

Др Дејан Вучетић*
Др Невена Миленковић*

ПОНАВЉАЊЕ ПОСТУПКА У УПРАВНОМ СПОРУ

DOI: 10.5937/zrpfno-62573

UDK: 35.077.2

UDK: 342.9

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД

Примљен: 04.11.2025.

Исправљен: 17.01.2026.

07.03.2026.

Прихваћен: 15.03.2026.

Апстракт: Смисао увођења и постојања управног спора, као облика судске контроле управе, лежи у обезбеђивању законитости њеног рада. Законито деловање управе, нарочито када у форми појединачних аката одлучује о правима и обавезама грађана и других странака, од немерљивог је значаја. Речено, особито имајући у виду чињеницу континуираног ширења домена деловања управе, услед чега готово да нема сфере друштвеног живота која њеним деловањем није у мањој или већој мери захваћена. Прожетост и условљеност свакодневног живота странака из управног поступка деловањем управе, у констелацији са битно неједнакоправним положајем учесника управноправног односа, чини посве оправданом улогу једног спољашњег органа у обезбеђивању законитости њеног рада. Није спорно да контролор законитости управног рада у своме раду једнако може да погрешити. Тиме се незаконитост - уместо отклањања - парадоксално, увећава. Грешке суда настале у оцени законитости управног рада имају да отклоне правна средства из управног спора. У томе је њихов социјални и правни значај.

* Редовни професор, Правни факултет Универзитета у Нишу, имејл: dvucetic@prafak.ni.ac.rs; ORCID ID: 0000-0002-9140-5251

* Доцент, Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, имејл: nevena.petrovic@pr.ac.rs; ORCID ID: 0000-0002-0979-7373
© Зборник радова Правног факултета у Нишу лиценциран је у складу са Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International лиценцом (CC BY-SA 4.0).

Имајући у виду да важећи ЗУС познаје искључиво ванредна правна средства - понављање поступка и захтев за преиспитивање судске одлуке, те да први пут од 1952. из поступка секундарне управно-судске заштите апсолутно искључује редовни правни лек, аутори у раду дају одговоре на следећа питања: Јесу ли матичним законом предвиђена правна средства кадра да обезбеде остварење циљева ради којих су у систем управно-судске заштите и унета? Колико су истински делотворна у пракси? Је ли та делотворност на нивоу који оправдава једностепеност управног правосуђа?

Кључне речи: управни спор, понављање поступка, правно средство, делотворно правно средство, ЕКЉП.

1. Увод

Увођење судске контроле над управом био је круцијални корак у обезбеђивању законитости управног рада. Законитост управе пак, са своје стране, била је нужан услов, *conditio sine qua non* правне државе. Без правне државе нема владавине права – идеала и једног од водећих стубова сваког демократски уређеног друштва, као и онога које на то претендује.

Потенцијал правних средстава у управном спору да доведу до остварења пред њих постављених циљева, без сумње доприноси законитости управног и управносудског рада, а у коначници - афирмацији правне државе и владавине права. Полазећи од наведеног, пажња аутора ових редова усмерена је на понављање поступка у управном спору, као једно од два правна средства у домаћем систему управног спора.

2. Темељ и савремена схватања права на правно средство у националном и европском праву

У домаћем правном систему, темељ права на правно средство проналазимо у Уставу Републике Србије у коме је прописано: „Свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу.”¹ 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 права и обавезе правних субјеката из управног поступка. Штавише, не би било погрешно сматрати да се ова одредба превасходно односи на субјекте погођене њеним одлукама,

¹ Устав Републике Србије *Сл. гласник РС*, 98/2006, 115/2021, чл. 36, ст. 2.

имајући у виду чињеницу да је управа најчешће позвана да применом јавних овлашћења одмери права, обавезе и интересе грађана и других странака, па има основа размишљању да из те фреквентности одлучивања најчешће и могу произаћи повреде у сврху чијег је санирања установљено ово право (Миленковић, 2020: 175).

Из већег броја међународних и наднационалних аката који јемче право на правно средство, издвајамо Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода², која у чл. 13 гарантује „право на делотворан правни лек”.³ Право на правно средство, те право на делотворно правно средство неопходно је тумачити у духу уставног начела које прописује да се „одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно међународним важећим стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење.”⁴ У данашње време појачане друштвене и правне свести о значају поштовања и ефикасног остваривања људских права и слобода, право на правно средство тумачи се у ширем контексту - као право на делотворно правно средство. Томе је понајвећма допринео утицај јуриспруденције Европског суда за људска права (даље ЕСЉП), али и највиших судова на националном нивоу. Из тог угла гледано, право на правни лек не исцрпљује се у пукој

2 Са додатним протоколима (European Convention on Human Rights – ECHR. Сл. лист СЦГ – Међународни уговори, бр. 9/03. Рим, 4. нов. 1950. године. У даљем тексту ЕКЉП. Доступно на: https://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/meoi/Documents/Evropska%20konvencija%20o%20ljudskim%20pravima%20i%20osnovnim%20slobodama_344028515.pdf, посећено: 2. авг. 2022. год.

3 Право на правно средство предвиђено је и Међународним пактом о грађанским и политичким правима, чл. 2, ст. 2.

Међународни пакт о грађанским и политичким правима — Викизворник, слободна библиотека, приступљено: 25. јула 2022. год. Исто средство предвиђа и Универзална декларација о људским правима, чл. 8: http://www.lokalnefinansije.co.rs/pbvdic/documents/zakonski_okvir/pravni%20okvir/Univerzalna%20deklaracija%20o%20ljudskim%20pravima.pdf, приступљено: 25. јула 2022. год. Како је наша земља чланица Савета Европе, ваља на овоме месту поменути као релевантне и неке акте Комитета министара Савета Европе, иако формално-правно немају обавезујућу правну снагу. На првоме месту то је Резолуција Комитета министара Савета Европе о заштити појединаца у односу на акте управе од 28. септ. 1977, као и Препорука Комитета министара Савета Европе Р(2004) 20 о судској ревизији управних аката од 15. дец. 2004. (Recommendation Rec (2004) 20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts). Наведеним актима се у области заштите људских права установљавају стандарди испод којих у националним системима држава чланица не би ваљало ићи. Доступно на: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001685db3f4>, посећено: 2. авг. 2022. год.

4 Устав РС, чл. 18, ст. 3.

могућности његовог изјављивања, већ подразумева и делотворност, односно подобност уложеног лека да пружи ефикасну правну заштиту. Сврха права на правно средство није у формалном постојању правне прокламације којом се оно јемчи, независно од тога да ли је и колико у пракси практично применљиво, већ насупрот томе, управо у његовој реалној способности да на практичном плану испуни задатак ради којег је унето у систем правних лекова (Димитријевић, 2007: 243).

Савремене концепције и схватање права на правно средство као права на делотворно правно средство нужно је сагледати и из угла права на суђење у разумном року – једне од компоненти права на правично суђење загарантованог ЕКЉП⁵. У њему се каже да: „свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама..., има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, ...”⁶. Императив суђења у разумном року, као елемент права на правично суђење, садржан је и у Уставу РС: „Свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама...”⁷, као и у Закону о управним споровима⁸, који прописује: „У управном спору суд одлучује на основу закона и у разумном року...”. Тумачењем цитираних одредби закључујемо да делотворност једног правног средства није довољно оцењивати само у смислу његове подобности да обезбеди заштиту циљева који оправдавају његов процесни егзистенцијализам, већ је нужно и да се та заштита пружи без непотребног одуговлачења⁹, јер је закаснела правда ускраћена правда (*justicia cunctator est justicia denego*).¹⁰

Повезаност права на суђење у разумном року из чл. 6, ст. 1 и права на делотворно правно средство из чл. 13 Конвенције препознао је и у

5 Право на правично суђење из ЕКЉП, чл. 6, ст. 1 је садржински комплексно право будући да у себи кумулира читав каталог права и процесних гаранција и то: право на приступ суду; захтев независности и непристрасности суда; право на правично суђење; право на суђење у разумном року; захтев јавности (суђења).

6 ЕКЉП, чл. 6, ст. 1.

7 Устав РС, чл. 32, ст. 1.

8 Закон о управним споровима, *Сл. гласник РС*, 111/2009, чл. 2. У даљем тексту: ЗУС.

9 Питање разумности рока у коме национални органи суде, односно решавају, постало је изразито актуелно након доношења Закона о заштити права на суђење у разумном року, *Сл. гласник РС*, бр. 40/2015 и 92/2023. Даље, ЗЗПСРР. Циљ наведеног закона био је да се у домаћим правним поступцима успостави адекватна заштита права на суђење у разумном року – као процедуралног права чија се могућност остварења снажно одражава на реализацију и уживање материјалних права.

10 Закаснела правда није никаква правда.

својој пракси потврдио и ЕСЉП. Од пресуде *Kudla против Пољске*¹¹, Суд повезано тумачи одредбе чл. 6, ст. 1 и чл. 13 Конвенције. Према ставу Суда, повреда било ког елемента права на правично суђење аутоматски доводи до кршења чл. 13 којим се гарантује право на делотворно правно средство.

3. Понављање управног спора у српском праву – историјски пресек

Током последња два века судска контрола управе је значајно еволуирала у нашем правном систему. Иако је одувек постојала људском духу иманентна тежња ка усавршавању, није сувишно поставити питање је ли свако ново (пре)уређење управносудске заштите уједно значило и софистицираније и делотворније механизме за њено остваривање? У нашем управно-судском систему, институт понављања поступка егзистира још од првог ЗУС-а из 1952.¹² Постојање наставља у таласима реформи из 1965.¹³ и 1977. године¹⁴, којима у значајној мери одолева, оставши готово нетакнутим, а такав ће, са незнатним изменама, ући и у претходни ЗУС из 1996.¹⁵ Ограничени опсег овога рада не дозвољава нам да се детаљније бавимо нормативним уређењем предметног института по историјским периодима, али држимо битним осврнути се на питање какве су и колике биле реалне могућности странке да се заштити механизмима секундарне управносудске заштите током периода њихове историјске еволуције (Давинић, 2019: 227-262). Још је важније одговор на постављено питање упоредити са обимом и могућностима заштите странке по управносудским правним средствима данас.

4. Нормативни оквир понављања поступка у управном спору према ЗУС-у из 2009. и усклађеност са европским стандардима

Од доношења првог ЗУС-а у нас (1952), који је у битној мери био полазна основа и база свих својих следбеника, овај из 2009. године представља четврти покушај унапређења система управно-судске

11 У циљу превазилажења проблема предугог трајања поступка због кога најчешће долази до повреде права на суђење у разумном року, у Пољској је, након пресуде у случају *Kudla* против Пољске, донет посебан закон којим је предвиђено да виши судови могу наредити нижим судовима да убрзају поступке (Миленковић, 2020: 190).

12 Закон о управним споровима из 1952, *Сл. лист ФНРЈ*, 53/52.

13 Закон о управним споровима из 1965, *Сл. лист СФРЈ*, 16/65.

14 Закон о управним споровима из 1977, *Сл. лист СФРЈ*, 4/77.

15 Закон о управним споровима из 1996, *Сл. лист СРЈ*, 46/96.

заштите, између осталог, и на плану правних средстава у управном спору. ЗУС из 2009. од правних средстава у управном спору познаје искључиво ванредна правна средства: захтев за преиспитивање судске одлуке и понављање поступка. Прописивањем да: „Против пресуде донете у управном спору не може се изјавити жалба”, управни спор у нас, готово шест деценија од доношења првог послератног ЗУС-а, први пут и правно поприма безизузетно једностепену физиономију (Миленковић, 2020: 332-333). Полазећи од тезе¹⁶ да је ниво и квалитет заштите која се пружа по редовном правном средству највиши и неупоредиво изнад оне заштите која се остварује у поступку поводом ванредних правних лекова, у вези са дуго најављиваном реформом управносудске заштите, сматрамо круцијалним питање реформисања секундарног нивоа управно-судске заштите. Да ли је важећи ЗУС, укидањем права на жалбу у управном спору, у односу на своје претходнике учинио корак напред, или пак назадовао на плану заштите појединачних права и интереса и законитости решавања у управним и другим Уставом и законом предвиђеним појединачним стварима? Држећи се изнете хипотезе, ценимо да је у вези са горе постављеним питањем - у погледу начина уређења правних средстава ЗУС назадовао¹⁷ у поређењу са верзијама које су му претходиле, на штету странака из управног поступка и управног спора. У доказивању почетне тезе, главну улогу смо дали питању реалне, практичне употребљивости (делотворности) постојећих ванредних правних средстава у пракси - нарочито, понављања управног спора.

Како бисмо утврдили ниво квалитета и обим заштите која се по предметном правном средству пружа, и у вези са тим дошли до одговора на претходно постављено питање његове могућности да компензује одсуство жалбе у управном спору, у наставку приступамо анализи правног режима коме подлеже, али и начина на који се исти - у погледу појединих питања - тумачи у пракси (Миленковић, 2020: 334). У поменути сврху анализираћемо обележја која кључно детерминишу капацитете предметног правног средства. Објективним сагледавањем потенцијала правног средства који извиру из важећих законских решења, долазимо до могућности да на теоретској равни оценимо његову подобност да одговори захтевима које пред њега стављају ЗУС, уставотворац, конвенцијско право, те ставови и пракса тела која га примењују. На концу, када примену хипотетичких потенцијала анализираних правног средства испитамо у пракси, долазимо до потпунијих, објективнијих, и надасве, на снази

16 У чију се одбрану може истакнути да је принцип права на жалбу загарантован у сваком судском поступку, а управни спор јесте врста судског поступка.

17 При томе, не спорећи значај и позитиван помак бројних новина међу обиљем уведених актуелним темељом управно-судске процедуре.

чињеничних аргумената заснованих закључака. На темељу тих закључака понудићемо одговор на питање његове подобности да надомести одсуство жалбене заштите.

Како објективност сваког истраживања изискује пажљиву селекцију елемената који ће бити анализирани, у њиховом одабиру ослонићемо се на праксу суда који на пољу заштите људских права на европском тлу следи за најутицајнији – ЕСЉП (Миленковић, 2020: 206). Према налажењу поменутог суда, да би се једно правно средство у унутрашњем правном систему могло окарактерисати као делотворно, потребно је да је: а) „теоријски и практично било на располагању у одређеном тренутку”¹⁸, б) „да постоји могућност да се подносиоцу представке обезбеди непосредно и брзо правно задовољење” или пак да му се „пружи одговарајуће задовољење за закашњење које је већ претрпео” (Томић, 2012: 665). Испуњеност наведених услова оцењује се кумулативно. Такође, ваља нагласити и то да Суд у својој пракси води рачуна о стандардима произишлим из бројних Препорука Савета Европе које имају за предмет контролу над управом и унапређење заштите појединаца у њиховим односима са управом.

Препорука о судској ревизији аката управе имплицира нека обележја која делотворни правни лек у унутрашњем систему треба да поседује¹⁹. Према Начелима поменуте Препоруке, моменти који у значајној мери могу утицати на делотворност правног средства, те којима сходно томе при уређењу унутрашњег система правних лекова треба у највећој могућој мери стремити, јесу: а) обим аката (делатности) који се правним средством могу побијати²⁰; б) ширина основа за улагање правног средства; в) квалитет тела које одлучује; и г) ширина и карактер овлашћења тела које одлучује по правном средству (Миленковић, 2020: 207-208).

У наставку ћемо цитирати релевантне одредбе законског режима понављања поступка како бисмо анализом истих могли да утврдимо

18 Вид. на пример пресуду *McFarlane vs. Irska*, представка бр. 31333/06, (2010.) Савет Европе, *Водич за добру праксу у погледу домаћих правних лекова*, 2013, стр. 11. Такође *Ilhan vs Turkey*, представка бр. 22277/93, (2000), 97, РеСПА, *Студија о примени праксе Европског суда за људска права у управним споровима*, 2018, 29.

19 Истина, Препорука има у виду средство којим се покреће поступак судске ревизије (контроле) управе - управни спор, а не говори директно о правним средствима која следе након његовог окончања, али се њене одредбе у пракси Суда шире тумаче, односно, њима се покрива поље правних средстава уопште (Миленковић, 2020: 207).

20 У Начелима Б/1/а, Препорука, настојећи да укаже на значај судске ревизије (контроле) управе, предвиђа да: „Сви управни акти треба да буду предмет ревизије.” Ову одредбу треба тумачити у вези са одредбом из Б, 2/а: „Судска ревизија би требало да је на располагању физичким и правним лицима бар у вези са (управним) актима који директно утичу на њихова права или интересе.”

да ли је и у којој мери сваки од наведених параметара делотворности у њима заступљен. Намера аутора је да, након испитивања да ли су и у којој мери европски стандарди на плану заштите људских права правним средствима присутни у домаћој правној регулативни, истраже практичну примену предметног института, те на основу резултата спроведеног истраживања, понуде одговоре на раније постављена питања.

„Поступак окончан правоснажном пресудом или решењем суда поновиће се по тужби странке: 1) ако странка сазна за нове чињенице, или нађе или стекне могућност да употреби нове доказе на основу којих би спор био повољније решен за њу да су те чињенице, односно докази били изнети или употребљени у ранијем судском поступку; 2) ако је до судске одлуке дошло услед кривичног дела судије или запосленог у суду, или је одлука издејствована преварном радњом заступника или пуномоћника странке, његовог противника или противниковог заступника или пуномоћника, а таква радња представља кривично дело; 3) ако је судска одлука заснована на пресуди у казненој или грађанској ствари, а та пресуда је касније укинута; 4) ако је исправа на којој се заснива судска одлука лажна или лажно преиначена, или ако је сведок, вештак или странка, приликом саслушања пред судом, дала лажан исказ, а одлука суда се заснива, на том исказу; 5) ако странка нађе или стекне могућност да употреби ранију судску одлуку донету у истом управном спору; 6) ако заинтересованом лицу није омогућено да учествује у судском спору; 7) ако став из накнадно донете пресуде ЕСЉП у истој ствари може да буде од утицаја на законитост правоснажно окончаног судског поступка.”²¹

А1. У погледу првог параметра, ширине (обима) објекта који може бити предмет понављања управно-судског поступка, законодавац је био прецизан. Објекат побијања правним средством ЗУС одређује поименично, наводећи врсте судских одлука: „пресуде и решења”. Примењујући принцип енумерације у погледу врста одлука које могу бити нападнуте, отклања се свака дилема у погледу питања која врста одлуке може бити предмет поновљеног поступка.²² Па ипак, одређење предмета поновљеног поступка захтева прецизирања. Најпре, реч „правоснажна” употребљена пре навођења врсте нападљивих одлука, указује на степен процесне зрелости који оне морају поседовати. Странка може тражити понављање само оног управно-судског поступка који је правоснажно окончан пресудом или решењем. Надаље, из уводне реченице чл. 58, ст. 1 ЗУС-а није видљиво о чијим се правоснажним пресудама и решењима

²¹ ЗУС, чл. 56.

²² Овакво решење заслужује похвалу, јер будући да нема дилеме у погледу онога што може бити нападљиво, не оставља места произвољној пракси суда. Осим тога, јасна правна норма увек је у интересу странке.

ради. Одговор на ово питање је изузетно значајан јер од њега зависи обим одлука које могу бити подвргнуте контроли по правном средству из чл. 56 ЗУС-а. Одговор на постављено питање крије се у чл. 65 који, осврћући се на питање поступка који се поводом анализираниог правног средства примењује, упућује на сходну примену одредби које уређују поступак по тужби, односно, поступак по Захтеву. Како су у поступку по тужби, односно поступку поводом Захтева, надлежни Управни, односно ВС, посредно закључујемо да пред поменутиим инстанцама правоснажно окончани поступци могу бити поновљени по правном средству из чл. 56.

Б1. Други критеријум који у значајној мери може утицати на делотворност правног средства јесу разлози који чине правну основу за његово изјављивање. Од тога колико су широко они постављени, умногоме ће зависити колико ће правно средство „заживети“ у пракси. Речју, рестриктивно дефинисани разлози за изјављивање правног средства сужавају могућност за његову примену - чак и ако је предмет екстензивно одређен. Сажетије речено, предмет правног средства и правом дефинисани разлози његова побијања кључно одређују обим заштите.

Најгрубље би се множина законских разлога за понављање спора могла разврстати у две групе: 1) нове правно релевантне чињенице и докази и 2) битне процесне грешке при ранијем решавању (Томић, 2012: 686). У прву групу би спадали основи из тачака: 1, 3, 5 и 7 чл. 56 ЗУС-а, док би се у другу могли сврстати преостали, из тачака 2, 4 и 6 чл. 56 ЗУС-а. Ово разврставање корисно је са аспекта питања може ли се понављање поступка - због сваког од наведених разлога - захтевати независно од тога да ли је спор чије се понављање захтева покренут: а) тужбом или б) Захтевом из члана 49 ЗУС-а? Питање: може ли свака од грешака које су законом признате као основ понављања настати у поступку покренутом по тужби, односно, у поступку покренутом Захтевом из чл. 49 ЗУС-а? – намеће се *per se* имајући у виду, са једне стране, чињеницу да је реч о грешкама искључиво чињеничне природе, а са друге, суштински неједнак начин утврђивања чињеница у поступцима по тужби, односно поводом Захтева из чл. 49 ЗУС-а. Како је начин утврђивања чињеница у именованим поступцима битно различит, нужно је осврнути се на сваки од њих понаособ.

Утврђивање чињеничног стања у поступку по тужби регулисано је одредбама чл. 33 и 34 ЗУС-а, које предвиђају као основно правило да суд чињенице утврђује на усменој расправи, док је могућност решавања без одржавања расправе условљена.²³ С обзиром на прописани начин утврђивања чињеница, није упитно да сваки од разлога побројаних

²³ Чл. 33 ЗУС-а.

у т. 1-7, ст. 1, чл. 56 може настати у поступку иницираном тужбом, те, консеквентно, потенцијално представљати повод тражењу његова понављања. Скупина нормативних законских решења посвећених питању утврђивања чињеница у управном спору једно је од највећих достигнућа важећег закона. Према решењу ранијег закона, суд је у управном спору решавао на подлози чињеница утврђених у управном поступку.²⁴ Услед тога што суд није утврђивао чињенице, чињеничне грешке које чине основ понављања управно-судског поступка пред овим судом нису ни могле настати, што је *a priori* искључивало могућност странака да се овим правним средством - иако формално постојећим - уопште користе. Представљеном законском изменом широм су отворена врата УС да одржавањем расправе самостално утврди чињенично стање и тиме битно допринесе квалитету примарне управно-судске контроле.

Нажалост, промена на плану норме није се потврдила у пракси. Утврђивање чињеница путем расправе и даље се од стране УС примењује више као изузетак него као правило²⁵, што води поражавајућем закључку да „позитивни нормативни амбијент”, услед неискоришћености у пракси, није довео до унапређења управно-судске заштите - нити примарне, нити секундарне - путем понављања поступка. Са друге стране, начин на који је уређено питање утврђивања чињеничног стања у поступку поводом Захтева отвара бројне дилеме у пракси. Изузев чл. 54 ЗУС-а, који вели да: „ВКС²⁶ одлучује о захтеву за преиспитивање судске одлуке без одржавања расправе,...”, овоме питању посвећена је (свега) још и упућујућа одредба чл. 65 који предвиђа да се: „У поновљеном поступку сходно примењују одредбе овог закона о поступку по тужби и захтеву за преиспитивање судске одлуке, ако одредбама чл. од 56. до 64. није другачије одређено”.

24 Иако се ово решење примењивало до пре нешто више од једне деценије, колико анахроно и контрадикторно нама данас звучи! – у поступку судске контроле над управом, вршилац контроле (суд) је био ограничен чињеничним стањем које је утврдио контролисани субјект (управа). Колико су само тиме били ограничени домаћај и квалитет такве контроле и заштите која је из ње требало да произиђе.

25 За прве четири године рада УС, нема објављених података о броју одржаних расправа. У наредних 11,5 година УС је одржао усмене расправе у укупно 12.897 предмета. Суд на годишњем нивоу одржи, просечно, 1121 усмену расправу. Током истог периода (од почетка 2014. до краја јуна 2025), УС је мериторно решио 259.369 предмета. Следи да УС на годишњем нивоу, у просеку, мериторно реши 22.553 предмета (259.369/11,5). Како се од 22.553 предмета, усмена расправа одржи у свега 1121 предмету (просечан број одржаних усмених расправа на годишњем нивоу), следи да је учесталост одржавања усмене расправе пред УС свега 4,9%. Извор: Извештаји о раду Управног суда за период 2014 - 30. 6. 2025. год. доступни на: <http://www.up.sud.rs/cirilica/izvestaji-o-radu> Посећено: 21. јула 2022; 5. авг. 2025. год.

26 Сада, Врховни суд.

Како се понављање (управно-судског) поступка може тражити само на темељу чињеничних грешака, логично је, имајући у виду садржину чл. 54, поставити питање: могу ли такве грешке настати пред ВС у поступку покренутом Захтевом? Ако ВС одлучује без одржавања расправе - у нејавној седници - на који начин утврђује чињенично стање? Утврђује ли их уопште? Имајући у виду карактер Захтева као ванредног правног средства, позицију суда који о њему одлучује, те стриктно прописан начин одлучивања по њему - на нејавној седници - Томић закључује да се у Захтеву за преиспитивање судске одлуке чињеничне грешке настале у раду УС не могу истицати, односно, уколико и јесу истакнуте, ВС такав тип грешке не би могао да проверава (Томић, Бачић, 1989: 153-154). Ако се прихвати прилично аргументовано становиште да се ВС у поступку по ванредном правном леку (овде Захтеву из чл. 49) не може бавити чињеничним питањима, последично, такве грешке, будући да се њима није ни бавио, пред њиме не могу ни настати. Како се онда поводом њих може тражити понављање?²⁷ Држимо, на темељу предоченог, да у поступку пред ВС покренутом Захтевом, могу настати једино грешке процесне природе, попут оних наведених у тачкама 2, 4 и 6, ст. 1, чл. 56 ЗУС-а. Стога, ценимо да се у пракси понављање управно-судског поступка покренутог Захтевом може успешно тражити искључиво из разлога наведених у побројаним тачкама. Овакав след ствари упућује на закључак да су реалне могућности за понављање управно-судског поступка²⁸ значајно сужене у односу на оне „на папиру” (које предвиђа закон). Закључујемо како се почетно задовољавајуће широко одређен објект правне заштите, када се на исти надовежу законски разлози који представљају повод његова правна оспоравања, сужава у пракси.

В1. У вези са карактером тела које одлучује по правном средству, као фактором његове учинковитости, релевантне су, пре свега, одредбе које представљају увод у идентификовање надлежног органа. Поред одредби већ цитираног чл. 65, то су и одредбе чл. 58 ЗУС-а: „О тужби за понављање решава суд који је донео одлуку на коју се односи разлог за понављање поступка.” Овим је надлежност за одлучивање по предметном правном средству јасно подељена између Управног и ВС, па се питање потребних квалитета надлежних инстанци јавља у односу на сваку од њих. Будући да се питање поставља у односу на судове у класичном смислу, оно не изискује подробнију анализу.

²⁷ На овоме месту увиђамо практични смисао пређашњег разврставања законских разлога за понављање поступка.

²⁸ Мисли се на понављање управно-судског поступка покренутог Захтевом за преиспитивање судске одлуке УС.

Г1. Како се према чл. 65 ЗУС-а у поновљеном поступку сходно примењују одредбе поступка по тужби (чл. 25-48 ЗУС-а), односно поступка по Захтеву (чл. 49-55 ЗУС-а), то су за разматрање ширине и карактера овлашћења тела која одлучују по правном средству²⁹ - као фактора који утичу на делотворност правног лека - релевантне регуле наведених норми. Системска повезаност између чл. 65 ЗУС-а и решења према коме о тужби за понављање спора решава суд који је донео одлуку на коју се односи разлог за понављање поступка, јасно упућује на закључак да: спектар овлашћења која су на темељу чланова 25-48 ЗУС-а стављена на располагање Управном суду, односно, скуп компетенција које су по основу чланова 49-55 ЗУС-а доступне Врховном суду, истим инстанцама прилагођено (институту понављања поступка) стоје на располагању и током поновљеног поступка.

Поступак се покреће тужбом. Уколико је тужба неблаговремена, поднета од стране неовлашћеног лица, или у њој наведени основ понављања није учињен вероватним, суд је одбацује решењем³⁰. Тужбу која наречене процесне услове испуњава, суд је у обавези да достави на одговор противној страни из управног спора и заинтересованим лицима, уколико их има - што правном средству обезбеђује контрадикторни карактер. Рок за одговор је законом прописан и износи 15 дана.³¹ По окончању прелиминарног дела поступка у коме суд није одбацио тужбу по основу чл. 60, следи одлучивање о дозволи понављања. У овој секвенци поступка суд оцењује правну тежину (релевантност) у тужби означених разлога, и сходно тој оцени, понављање дозвољава или не дозвољава. О дозволи за понављање надлежни суд одлучује решењем. Уколико понављање дозволи, поновиће се оне процесне радње на које је разлог понављања имао утицаја. По поновљеном поступку, суд пресудом одлучује о правној судбини одлуке донете у поступку чија је обнова спроведена. Та се одлука пресудом може: оставити на снази (потврдити); укинути (елиминисати из правног поретка, са дејством *pro futuro*) или преиначити (Вучетић, 2019: 177-219).

С обзиром на спектар овлашћења поступајућег суда, важеће решење је у духу европских вредности и стандарда у области судске контроле управе и заштите права појединаца. Ипак, у вези са ширином овлашћења и карактера поступајућег органа, напомињемо: 1) законодавац није дао никакве смернице о томе када ће Управни, односно ВС применити

29 Б/4/е. „Суд треба да је у позицији да испита сва правна и фактичка питања релевантна за случај.”

30 Чл. 60 ЗУС-а.

31 Чл. 61 ЗУС-а.

касацијска а када реформацијска овлашћења - што оставља места неуједначеној пракси и правној несигурности; 2) начин на који су нормирана одређена питања - примера ради, утврђивање чињеничног стања у поступку по Захтеву, те сходна примена тих норми у поновљеном поступку - уз актуелну праксу по датом питању, лимитира коришћење правног средства у пракси; 3) начин на који УС у пракси тумачи одредбе посвећене утврђивању чињеничног стања не доприноси широј примени анализираних правног средства.

5. Делотворност понављања управно-судског поступка у пракси

Табела: Понављање поступка пред Управним судом (фреквентност)³²

Извештајни период	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
2013	244	152	396	225	217
2014	171	174	345	183	175
2015	162	150	312	171	165
2016	141	156	297	128	125
2017	169	116	285	107	105
2018	178	89	267	121	119
2019	146	75	221	95	95
2020	126	70	196	71	71
2021	125	65	190	65	60
2022	125	57	182	53	52
2023	129	43	172	72	69
2024	100	27	127	29	26
1. 6. 2025 - 30. 6. 2025	98	23	121	17	17

Како је надлежност за решавање по анализираном правном средству подељена између Управног и ВС, напомињемо да се статистички подаци наведени у табели односе искључиво на предмете у надлежности УС. Из

³² Извор података представљају Извештаји о раду УС за период од 2013. закључно са првим шестомесечјем 2025. год., доступни на сајту УС. <http://www.up.sud.rs/cirilica/izvestaji-o-radu>, посећено 7. авг. 2022; 5. авг. 2025. год. Упор.: Димитријевић, Миленковић, 2020: 93-110.

њих би се могло извући неколико закључака. У погледу обима у коме се легитимисани субјекти у пракси користе предметним правним средством, простим збрајањем броја примљених предмета у току ИП, долазимо до податка да је за дванаест и по година УС запримио 1197 тужби за понављање поступка. Учесталост примене правног средства на годишњем нивоу одређујемо тако што укупан број примљених тужби поделимо са бројем ИП.³³ Према представљеној формули, долазимо до податка да УС на годишњем нивоу прими отприлике 95 тужби за понављање поступка. Како бисмо добили реалистичан увид у то колико се често странке користе понављањем поступка, приступићемо израчунавању процентуалне учесталости његове практичне примене. Процентуалну заступљеност примене правног средства израчунавамо према следећој формули³⁴: утврђени просечан број тужби за понављање поступка у раду суда (у датом периоду) поредимо са просечним бројем одлука донетих од стране УС у истом периоду. На 21.741 одлуку, колико УС у просеку донесе у току ИП, уложи се отприлике 95 тужби за понављање поступка. Следом реченог, долазимо до закључка да фреквентност примене понављања поступка пред Управним судом износи мање од 1⁰%, прецизније, 0,45%.³⁵

Објективнијој оцени о томе да ли су ванредна правна средства предвиђена важећим законом подобна да обезбеде онај ниво и квалитет

33 Број примљених тужби за понављање поступка пред УС (1197) делимо са 12,5 а не са 13, јер последњи ИП обухвата податке за првих шест месеци, а не целу календарску годину.

34 У вези са реченим, ваљало би напоменути да представљена формула не може довести до апсолутно прецизних података о фреквентности примене правног средства, из разлога што све одлуке које УС донесе нису напаљиве тужбом за понављање поступка. Тужби за понављање подлежу само оне пресуде и решења које су стекле процесно својство правоснажности.

35 Поражавајућа је чињеница да и друго управно-судско правно средство, иако деволутивног карактера, има изузетно ниску примену у пракси. Тако, у раду ВКС (односно ВС) било је укупно: 173 Захтева за преиспитивање судске одлуке у 2013; 134 у 2014; 404 у 2015; 337 у 2016; 401 у 2017; 363 у 2018; 329 у 2019; 279 у 2020; 183 у 2021; 563 у 2022; 222 у 2023; 92 у 2024. и 46 одлука у првом шестомесечју 2025. год. У периоду од 12,5 година изјављено је свега 3526 Захтева. Произилази да се на годишњем нивоу уложи, у просеку, око 282 Захтева. Према раније утврђеној формули, довођењем просечног броја Захтева који се на годишњем нивоу изјаве ВС, у везу са просечним бројем одлука које се на годишњем нивоу донесу пред УС, долазимо до податка да је фреквентност примене Захтева нешто виша и износи 1,33%. Извор: Извештаји о раду УС за период од 2013. до 30. 6. 2025. Доступно на: <http://www.up.sud.rs/cirilica/izvestaji-o-radu>, приступљено, 7. авг. 2022; 5. авг. 2025. год.

судске заштите који су имали у виду домаћи³⁶ и наднационални извори³⁷ - и тиме надоместе одсуство жалбе у управном спору - могао би допринети податак о пракси кумулирања путева ванредне управно-судске заштите. Кумулацију путева ванредне управно-судске заштите закон предвиђа уређујући питање правне заштите у вези са понављањем управно-судског поступка. Чл. 64 ЗУС-а прописано је: „Против решења суда о одбацивању тужбе за понављање поступка, против решења којим се не дозвољава понављање поступка и против пресуде суда донете по тужби за понављање поступка може се поднети захтев за преиспитивање из члана 49. овог закона.” ЗУС децидно наводи у односу на које се врсте судских одлука - донетих поводом тужбе за понављање поступка - може захтевати правна заштита по Захтеву из чл. 49. Цитирану законску одредбу би ваљало ближе размотрити. Најпре, у погледу пресуда донетих у поновљеном поступку, ценимо да околност да у цитираном члану стоји „и против пресуде” - без икаквог ближег одређивања врсте пресуде, које би указивало на намеру законодавца да заштити подвргне искључиво модалитет неке конкретне пресуде - указује на вољу законодавца да наведеним термином обухвати све пресуде које могу бити донете у поступку понављања. Што се тиче друге врсте судских одлука - решења, чл. 64 предвиђа две врсте: решења о одбацивању тужбе и решења којима се понављање поступка не дозвољава. У погледу првонаведених, јасно је да ту спадају сва решења о одбацивању тужбе за понављање поступка по било ком основу из чл. 60. Ситуација није најјаснија у погледу друге врсте решења - којима се одлучује о дозволи за понављање. Да ли су заштитом обухваћена само решења којима се понављање не дозвољава, како је у норми (и) наведено, или се предметна заштита простире и на она којима се понављање дозвољава? Држимо да је по овом питању законодавац био јасан: заштити подлежу искључиво решења којима се тражено понављање одбија. Да је законодавац хтео да заштиту обезбеди и у односу на решења којима се понављање одобрава, употребио би термин „решења којима се одлучује о дозволи за понављање”, а не прецизан и недвосмислен термин „решење којим се понављање не дозвољава”. Друго је питање да су и она морала бити обухваћена заштитом (Миленковић, 2020: 365).

Речено по питању правне заштите против одлука суда у вези са понављањем поступка вреди за одлуке УС. Његове пресуде и решења донета у поновљеном поступку уживају заштиту по Захтеву из чл. 49. Не и одлуке ВС донесене поводом тужбе за понављање пред њим окончаног

36 Мисли се на „право на жалбу или друго правно средство” зајемчено Уставом РС, чл. 36, ст. 2.

37 Мисли се на: „право на правично суђење”, гарантовано ЕКЉП чл. 6, ст. 1, и „право на делотворно правно средство”, ЕКЉП чл. 13.

поступка. У пракси се тај став јасно искристалисао: „Против одлуке ВКС донете по тужби за понављање поступка спроведеног пред ВКС није дозвољен захтев за преиспитивање судске одлуке.”³⁸

Из података представљених у Табели 1 не може се извући закључак о ефектима кумулативног коришћења оба управно-правна средства, из разлога што су њоме обухваћени само подаци о коришћењу једног од њих – понављања поступка. Формирању елементарне представе о томе послужиће подаци добијени по упућеном захтеву за приступ информацијама које се односе на рад УС³⁹. ВС је по захтевима за преиспитивање одлуке УС у вези са понављањем поступка донео одлуку у 171 предмету формираном по захтеву за преиспитивање одлуке УС у вези са понављањем управно-судског поступка, тако што је: 168 одлука потврдио и 3 одлуке укинуо. Обрадом представљених података, закључујемо како ВС у 98% случајева потврђује побијану одлуку УС донету по тужби за понављање. Тиме странку, која му се Захтевом из чл. 49 обратила по правну заштиту, држећи да јој је иста незаконито ускраћена или неадекватно пружена у претходно вођеном поступку по другом правном леку - понављању поступка, оставља без правне заштите. Следи да странка из управног спора путем сукцесивног и кумулативног коришћења правних средстава из управног спора, у наведеном проценту не успева да се заштити, услед чега је принуђена да правно војевање за заштиту својих права и интереса потражи даље – пред домаћим или/и наднационалним телима. У вези са тим потенцијалним поступцима ће сасвим извесно доћи до постављања бар једног од следећа два питања. Прво гласи: Да ли је странци, која није успела да заштити своја права коришћењем (свих) расположивих управно-судских правних средстава, повређено право на делотворно правно средство? Друго, да ли је странка претрпела и повреду права на суђење у разумном року?⁴⁰ - што је врло могућ исход, с обзиром на чињеницу да је странка пре улагања правних средстава из управног спора прешла већ поприлично дуг пут: две чисто управне инстанце - првостепени и жалбени управни поступак⁴¹ и једну управно-судску.

38 Сентенца из решења ВКС Узп 488/11 од 14. 11. 2011, утврђена на седници Грађанског одељења 12. 3. 2012. год.

39 Допис Управног суда, број: Су V-35 390/19 од 18. 12. 2019.

40 Према важећем ЗЗПСПР, економски терет утврђених повреда права на суђење у разумном року у управној ствари, у целости сноси УС, иако су у настанку тих повреда заједнички учествовали, поред њега, и органи управе. Према доступним подацима, објављеним у Извештајима о раду УС за период од 2013. до 31. 6. 2022. године, УС сваке године на име накнаде штете због повреде ПСПР, исплаћује вишемилионске износе.

41 Евентуално једну, уколико је примера ради, жалба у управном поступку била искључена.

6. Закључак

У чланку је спроведено истраживање неколико елемената који суштински детерминишу физиономију и збиљску делотворност предмета рада. На темељу анализе: а) нормативног режима предмета рада; б) начина на који се поједина питања истог тумаче у пракси; в) реалне применљивости правног средства у пракси; г) обима и квалитета заштите која се у пракси остварује по основу законом дозвољене кумулације анализираног и другопреосталог управно-судског правног средства; д) релевантних наднационалних стандарда и ђ) праксе најреферентнијих тела која се баве заштитом људских права – аутори оцењују да је:

1. у питању чисто ванредно правно средство (из чега, по логици, произилази и ванредна могућност његове примене);

2. апсолутно ремонстративног карактера (што на правну заштиту која из његовог коришћења произилази оставља неповољне импликације);

3. са широким обимом овлашћења поступајућег суда, али без смерница о томе када ће се које од њих примењивати (што у пракси може бити извор произвољности);

4. са задовољавајуће широко постављеним објектом (предметом) заштите.

5. Законски основи по којима се може користити су задовољавајуће широко конципирани.

6. На одлуке донете по правном средству обезбеђена је судска заштита путем Захтева из чл. 49, али искључиво под условом да је коришћено пред УС.

6.1. Правну заштиту из чл. 64 требало би проширити и на решења којима се понављање дозвољава.

7. Недовољна искоришћеност „усмене расправе” ограничава обим коришћења правног средства. Чињеница да Управни суд у свега 5,7% одржава усмену расправу врло индикативно говори о ограничавајућем утицају овакве праксе Суда на домете заштите по анализираном правном средству (Миленковић, 2020: 368-372).

8. Чињеница да се на 19.382 одлуке изјави свега 113 тужби за понављање поступка, указује на изузетно ниску фреквентност примене понављања поступка (0,58%).

9. Збирни учинци заштите коју странке остварују кумулативним коришћењем оба постојећа средства најјаснији су показатељ њихове неспособности да одговоре законској сврси свог постојања, те захтевима и стандардима из чл. 36, ст. 2 Устава, чл. 6, ст. 1 и чл. 13 ЕКЉП.

Као резултат свих горе представљених одредница анализираниог предмета рада, аутори изводе закључак о неопходности увођења другог степена управног правосуђа (Миленковић, 2020: 378).

Литература

Вучетић, Д. (2019). Врсте одлука у управном спору. У: Цуцић В. (Прир.). *150 година управног спора у Србији 1869-2019: зборник радова*. Београд: Управни суд Србије. 177-219.

Давинић, М. (2019). Правна средства у управном спору. У Цуцић В. (Прир.). *150 година управног спора у Србији 1869-2019: зборник радова*. Београд: Управни суд Србије. 221-265.

Димитријевић, П. (2007). Реформисање управносудске заштите. *Правни живот* 10/2007, 743.

Димитријевић, П., Миленковић, Н. (2020). Сврха правних средстава у управном спору. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 88, LIX, 93-110.

Миленковић, Н. (2020). *Правна средства у управном спору*. Докторска дисертација. Ниш: Правни факултет.

РеСПА. (2018). *Студија о примени праксе Европског суда за људска права у управним споровима*.

Савет Европе (2013). *Водич за добру праксу у погледу домаћих правних лекова*.

Томић, З. (2012). *Коментар закона о управним споровима са судском праксом*. Друго, допуњено издање. Београд.

Томић, З., Бачић, В. (1989). *Коментар закона о управном споровима са судском праксом и регистром појмова*, Београд.

Прописи и други извори

Устав Републике Србије *Сл. гласник РС*. Бр. 98/2006, 115/2021.

Закон о управном спору *Сл. гласник РС*. Бр. 111/2009.

Закон о заштити права на суђење у разумном року *Сл. гласник РС*. Бр. 40/15 и 92/2023.

Закон о управним споровима из 1952. *Службени лист ФНРЈ*. Бр. 53/52.

Закон о управним споровима из 1965. *Службени лист СФРЈ*. Бр. 16/65.

Закон о управним споровима из 1977. *Службени лист СФРЈ*. Бр. 4/77.

Закон о управним споровима из 1996. *Службени лист СРЈ*. Бр. 46/96.

Видовдански Устав *Службене новине Краљевине СХС*. Бр. 142. А/1921.

European Convention on Human Rights – ECHR, *Сл. лист СЦГ* – Међународни уговори. Бр. 9/03. <https://www.vladars.net/srSPCyrl/Vlada/>

Ministarstva/meoi/Documents/Evropska%20konvencija%20o%20ljudskim%20pravima%20i%20osnovnim%20slobodama_344028515.pdf 2. авг. 2022. год.

Међународни пакт о грађанским и политичким правима

Међународни пакт о грађанским и политичким правима — Викизворник, слободна библиотека, приступљено: 25. јула 2022. год.

Универзална декларација о људским правима

http://www.lokalnefinansije.co.rs/pbvodic/documents/zakonski_okvir/pravni%20okvir/Univerzalna%20deklaracija%20o%20ljudskim%20pravima.pdf, приступљено: 25. јула 2022. год.

Резолуција Комитета министара Савета Европе о заштити појединаца у односу на акте управе од 28. септ. 1977.

Recommendation Rec (2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805db3f4>, посећено: 4. авг. 2022.

Управни суд. (2025). *Шестомесечни извештај о раду Управног суда за период 1. 6. 2025 - 30. 6. 2025.*

Управни суд. *Годишњи извештаји о раду Управног суда за период: 2013-2024. год.* Извештаји о раду суда - Архива - Управни суд

Управни суд, Допис број: Су V-35 390/19 од 18. 12. 2019.

Dejan Vučetić, LL.D.*

Nevena Milenković, LL.D.*

Reopening the Administrative Dispute Procedure

Summary

The paper presents a detailed analysis of the institute of reopening the administrative dispute procedure as an extraordinary legal remedy in administrative disputes, especially in the context of the absence of regular legal remedies in Serbian law on administrative disputes. In addition to analyzing the most relevant norms in Serbian legislation and the jurisprudence of the Administrative Court and the Supreme Court of the Republic of Serbia, the authors particularly focus on practical effectiveness of the normative solutions provided in the Administrative Disputes Act 2009. The entire analysis is placed in the broader context of the right to an effective legal remedy and the right to a fair trial guaranteed by the European Convention for the Protection of Human Rights (ECHR). The authors conclude that it is necessary to reform the administrative dispute procedure in Serbia and transform it into a two-instance court procedure.

Keywords: *administrative dispute, reopening the procedure, legal remedy, effective legal remedy, ECHR.*

* Full Professor, Faculty of Law, University of Niš

* Assistant Professor, Faculty of Law, University of Priština, Head Office in Kosovska Mitrovica