial procedure. Thus, the provision of extraordinary administrative court protection (as one and the only devolutive type of extraordinary legal remedy in administrative procedure) is pre-conditioned by exhausting the appeal as a regular legal remedy in administrative procedure. Starting from the thesis on the integral nature of administrative law and administrative court protection, the author discusses how the existence of a regular legal remedy, or the position of judicial practice on the (non)existence of appeal in the regular administrative judicial procedure, affects the party's opportunity to protect itself by filing a request for an extraordinary review of the administrative court decision, envisaged in Article 49 of the Administrative Disputes Act (ADA) as an extraordinary legal remedy.

The Administrative Disputes Act (ADA) envisages three types of situations in which the injured party may file a request for an extraordinary review of the judicial decision rendered by the Administrative Court. One of them refers to "the subject matter which excludes the possibility of filing an appeal in the course of administrative procedure". Given that the current General Administrative Procedure Act (GAPA) envisages the possibility of filing an appeal and an objection as regular legal protection instruments, there is a question of the legal relevance of objection in terms of the admissibility of using the request for an extraordinary review of the Administrative Court decision. Can the objection be considered a regular legal remedy in administrative proceedings? If the answer is positive, the request under the ADA will be rejected, which further implies that the injured party will be deprived of legal protection. If the reply is negative, it would provide for a wider application of this request in practice. In practical terms, the position on this issue has a far broader scope and significance. Depending on the way of approaching the presented issues, taking one or the other position has a substantially different impact on the forthcoming reform of the administrative court protection system, particularly in terms of introducing the second-instance (appellate) administrative judiciary.

Keywords: *admissibility of request for extraordinary review of Administrative Court decision, General Administrative Procedure Act, appeal, objection.*