

Саво Д. Манојловић

Институти за уредно право у Београду

savomanojlovic1986@gmail.com

ORCID ID: 0000-0002-6017-1544

СПЕЦИФИЧНОСТИ УПРАВНОГ СПОРА И ПОСТУПКА ПО УСТАВНОЈ ЖАЛБИ

Сажетак: Рад се бави исцртавањем јединствених карактеристика два важна правна института: управне тужбе и уставне жалбе. Иако се ови правни механизми могу описати уопштено, њихова примена у пракси захтева суштинско разумевање које превазилази пуко теоријско знање. Циљ рада је да продуби теоријско и практично разумевање ових института кроз анализу њихових специфичних унутрашњих структура које их издвајају од осталих правних средстава.

Основна теза рада подујма је са три подтезе, које истичу специфичности института који се иницирају управном тужбом и уставном жалбом. Оне укључују њихов над-институционални карактер, предмет контроле, и дубину анализе која се сироводи у процесу одлучивања. Рад се нарочито фокусира на правне системе у којима су централизовани управни и уставни судови засебне институције, док се истовремено размањују и системи у којима су ове функције распршене у оквиру општег судства.

Закључак рада је да управна тужба, која историјски прелази уставној жалби, дели значајан „правни ДНК“ са њом, што их чини посебним у односу на друга правна средства и институције. Ова веза наглашава управну тужбу као прелазну уставне жалбе у системима са централизованим уставним судовима.

Кључне речи: Уставна жалба. Управна тужба. Уставни суд. Управни суд.

1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА И ТЕРМИНОЛОШКЕ НАПОМЕНЕ

Тужба за покретање управног спора и уставна жалба, посматране одвојено, представљају изузетно занимљиве, контроверзне и, на неки начин, увек

недокучиве правне институте. Њихови основни обриси могу се донекле описати. У пракси, међутим, оба ова института захтевају дубље, суптилније правно разумевање, које подразумева не само знање, већ и интуитивно осећање права. Њихова теоријска суштина често остаје недокучива загонетка, која се своди на поједностављене дескрипције.

Оба наведена институција имају специфичну унутрашњу структуру која их издваја од осталих правних средстава и лекова. Основна сврха овог рада јесте да аргументовано прикаже и анализира постојање ове тезе, доприносећи бољем теоријском и практичном разумевању института уставне жалбе и управне тужбе. Примарна теза рада ослања се на три стуба (подтезе). Специфичности поступака који се иницирају уставном жалбом и управном тужбом огледају се у њиховом над-институционалном карактеру, предмету контроле, и дубини анализе која се врши приликом одлучивања о њима.

Несумњиви домети овог рада односе се на правне системе у којима се поступци пред уставним, односно управним судовима покрећу уставном жалбом или управном тужбом, при чему ови судови постоје као одвојене, централизоване институције. Ипак, указаћемо и на неке специфичности правних система са дисперзованим уставним и управним судством, где уставну, односно управно-судску контролу врши редовно судство или судство опште надлежности.

У овом раду, ако није другачије наведено, следећи термини су коришћени у датом контексту: *управно судовање/управносудски институцијски* подразумева поступак/суђење пред управним судом, које се води по управној тужби којом се оспоравају појединачни, пре свега управни акти. Иако је наведени термин углавном стандардан, у појединим правним системима, управно судство врши и оцену законитости подзаконских општих аката ниже правне снаге. Такво је решење у Француској¹, као и у Немачкој.² Француска је зачетник овог модела где специјализовано управно судство оличено у Управном савету (Conseil d'État) оцењује законитост општих аката, а одатле је трансплатирано и у Немачкој, Аустрији, Италији, Шпанији.³ *Уставно судовање/уставносудски институцијски* подразумева поступак који се води по уставној жалби изјављеној против појединачних аката. Коришћење наведеног термина није уобичајено, јер поступак пред централизованим уставним

¹ Члан 47. Закона о управним судовима Немачке (§ 47 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), Bundesgesetzblatt Teil I, BGBl. I 1960; geändert durch BGBl. I 1978; BGBl. I 1982; BGBl. I 1986; BGBl. I 1990; BGBl. I 1996; BGBl. I 2001; BGBl. I 2006; BGBl. I 2013; BGBl. I 2016).

² Члан L. 311-1. Кодекс управног правосуђа (Code de justice administrative, art. L. 311-1 (version en vigueur au 1er janvier 2024)).

³ René David, *Les grands systèmes de droit contemporains*, 4th edition, Dalloz, Paris 1992, 346-348.

судом подразумева, пре свега, оцену уставности (и законитости) закона и других општих аката.⁴ Шта-више, оцена уставности и законитости општих аката је примарна функција и због ње је и дошло до централизације уставног судства у Аустрији, када је заживела, теоријска конструкција чувеног Ханса Келзена из његове *чисте теорије права*.⁵ Такође у системима који не познају централизовано уставно судство (нпр. у САД) контрола уставности, како појединачна, тако и општа врши се у поступцима пред редовним судовима.⁶ Но, имајући у виду сврху овог рада, ради једноставности изражавања ћемо означени термин користити на овде наведени начин. Термини *ујравно* и *уставно судство* односе се на специјализовани управни суд и централизовани уставни суд који их разликује у односу на системе где су ове функције поверене судовима опште надлежности. Синтагму *редовно судство* користимо правећи разлику између свеокупне судске организације у односу на централизовано уставно судство. Иначе наведени израз се некад користи у жељи да се направи дистинкција између судова опште надлежности (кривичних и парничних) и специјализованих судова (за организовани криминал, привредних, управних...).

2. РАЗМАТРАЊА О СЛИЧНОСТИМА И РАЗЛИКЕ

2.1. Иницирање надинституционалне контроле

За разлику од класичне другостепене, апелационе надлежности по жалби, контрола која се иницира управном тужбом и уставном жалбом представља не само инстанционо, већ *институционално* вишу супервизију. Инстанциона контрола постоји када у оквиру исте институције (управе или редовног судства), инстанционо више тело – другостепени орган или суд врши контролу првостепеног акта. Институционална супервизија подразумева да контрола долази од стране друге институције. Тако у управносудском поступку контрола долази од друге, неуправне институције,[□] односно код уставносудског поступка ван „шињела“ редовног судства.[□] Такође је битно истаћи да је реч о квалитативно новој, додатној контроли. Она долази након што је у оквиру управе и(ли) судства већ извршено ауторитативно решавање одређеног правног питања. Управо је у томе специфична разлика што акт којем се суди долази као ауторитативно решен од стране надлежног,

⁴ Alec Stone Sweet, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, Oxford University Press, 2000, 23-45.

⁵ Hans Kelsen, „Wer soll der Hüter der Verfassung sein?“ (1929), *Die Justiz*, Vol. 6, 576-628.

⁶ Laurence H. Tribe, *American Constitutional Law*, 3rd edition, Foundation Press, New York 2000, 9-36.

меродавног, али не и правно моћнијег органа. Наиме у првом случају управа је најпозванија да (раз)реши управну ствар. Управни суд се јавља као орган који долази из друге (судске) гране власти. Ова посебеност не постоји код осталих, посебних специјализованих судова (привредни, специјални кривични судови итд.) у оквиру редовног судства. Њихова специфичност се превасходно установљава због посебности или значаја материје којом се баве, али нема суштинских, квалитативних разлика у односу на редовне парничне, односно кривичне поступке. Такође у наведеним поступцима не долази до контроле над актима у којим је управа ауторитативно решила одређено питање, већ се пред њима иницира прво решавање одређеног правног питања.

Слично разликовање можемо уочити и код централизованог уставног судовања. Питање да ли је уставни суд, заправо одвојена грана власти превлазила опсег овог рада. Укратко, оно се у одређеним уставним текстовима установљава у делу судског система власти (Немачка), док се у другим регулише у посебној одељку (Француска).⁷ Такође постоји други критеријуми који су од значаја за ову дилему.⁸ Но, несумњиво је да уставно судство има специфичну логику одлучивања и улогу у односу на редовно судство, те је реч о свакако институционалном, организационом и функционалном разликовању које повлачи и специфичан вид контроле. Тако и у теорији није спорно да је Савезни уставни суд Немачке, заправо сепцифична институција, иако се у Основном закону Немачке формално наводи као део судске власти.⁹ На линији наведеног становишта, а и самог термилошког разврставања, налази се и пракса Уставног суда Србије. Тако у бројним одлукама по уставној жалби, Уставни суд је у сијасет својих решења, којима је утврдио да се од њега тражи да поступа као „инстанциони суд“ одбацивао уставне жалбе.¹⁰

И управно, и уставно судство имају свој особени резон који се суштински разликује од класичне инстанционо више контроле. Поред питања целисходности, које је типично за надлежност управне гране власти; другостепени управни орган контролише и питање законитости. Но, контрола управе у управном спору је управо и уведена, јер је очигледно да питање

⁷ Paul Craig, *Administrative Law*, 8th edition, Sweet & Maxwell, London 2016, 1-45.

⁸ Саво Манојловић, "Правна природа и положај уставног суда у систему поделе власти", *Правни живот* 14/2013, 684.

⁹ Одељак VII Устава Француске (Constitution de la Cinquième République, Titre VII: Le Conseil Constitutionnel, articles 56-63).

Ginsburg, Tom. "Constitutional Courts in Comparative Perspective: A Theoretical Assessment," *Annual Review of Law and Social Science*, Vol. 3, 2007, pp. 61-81 Немачки устав (Основни закон) рад уставног судства регулише у поглављу IX „Судство“. У Уставу Србије од 2006 (VI део) и Уставу Хрватске (део V), у одељцима "Уставни суд" посебно је регулисан положај уставног судства.

¹⁰ Више о томе: С. Манојловић (2013), 684 и шире.

законитости – и поред најбоље воље и жеље управе – знатно делотворније контролише неко меродавнији, а то је (управно) судство. Слична је ситуација и са односом уставног судства према судовима. Несумњиво је да регуларни судови, према слову Устава¹¹, сами такође суде на основу Устава и закона. Иако у поступцима пред редовним судовима у праву Републике Србије у случају сумње у сагласност закона или других општих аката са прописима више правне снаге, они могу „ако оцене основаним“ застати са поступком и покренути поступак пред Уставним судом,¹² ми смо присталице тумачења да би редовни судови могли и да у појединачном случају директно да примене одређену уставну норму у случају њене контрадикције у односу на закон. Но, сам институт уставне жалбе је несумњиво уведен, јер је уставно судство позваније да контролише питање уставности у појединачним судским споровима. Исто тако у управном поступку можемо разлучити питање целисходности и законитости, где ово друго утврђује и вануправно тело – управно судство.

Mutatis mutandis, и упоредној литератури се истиче да се уставно судство бави питањима које морају имати „уставноправни“ значај.¹³ Такође, Уставни суд Србије у својој пракси истиче да наводи о повреди уставом зајемчених права морају садржати „уставноправно прихватљиве разлоге“ (Решење Уставног суда Уж – 3198/10 од 15. децембра 2011. године), као и да „не може оцењивати утврђено чињенично стање и примену материјалног права (...), нити преиспитивати правилност закључака редовних судова о изведеним доказима, уколико из разлога наведених у уставној жалби не произлази да је закључивање суда у оспореној судској одлуци било очигледно произвољно“ (Решење Уставног суда Уж – 2849/10 од 10. марта 2011. године). На линији наведеног је и пракса Европског суда за људска права, који се такође бави заштитом основних права, где се истиче да је потребна „огромна нелогичност, неразумност или самовољност“, односно „нешто упадљиво и опипљиво“.¹⁴ Пример Европског суда за људска права истичемо како би поткрепили да је реч о логици која је иманентна за над-институционалну контролу, каква несумњиво постоји када један међународни суд контролише одлуке националног судства.

¹¹ Donald P. Kommers, Russell A. Miller, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, 3rd ed., Duke University Press, 2012, 17-22.

¹² Видети примера ради Решење Уставног суда у Уж 2564 од 9. септембра 2010. године, Решење Уставног суда Уж 2751 од 10. марта 2011. године и Решење Уставног суда Уж 3240 од 12. јула 2011. године.

¹³ Члан 142. став 2. Устава Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 98/2006 и 115/2021

¹⁴ Чл. 63. Закона о Уставном суду, Службени гласник РС, бр. 109/2007, 99/2011, 18/2013, 103/2015, 40/2015, 10/2023 и 92/2023).

Такође, битна карактеристика која показује над-институциону контролу видљива је што се контролишу акти који су по правилу извршни. Управни акт је акт ауторитативног карактера, акт власти, заповест заснована на закону, која мора да се спроведе и онда када странка то не жели.¹⁵ У теорији се истиче како једна група француских аутора, чак ове акте назива ”извршивом одлуком”.¹⁶ Слична је ситуација са судским одлукама чија се институционална заокрежност по правилу огледа у извршивости њихових одлука.¹⁷

Другостепено одлучивање у оквиру истих власти или органа нема ове институционално квалитативне разлике. Другостепени суд или управни орган са једнаких позиција контролишу првостепене акте својих инстанци- оно, али не и институционално нижих тела.

2.2. Предмет контроле

Уставном жалбом, као и тужбом којом се покреће управни судски спор, у суштини, се *оспорава појединачни акт којим је одређени орган (власти) ауторитативно, меродавно решио одређену ствар*. У оба случаја „мета која се гађа“ наведеним правним средствима јесте управни (и)ли судски акт; и не постоји заправо класично страначко суочељавање две супротстављене стране.

Сврха целог поступка се углавном своди на укидање егзистенције појединачног акта, који се заправо или жели (само) елиминисати из правног поретка или након тога подносилац управне тужбе/уставне жалбе жели исходovati позитивно решавање правне ствари, дакле доношење новог појединачног акта најчешће дијаметрално супротне садржине. Такође, могуће је да подносилац наведене уставне жалбе, односно управне тужбе жели исходovati само утврђујућу одлуку о повреди права, накнаду штете итд. Но, најбитнија разлика је да је у тим случајевима мета оспоравања одређени појединачни акт, ауторитативно доносен од стране, не ниже инстанце, већ друге институције. Предмет контроле најчешће може представљати одређени правни акт или чак (што је ређе случај) материјални акт (радњу), али су акта изражена у вршењу јавних овлашћења од институције чији се акт оспорава.

Предмет управног судовања представља, пре свега, управни акт.¹⁸ Затим су ту и сви други појединачни акти којима се одлучује о праву, обавези или на другом законом заснованом интересу. Према новом уставном кон-

¹⁵ Jan Komárek, “Constitutional Courts in Central and Eastern Europe: Between Adolescence and Maturity.” *International Journal of Constitutional Law* 7.3 (2009), 475.

¹⁶ Карел Рид, *Европска конвенција о људским правима – водич за практичаре*, Београд 2007, 70.

¹⁷ Paul Craig, *Administrative Law*, 8th ed., Sweet & Maxwell, 2012, p. 135. Драган Милков, *Појам управног акта* (докторска дисертација), Нови Сад 1983, 137.

¹⁸ *Ibid.*, 129

цепту судска заштита се прострла над свим појединачним актима којима се тангира нечији правни интерес. Тај уставни концепт је законски разрађен одустајањем од ранијег издвајања одређених појединачних (тзв. политичких) аката ван домета судске власти.¹⁹ Формулацијама важећег ЗУС-а је разрађен уставни налог²⁰ и предупредена свака могућност да одређени акт управе (формално одређење), управни акт (материјално одређење), појединачни политички акт или било који други несудски акт носиоца јавног овлашћења измакне судској контроли.

У поступку по уставној жалби, предмет испитивања су „појединачни акти или радње државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћа.“²¹ Дакле, првенствено се опет може говорити – и у домаћем праву и у упоредним системима која познају институт уставне жалбе – о појединачним актима, који подразумевају управне акте и судске одлуке. Изузетак представља Аустрија где контроли по уставној жалби подлежу само акти извршне власти,²² што се правда традиционална великим угледом који судије уживају у овој земљи.²³ Имајући у виду да је пре подношења уставне жалбе потребно исцрпети сва правна средства, а да, као што смо рекли, сви појединачни акти подлежу судском, пре свега управно судском преиспитивању, то заправо подразумева да уставно судство, да би „продрло“ до управног акта мора проћи кроз судску одлуку којом је завршен поступак оцене законитости управног акта.

Уставна одредба спомиње и радњу чиме се максимализује заштита од аката (у генеричком смислу) државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења. Над ким год се спроводи одређена радња или се правним актом задире у његова права, обавезе или интересе, има могућност

¹⁹ Mauro Cappelletti, *The Judicial Process in Comparative Perspective*, Clarendon Press, 1989, 195.

²⁰ *ibid.*

²¹ „Управни спор се не може водити против аката донесених у стварима о којима непосредно на основу уставних овлашћења одлучује Савезна скупштина, председник Републике, скупштина републике чланице или председник републике чланице.“Члан 9. став 1. тачка 3) Закона о управним споровима („Службени лист СРЈ”, бр. 46/96). Више о политичким актима: *Саво Манојловић, Појединачни политички акти (разграничење од управних аката)*, мастер рад, Београд 2008, (доступно на Правном факултету Универзитета у Београду), 1-3 и шире.

²² „Појединачни акти и радње државних органа, организација којима су поверена јавна овлашћења, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, морају бити засновани на закону.

Законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.“Чл. 198. Устава Републике Србије

²³ Чл. 170. Устава Републике Србије.

заштите својих Уставом зајемчених права и слобода. Углавном се, пре свега, ради о појединачним акту, јер већина радњи мора – као последица услова претходно исцрпљивања свих правних средстава – проћи кроз одређени судски поступак. Тако је рецимо у предмету у коме је подносилац уставне жалбе тврдио да му је радњом Основног суда у Бору којом је одстрањен из судског ходника повређено људско достојанство и право на слободу кретања, Уставни суд решио да је морао пре тога да потражи заштиту права у редовном судском поступку којим ће се одлучити о евентуалној одговорности Републике Србије за последице оспрене радње, на темељу одредбе члана 172. став 1. Закона о облигационим односима²⁴ којом је прописана одговорност правног лица за штету коју проузрокује његов орган²⁵. У истом решењу се наводи да тек након правноснажног окончања судског поступка, односно ако би такав поступак евентуално био искључен, стичу се услови за подношење уставне жалбе.

Дакле ту би оцена одређене радње до Уставног суда могла доћи само као судском одлуком (појединачни акт) правно решена ствар. У другим случајевима одређена радња представља заправо део, мозаик из одређеног судског поступка, па се и њена уставност цени преко оцене појединачне коначне одлуке. Изузетак би дакле представљале одређене радње које не познају судску заштиту, а то су изузетно ретки случајеви. Но, апсолутни квантитавни примат имају појединачни акти, и то судске одлуке.

Занимљиво је повући паралелу и између одлучивања по уставној жалби којом се тражи заштита права на суђење у разумном року у случају када поступак није окончан и одлучивања управног судства по управној тужби поднетој против ћутања управе. Реч је о суштински идентичним предметима. У оба случаја предмет је овог пута радња, односно њен изостанак – радња нечињења. Посебност, везана за специфичност коју смо истицали да се у наведеним поступку заправо суди акту, би се још јаче истицала у светлу теорије која је тужбу против ћутања управе посматрала као тужбу против акта којим је негативно решено о праву подносиоца – фикција да је донет акт неповољан по тужиоца. Но, склонили смо да се приклонимо теорији која тужбу посматра као средство којим се жели иницирати само одлучивање у управном поступку.²⁶

И управном тужбом против ћутања управе и уставном жалбом против повреда суђења у разумном року се жели исходovati позитивна одлука ко-

²⁴ Christoph Grabenwarter, *Verfassungsrecht: Allgemeines Verwaltungsrecht, Verwaltungsgerichtsbarkeit und Verfassungsgerichtsbarkeit*, 6. izdanje, Facultas Verlag, 2018. 235.

²⁵ E. Melichar, „Nadležnost ustavnog suda Austrije“, *Prva konferencija evropskih ustavnih sudova*, 1973, 18.

²⁶ Службени лист СФРЈ, број 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89, Службени лист СРЈ, број 31/93 и Службени гласник РС 18/2020.

јом ће се са институционално јаче позиције извршити притисак на процесноправно решавање одређеног правног питања. Уосталом уставна жалба у поступцима који нису окончани јер је дошло до повреде суђења у разумном року су ништа друго до „ћутање“ државних органа; углавном судова и у случају ћутања управног судства на ћутање и управе.

Извесну дисхармонију у наведеним сличностима уноси одлучивање по уставној жалби за повреду права на суђење у разумном року, када је сам поступак окончан. Ту се не може говорити о типичном суђењу акту. Уставни суд ту цени радње, пре свега пропуштања, али и радње органа којима су судови и(ли) управа допринели да одређени поступак траје (не)разумно дуго. Но и у том случају се ствар везује за последњи акт. Заправо оспорава се што он није донет на време, односно сама процедура доношења акта. Но мимо ових изузетака, где поред акта можемо сретати одређене радње, суштина специфичности у предмету оцењивања је да се *цени акти (материјални или правни) који долази ван друге институције, којим је донилац или вршилац одређеног правног акта, односно радње вршено одређено јавно овлашћење и био у правно моћнијем, правно ауторитативном положају према подносиоцу управне тужбе, односно уставне жалбе*. У свим наведеним ситуацијама, осим приликом одлучивања управног судства о „ћутању управе“, односно уставног судства о повреди права на суђење у разумном року, када није донета судска одлука, ми можемо одговорити о надинституционалној контроли акта (у генеричком смислу), који обухвата ауторитативно заокружени правни и материјални акт инстанционог органа. У наведеном изузетку се одлучује о оправданости изостанка правног акта, што се, на крају крајева, такође, уклапа у образложену подтезу.

Наведеним образложењем се подупире и подтеза (о посебности њиховог предмета), јер иако контрола долази од суштинске друге институције (ван судске организације, односно ван управне гране власти) предмет контроле је, најчешће, ауторитативно решен предмет. Управни акт је коначан, а судски правноснажан, док су оба извршна. Предмет контроле стога су углавном правно уобличени акти који већ представљају заокружену правну чињеницу, за разлику од акта који се утврђује у парничном поступку и где суд примарно треба да реши спор. У кривичном поступку, такође већ постоји акт једног државног органа, одељеног од судства – тужилаштва, али он свакако није заокружена правна чињеница. Иако наравно не треба негирати значај оптужних аката који садрже сумњу да је неко извршио кривично дело, они нису заокружене правне чињенице, већ правне индиције. Само начело претпоставке невиности управо указује да с правног аспекта оптужени није крив, док суд то не утврди. У том смислу читав механизам кривичног процесног права се устројава тако да заправо постоји процесни баланс и једнакост између тужилаштва и одбране. У управном поступку такође ваља

нагласити, чест је случај непостојања друге стране, већ се налази само једна страна и управа која ауторитативно разрешава одређено питање, али пре тога није постојао ауторитативан правни акт којим је нека друга институција заокружила и решила одређено питање.

Овде је значајно истаћи разлику у односу на системе који не познају специјализован управносудски поступак, односне оне који не познају централизован уставно судство. Тако рецимо право САД не познаје институт специјализованог управног судства, већ се заштита од управних аката остварује у класичном грађанском судском поступку.²⁷ Такође слично је у системима у којима не постоји ни централизован уставни суд, већ сами судови врше контролу уставности.²⁸ Првонаведено разликовање, поред осталих специфичности, првенствено је узроковано системским разликама између англосанског концепта владавине права (*rule of law*) и евроконтиненталног концепта правне државе (*Rechtsstaat*),²⁹ као и у америчком стриктном концепту поделе власти и његовој флексибилнијој варијанти. Тако је у англосаксонском концепту владавине права, зачетом у Енглеској и пренетом у САД, дубоко укорееен принцип да сви спорови између грађана и владе, односно јавноправних тела не могу бити под надлежношћу неких специјализованијих, уместо редовних грађанских судова. Таква концепција је, како је истицао један од најрепрезентативнијих теоретичара владавине права – А. Дајси, потпуно непозната праву Енглеске и у дубоком нескладу са њиховом традицијом и обичајима.³⁰ Управо супротно концепт правне државе (*Rechtssta-*

²⁷ Решење Уставног суда Уж 1233/2009

²⁸ Наиме, у случају да другостепени орган управе „ћути“ након што је првостепени орган донео акт неповољне садржине по тужиоца, како вели З. Томић, „судска контрола у управном спору би, у ствари преузела функцију редовне управне контроле у жалбеном поступку(...) Тиме би се негирало начело двостепености и неоправдано осиромашила целина правне контроле над управним актима. Такође је тачна тврдња да у случају „коначног ‘ћутања’ првостепеног органа или кумулативног ‘ћутања’ оба управна степена (...) претходно описана теоријска поставка би се још теже могла бранити. Јер ни посредно не постоји акт о чијој би се законитости суд изјашњавао.“ (З. Томић, стр. 355). Аргументацији З. Томића, би смо додали да је сама хипотеза о „акту неповољне садржине“ у другонаведеном случају још теже бранљива, јер иако се изрека неповељне садржине још и да замислити, сам управни акт чини и образложење, које треба да пружи и *raison d'être* одређене изреке. Постојање образложења је део корпуса права на правично суђење (а оно се односи и на управни поступак); и они је не само део правног, већ цивилизацијског стандарда. Без образложење управно судство нема шта да цени! Такође, шта је са правом на (делотворно) правно средство? Последња инстанца је у ствари прва која решава управну ствар. Сама одлука са образложењем отуда није била предмет никаквог преиспитивања које се иницира одређеним правним средством, већ управни суд представља, суштински првостепену инстанцу решавања.

²⁹ Stephen G. Breyer, et al. *Administrative Law and Regulatory Policy: Problems, Text, and Cases*, 7th edition, Wolters Kluwer Law & Business, New York 2011, 1-15.

³⁰ Geoffrey R. Stone, Louis M. Seidman, Cass R. Sunstein, Mark V. Tushnet, and Pamela S. Karlan. *Constitutional Law*. 7th ed., Aspen Publishers, 2013, 45.

at) изникао у Немачкој и трансплантиран у евроконтиненталне системе, у једној фази свог развоја је као један од услова – од кога се касније одустало као *sine qua non* елемента – подразумевао је специјализовано управно судство које ће ценити законитост рада управе.³¹ Но и у системима који не познају централизовано управно судство, већ супервизију врши јудикатура опште надлежности, ова специфичност предмета је уочљива. И ту предмет спора у суштини, додуше мање изражено заправо представља ауторитативно заокружен акт јавне власти. У системима који не познају централизовано уставно судство ова специфичност, међутим, не постоји, јер је уставно судовање стопљено са класичном јудикатуром, те оба процеса истовремено спроводи редовно судство.

У односу на специфичност коју смо уочили везану за непостојање типичног страначног суочељавања у централизованом управном и уставном судовању, ваља истаћи да су они само индикатори ове специфичности. Такође, процес глобализације и англосаксонски утицај на људска права и правно процесне институте у великој мери су утицале на специфичности управносудског поступка и донекле разблажиле ову специфичност. Тако се може приметити тенденција појачавања, чак и њена обавезност страначког суочељавања у тзв. јавној расправи и у централизованим управносудским поступцима. Немачко право познаје обавезу одржавања јавне расправе приликом мериторног одлучивања (доношења пресуде), осим у случају да се странке у спору сагласе о непотребности расправе.³² У Аустрији је јавна расправа обавезна уколико странка или заинтересовано лице то траже, али и уколико председник већа или само већа сматрају да је јавна расправа потребна ради решавања спора.³³ И нови Закон о управним споровима Хрватске је на линији ове тенденције, па је тако јавна расправа правило, осим у пар случајева – од којих је за мериторно решавање битан једино изузетак – да суд не мора заказивати јавну расправу, када су чињенице неспорне, а странке не траже јавну расправу. И према решењу новог Закона о управним споровима Србије, где је суочељавање странака у управносудском поступку правило,³⁴ које није заживела у пракси.³⁵ Узрок ове тенденције је свакако директна имплементација члана 6. права на правично суђење из Европске конвенције за заштиту људских права и слобода, којом је, поред осталог зајемчено да

³¹ О разликовању владавине права (*rule of law*) и правне државе (*Rechtsstaat*) више: Brian Z. Tamanaha, *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*, Cambridge University Press, 2004, 119-138.

³² Albert Venn Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London 1889, 181.

³³ Otto Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Duncker & Humblot, Berlin 1895.

³⁴ Дарио Ђерђа, “Нека рјешења новог уређења управног спора у Хрватској”, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, 1/2010, 81-88.

³⁵ *ibid.*

“свако има право на правичну и јавну расправу“. На линији изложеног става је и пракса Уставног суда Хрватске, али и хрватска теорија која указује да је претходно законско решењу, где је суд сам одлучивао о потреби заказивања јавне расправе, било у супротности са чланом 6. Европске конвенције о људским правима и слободама.³⁶

У поступку по уставној жалби, Уставни суд одлучује о појединачном акту не заказујући јавну расправу. Према Закону о уставном суду он то може учинити, када оцени да је одржавање потребно,³⁷ али у поступку по уставној жалби у досадашњој пракси, колико је нама познато, није никада учињено. Такође у прилог изражене специфичности везано за непостојање класичног страначног суочељавања странака, а која се рефлектује на подтезу о специфичности предмета, важно је истаћи да класично суочељавање нема утицаја, па ни значај који оно има у осталим (кривичним и грађанским) поступцима. Наиме, имајући у виду да је мета уставне жалбе, односно тужбе, углавном егзистенција акта који се оспорава, опстанак самог акта везан је за образложење које је саставни део акта. Наиме ваљаност образложење акта основни је део корпуса права на правично суђење. Отуда, ако је образложење неадекватно, сама одлука је неуставна. Наведени принцип и више је него јасно исказан у пракси Европског суда за људска права. Тако је утврђена повреда права на правична суђење уколико се доносилац одлуке није бавио јасним и благовременим поднеском подносиоцима; затим непостојање детаљног објашњења у образложењу; непозивање на одређени основ итд.³⁸ На линији изложеног је и пракса Уставног суда Србије.³⁹ Суштински иста логика се може применити и на управносудски поступак. У том смислу присуство доносиоца акта не може у страначком суочељавању спасити егзистенцију самог акта, уколико је он мањкав у своме образложење. Сама јавна расправа заправо представља још једну гаранцију лицу које оспорава акт доносиоца да заштити своја права. Сврха доносиоца акта у том страначком суочељавању, заправо, је ефикасна само приликом расправљања неког компликованијег правног питања. Такође, правило је да изјашњавање представник органа у наведеним поступцима, што због наведене специфичности, што због инерције, углавном се своди на пуко вегетирање на јавној расправи.

Посебно разматраних поступака и у томе што само лица на која се одnose оспорени акти могу иницирати управносудски, односно уставносудски поступак. Тако, првостепени доносилац управног акта не може иницирати поступак пред управним судством подношењем управне тужбе против другостепеног акта. У светлу ових разматрања применљива је подела З. Томи-

³⁶ *ibid.*

³⁷ *ibid.*

³⁸ *ibid.* 85.

³⁹ Члан 37. Закона о Уставном суду.

ћа на праву двостепеност, парадвостепеност, квазидвостепеност и једностепеност.⁴⁰ Тако се као *йрава двосйейеносйй* дефинише када је другостепени орган који одлучује о жалби на првостепено решење ван организационе структуре првостепеног органа. *Приближна* или *йарадвосйейеносйй* постоји када, примера ради, министар решава о жалби на одлучивање органа, који се налази у саставу министарства, те дакле имамо два различита органа, али се један налази у саставу другог. *Квазидвосйейеносйй* би била када о жалби првостепеног органа који представља подручну јединицу, одлучивао министар или директор тог истог органа. На крају једностепеност имамо у случајевима када је искључена могућност изјављивања жалбе у управном поступку. Прилично неспорно делује немогућност да у поступцима приближне или квазидвостепености, нижестепени орган оспорава другостепени акт. Тако је Решењем Врховног суда Србије одбачена тужба инспектора Министарства здравља, као првостепеног органа, против решења министра здравља донетог у другом степену.⁴¹ Такође, чак и код органа код којих можемо говорити о правој двостепености и где постоји извесно институционално раслојавање између другостепеног и првостепеног органа, као што је случај код другостепеног одлучивања Повереника за информације од јавног значаја, не постоји могућност да првостепени орган који је ускратио информацију буде активно легитимисан у управносудском спору, што потврђује и судска пракса.⁴²

Такође, доносилац акта који је поништен у управносудском поступку, није активно легитимисан за подношење уставне жалбе, којом оспорава касирајућу, односно преиначујућу пресуду управног судства.⁴³

У том смислу специфичност предмета се огледа у контроли најчешће ауторитативно уобличеног правног акта или радње коју је одређени орган јавне власти учинио у вршењу својих овлашћења. Затим у чињеници да у току саме расправе не постоји класичан спор, у смислу две равноправне супротстављене стране, што се манифестује и немогућност да доносилац акта буде активно легитимисан за оспоравање одлуке донете у поступку контроле.

2.3. Дубина захвата

Интервенције које уставно, односно управно судство врше у поступку контроле можемо класификовати. Поводом управног спора најбитније је

⁴⁰ Упреди: К. Рид, 196.

⁴¹ Одлука Уставног суда Уж 2689/2012 од 21. фебруара 2013. године.

⁴² Зоран Томић, „Сукцесивност управне и управно-судске заштите“, *Правни живот*, бр.10/2007, 537.

⁴³ Преузето из: Зоран Томић, *Коментар закона о управним споровим са судском йраксом*, Београд 2010, 331.

истаћи да постоји *суд ограничена јурисдикцију* коме суд оцењује законитост управном тужбом оспореног акта, односно основаност „*штања управа, али и суд јуне јурисдикције*“, када управно судство поред оцене законитости оспораваног акта одлучује о мериторно решавајући о одређеним правима подносиоца управне тужбе. Ту је најзначајније свакако решавање када пресудом реши управну ствар, чиме у потпуности замењује акт управе. Он тиме поступа и као суд, и као управа. Управни суд тада, како се истиче, решава „два повезана, из истог животног догађаја израсла правна питања“, две правне ствари: „судску, спорну – поништавајући акт чију је незаконитост поводом утврдио“ и „управну начелно ванспорну – као предмет при чијем је правном регулисању настао спор, не враћајући после поништавања акта исту ствар матично надлежном органу управе на поновно решавање“. ⁴⁴ У спорове пуне јурисдикције у домаћем праву спадају одлучивање пресудом и о захтеву подносиоца управне тужбе за накнаду штете, односно за повраћај ствари; накнадно судско решавање управне ствари пресудом по тужби против управног акта донетог у извршењу правноснажне пресуде о поништењу првобитног управног акта; као и непосредном судском извршавању пресуде у случају неизвршења правноснажне управносудске пресуде од стране органе управе. ⁴⁵

Уставни суд одлуком уставну жалбу усваја или одбија као неосновану. Уставни суд, када утврди да је оспореним појединачним актом или радњом повређено или ускраћено људско или мањинско право или слобода зајемчена Уставом, *може* поништити појединачни акт, забранити даље вршење радње или одредити предузимање друге мере или радње којим се отклањају штетне последице или ускраћивање зајемчених права и слобода и одредити начин правичног задовољења. ⁴⁶ Такође, одлуком којом се усваја уставна жалба, Уставни суд одлучује и о захтеву подносиоца уставне жалбе за накнаду материјалне, односно нематеријалне штете. ⁴⁷

Имајући у виду потребе овог рада, али и чињеница да се у разматраним управносудском и уставносудским поступцима углавном жели укинути егзистенција оспореног акта, нас, превасходно, интересује интервенција, дубина захвата коју уставно, односно управно судство врши на оспорене акте. О интервенцији на оспорени акт, можемо говорити, дакле, само у случају, макар делимично, позитивног одлучивања о уставној жалби, односно управној тужби. Дубина захвата би се могла класификовати на три врсте. *Први* захват би представљао најплиће могуће задирање; и ту се заправо сам оспорени акт не дира, иако се *ујврђује да је оспореним актом повређено*

⁴⁴ Решење Врховног суда Србије У. 6748/05 од 1. фебруара 2005. године.

⁴⁵ Решење Уставног суда 3/2012 од 21. фебруара 2012. године.

⁴⁶ Зоран Томић, Опште управно право, Београд 2009, 342.

⁴⁷ *Ibid.*

йраво йодносиоца, уз евентуалну накнаду штете. Реч је о „стразбуршкој“ врсти контроле оспорених врста аката, јер Европски суд за људска права из Стразбура својим одлукама може утврдити повреду права из Европске конвенције и евентуално досудити накнаду штете, док сама држава потписница Конвенције утврђује начин отклањања повређеног права. У нашем праву, тако утврђујуће одлуке Европског суда представљају *моућносїй* за понављање судских поступака. Исто тако повреда одређених права се може отклонити овом врсте интервенције. Уколико неко истиче повреду права на суђење у разумном року, она се може отклонити само констатовањем ове повреде, објављивањем одлуке и евентуално накнадом штете, али је јасно да нема сврхе задирати у егзистенцију одређеног акта. Овде дакле можемо приметити да у првој ситуацији орган који врши контролу је лимитиран да врши ову врсту интервенције, те не може ићи даље. Друга ситуација је када се по природи ствари, овај правни проблем може отклонити искључиво овом врстом интервенције, те је нецелисходносно посезати за дубљом интервенцијом. *Друу* групу представљају касаторни захвати, који су доминирајући у управносудској и уставносудској контроли. И они се огледају у констатовању одређене повреде и правној егзекуцији оспореног акта, који се враћа на поновно одлучивање доносиоцу. *Трећу ірууу*, представљају захвати *йуне јуридикције* у којима поред касације контролор преузима, улогу матичног доносиоца акта који је укинуо, те својим актом истовремено укида претходни акт и замењује га решавајући суштину правног спора.

Веома је битно подвући да је сама дубина захвата, поред условљености моделом надинституционалне контроле који се врши, условљена и самом природом спора. Тако примера ради у случају да пред управном тужбом оспорава управни акт којим се намеће одређена обавеза или одузима одређено право, примера ради дозвола за рад, управно судство самим поништавањем или потврђивањем управног акта окончава предмет. Управни суд у тој ситуацији не може мериторно решити ствар јер самим укидањем тај акт не постоји, док у случају остваривања одређених права, нпр. када управним актом странка није добила дозволу за обављање неке делатности управни суд, уколико је то дозвољено, може својом пресудом поред укидања у спору пуне јурисдиције и издати спорну дозволу. И као што смо већ истакли, Уставни суд усвајајући уставну жалбу којом се истиче повреда права на суђење у разумном року, може само утврдити повреду (уз евентуалну накнаду штете), док у поступцима у којима се истиче неправично суђење оспорени судски акт може поништити.

Последица претходно разматране ван, односно надинституционалне контроле је од утицаја и на дубину захтева. Дакле, не само што су они из своје институционалне позиције позванији да цене питања законитости односно уставности појединачних аката, већ та правна надмоћ и вануправна,

односно неklasично судска позиција их истовремено ограничавају на бављење искључиво правно вишим питањима који су сама есенција њихове надинституционалне позиције. Тако Управни суд, превходно, оцењује питање законитости, док питање целисходности остаје углавном ван домета управе. У правима која познају централизован управносудски спор, у поменутом спору пуне јурисдикције суд у након судског решавања, преузима и улогу управе, те својом одлуком (пресудом) у потпуности замењује акт управе. Примена наведеног спора пуне јурисдикције је изузетак, како се истиче у теорији, „*судско законски условљена*, а у пракси прилично ретка“.⁴⁸ У поступку по уставној жалби, Уставни суд оцењује да ли је одређеним појединачним актом дошло до повреде (уставности), дакле Уставом зајемчених права или слобода. Наведена суздржаност је управо последица две претходно разматране специфичности, околности да се оцењује акт друге институције, чак и гране власти; и специфичности предмета контроле, јер се врши контрола акта који је друга институција донела у свом ауторитативном вршењу јавних овлашћења. Стога је трећа специфичност извесна *уздржаност у дубини захвата приликом интервенције на оспорени акт*.

Два подпитања заслужују посебан осврт. Прво, чињеница да и у оквиру управе и судства можемо наћи изузетке, чак и правила да инстанционо више тело има искључиво касаторна овлашћења у односу на нижестепени акт. Врховни касациони суд примера ради не може утврђивати чињенице,⁴⁹ осим уколико то није одређено посебним законом, у случају да је другостепени суд преиначио првостепену одлуку и одлучио о захтевима странака и ако је усвојио жалбу, укинуо првостепену одлуку и одлучио о захтевима странака; већ само уколико су оне утврђене а материјално право погрешно примењено може донети преиначујући одлуку којом ће у пуном судском капацитету решити одређено питање. Шта-више присталице смо становишту да ли је сам придев касациони у његовом називу који је Уставом⁵⁰ утврђен, заправо ограничавајућег карактера, те самим тим његова улога није таква да у другачијем капацитету сем касирајућем може преиспитивати одлуке нижестепених судова. Код управе такође можемо наћи примере где другостепени орган не може одлучивати у пуном капацитету. Узрок ове појаве је, међутим, посве другачији од ограничења које се јавља у управносудском и уставносудском одлучивању. Код Врховног касационог суда ово ограничење се правда питањем ефикасности и немогућношћу да последња инстанца претреса сва питања што за последицу има и њено свођење на касаторну улогу. Код управног и уставног судовања, по тужби, односно уставној жалби, ово пита-

⁴⁸ Члан 89. став 1. и 2. Закона о Уставном суду.

⁴⁹ Члан 89. став 3. Закона о Уставном суду.

⁵⁰ З. Томић (2009), 347.

ње је последица већ наведене институционалне разлике која повчлачи другачију логику и улогу преиспитивања претходно ауторитативно донетих одлука. Ово ограничење у дубини захвата заправо је последица тога да улога управног судства није бављење управним детаљима, као што ни одлука у одлучивању по уставној жалби није бављење судским нијансама.

Друго подпитање које отвара озбиљне дилеме је чињеница да ипак у одређени случајевима, што на основу изрчитих законских овлашћења, што креативним тумачењем, што практичним поступањем, управно и уставно судство у одређеним случајевима продубљују своје контролне захвате и својим актима замењују акте чију уставност/законитост цене. Таква поставка њихове контроле садржана је у идеји да њихов институционално виши капацитет довољан да искључиво касаторном одлуком и образложењем утре пут институцијама судства и управе да у поновном поступку уважи аргументе и пут које му је скицирало уставно, односно управно судство и не понови своје погрешке. А с друге стране, они треба да ублаже ту флексибилност концепта поделе власти, који би требали да спрече превелики утицај једне гране власти, односно институције од контроле друге. Врло често судови или органи управе, на другачија становишта контролних институција не гледају благонаклоно и истрајавају на претходним позицијама. У том случају долази до институционалног надгорњавања који врло често одређено питање доводи у пат позицију. Тако управа и(ли) судови истрајавају на садржински идентичним одлукама, док управно и уставно судство поништавају њихове одлуке чиме долази до „пинг-понг“ ефекта, па тако сам спор улази у „врзино коло“. Овај судар институционалне надлежности у коме управа и судство желе да одбране сувереност свог одлучивања, изазивао је одговоре у којима су управно и уставно судство кроз законско, али и самопроширење сопствених овлашћења желели да потврде и максимализују своју институционалну јачу позицију. Уколико би ствари остале на почетним позицијама управно и уставно судство би имало донекле празну контролу, без могућности да до краја наметну своје виђење ствари.

Занимљив пример надгорњавања управног судства и доносиоца управног акта, био је у случају „Астро банке“ 2002. године, када је тадашњи Савезни суд СРЈ упорно поништавао решења Народне банке која је (исто тако упорно) настављала да доноси решења о одузимању дозволе за рад и ликвидацију „АСТРА БАНКЕ“ занемарујући примедбе Савезног суда о пропустима учињеним у поступку доношења решења.⁵¹ На крају Савезни суд пресудом поништава решење о одузимању дозволе и „решава управну ствар“ (пуна јурисдикција!) покушавајући да пресудом регулише *profuturo* ситуацију и спречи

⁵¹ Закон о парничном поступку (Службени гласник РС, бр. 72/2011, 49/2013, 74/2013, 55/2014, 87/2018, 18/2020 и 10/2023).

даље одузимање дозволе(*sic!*). Без обзира што према тадашњем закону, право на управни спор пуне јурисдикције, није било искључено, *prima facie* је уочљиво да сама природа спора нипошто не дозвољава решавање у пуној јурисдикцији. Чим се решење о одузимању дозволе поништи, више не постоји управна ствар која би се могла решити! Понашање оба органа је крајње проблематично: Народна банке игнорише пресуде Савезног суда (па чак наставља да доноси решења о одузимању дозволе, и након карикатурне пресуде Ус 779/2002 од 3.12.2002. године којом је Суд одлучио у пуној јурисдикцији); а Савезни суд решава у спору пуне јурисдикције тамо где природа ствари то апсолутно не дозвољава. Наведена сага је завршена законодавним изменама које су забраниле могућност управног суда да у управносудском поступку одузимања дозволе банкама одлучује у спору пуне јурисдикције.⁵²

Степен интолеранције редовних судова на задирање уставног судства у њихове одлуке је био још већи. Тако се у Србији отворило као спорно питање да ли Уставни суд уопште може да контролише одлуке редовног судства или је његова контрола Уставом заправо била намењена само контроли управе. Друга озбиљнија дебата водило се око тога да ли Уставни суд може укидати одлуке судства или заправо у поступку по уставној жалби он може само констатovati повреду Уставом зајемченог права, која би могла представљати основ за понављање поступка.⁵³ Овај сукоб мишљења са теоријске расправе, пренео на нормативни терен, када је новелирањем Закона о уставном судству,⁵⁴ законодавац прописао да Уставни суд, поред осталог, „може поништити појединачни акт *осим судске одлуке*.“ Уставни суд је међутим врло лако прескочио ову нормативну препреку, па је тако уместо ранијег поништавања судских одлука⁵⁵, *налајао* суду да понови поступак и то само последњој инстанци⁵⁶, чиме је заправо степен његове интервенције на одлуке редовног суда суштински остао непромењен. Врло брзо Уставни суд је у одбрани своје надлежности посегнуо и за механизмом из арсенала нормативне контроле општих аката, па је *ex officio* покренуо поступак и наведени део законске одредбе прогласио неуставним,⁵⁷ чиме је вратио ствари на почетну нормативну позицију. Устав-

⁵² Члан 143. став 4. Устава.

⁵³ Пресуда Савезног суда СРЈ Ус 1093/2001 и Ус 1094/2001 од 15. 4. 2002. године, Пресуда Савезног суда СРЈ Ус 307/2002 од 18.7.2002, Пресуда Савезног суда СРЈ Ус 704/2002 и 705/2002 од 24. 9. 2002. године, Ус 779 и Пресуда Савезног суда СРЈ Ус 780 од 3.12. 2002. године.

⁵⁴ Више: Саво Манојловић, „Право на делотворно правно средство и члан 9. Закона о банкама“, *Избор из судске праксе*, 11/10, 13-17 и исти рад у: *Право и привреда*, 4-6/10, 197-208.

⁵⁵ Предраг Трифуновић, „Судска одлука и уставна жалба“, *Билијен судске праксе Врховног суда Србије 3/2009*, 164-170.

⁵⁶ Члан 33. Закона о изменама и допунама Закона о Уставном суду (Службени гласник РС, број 99/11).

⁵⁷ Видети нпр. Одлуку Уставног суда Уж – 3024/10 од 17. фебруара 2011. године.

но судство има веома моћан механизам у спровођењу својих одлука који се огледа у могућности да сам „својом одлуком уређује начин њеног извршавања, када је то потребно“.⁵⁸ Такође, „свако је дужан да поштује и извршава одлуку Уставног суда“⁵⁹, које су „коначне, извршне и општеобавезујуће“.⁶⁰ Управом коришћењем ових механизма, Уставни суд је показао значајну имунитет на законодавне промене, којима је покушана да се сузбије дубина његове интервенције на одлуке редовног судства.

Можемо отуда закључити да је непотпуност захвата у уставносудском и управносудском поступку, такође повезана са специфичношћу предмета контроле које долази ван њиховог институционалног атара. Иницијална замисао је отуду свакако била касаторно овлашћење, које је подразумевало једну вишу правну контролу која не задире у потпуности у све сегменте одлуке која се контролише, нити се у наведеним поступцима уставно, односно управно судство бави свим питањима као и редовно судство, односно управа. Како су контролисани субјекти у појединим сегментима остајали на претходним становиштима, наведени органи су сами креирали или им је законодавац (у случају спора пуне јурисдикције) додељивао механизме којима би дубље, чак и у потпуности решавали одређена спорна питања.

Но, овај пример иако изузетак у односу на прво наведену сличност не само што не нарушава изложену подтезу о специфичности поступака, него је заправо потврђује. Тако и у *управносудском* и у *уставносудским институцијама* *проширење дубине контролног захвата се јавља као механизам пресацања природне ограничениости касирајућеј дејствија и открива нам отпор који показују различите институције и власији приликом задирења у њихов ојсеј деловања.*

3. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Основна теза рада је детектовање сличности поступака који се воде по управној тужби и уставној жалби и истицање разлика у односу на поступке по осталим правним средствима. Три су нивоа на којима је приказана особеност.

Први је иницирање надинституционалне особености, која се огледа у контроли друге институције, која долази из оквира – у управносудском поступку то можемо са сигурношћу, а у уставносудском са резервом рећи – друге власти, односно друге организационе структуре, са различитом или макар појачаном улогом контроле. Отуда се то институционално другчије разлико-

⁵⁸ Одлука Уставног суда Уж – 2618/10 од 7. фебруара 2013. године.

⁵⁹ Одлука Уставног суда IУз – 97/12 од 20. децембра 2012. године.

⁶⁰ Члан 171. став. 2. Устава.

вање врши у односу након што су органи управе, односно редовно судство већ ауторитативно решили одређено правно питање, а саме одлуке које се контролишу су правно већ формиране и заокружени акти, са углавном изразитим правним прерогативима (коначност, правноснажност, извршност...).

Предмет контроле је *групи ниво особености, који нам указује да се заправо суди појединачном ауторитативно донесеном акту*, те за разлику од осталих судских поступака нема класичног страначког суочељавања. Сам поступак можемо посматрати као, условно речено, спор између судства, односно органа управе који су ауторитативно решили одређено питање и, са друге стране, подносиоца уставне жалбе, односно управне тужбе. У том случају битно је уочити да наведене „стране“ под контролу долазе из вертикалне позиције где је орган који је доносилац акта претходно одлучивао о судбини подносиоца уставне жалбе, односно управне тужбе. Мешање утицаја различитих система, као и практични изазови благо разводњавају јачину овакве теоријске конструкције дозвољавајући и практикујући суочељавање подносиоца уставне жалбе, односно управне тужбе и доносиоца акта.

Трећи ниво који карактерише касирајућа интервенција према одлукама управе и судства, као последица нормативне ограниченост и практична суздржаност уставног и управног судства, такође је узроковано посебношћу поступака, где се врши надинституционална контролаиша предмета који примарно решавају управа и судство. Управно и уставно судство примарно остварују контролу законитости и уставности, а она је знатно краћег димензиона на целокупно правно питање. Посебну пажњу треба обратити на околност да је приликом управног и уставног судовања дошло у одређеним случајевима до потребе за знатно обухватнијом интервенцијом над одлукама управе и редовног судства. Отпори који су имали управа и редовно судство, према управном и уставном судовању, манифестовале су се на нормативном плану али и у практичном поступању.

Ови изузетци само су још један аргумент у прилог основној тези која показује да правна средства уставне жалбе и управне тужбе који се по њима воде имају у великој мери идентичан „правни ДНК“ који их издваја из групе осталих правних средстава и поступака, као и да је управна тужба, чија је логичка структура трансплантирана у систем централизованог уставног судства, заправо претеча уставне жалбе.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Извори права:

Закон о облигационим односима, Службени лист СФРЈ, број 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89, Службени лист СРЈ, број 31/93 и Службени гласник РС 18/2020;

- Закон о изменама и допунама Закона о Уставном суду (Службени гласник РС, број 99/11);
- Закон о парничном поступку (Службени гласник РС, бр. 72/2011, 49/2013, 74/2013, 55/2014, 87/2018, 18/2020 и 10/2023);
- Закон о Уставном суду (Службени гласник РС, бр. 109/2007, 99/2011, 18/2013, 103/2015, 40/2015, 10/2023 и 92/2023);
- Закон о управним судовима Немачке (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), Bundesgesetzblatt Teil I, BGBl. I 1960; geändert durch BGBl. I 1978; BGBl. I 1982; BGBl. I 1986; BGBl. I 1990; BGBl. I 1996; BGBl. I 2001; BGBl. I 2006; BGBl. I 2013; BGBl. I 2016.);
- Кодекс управног правосуђа (Code de justice administrative, (version en vigueur au 1er janvier 2024);
- Одлука Уставног суда Уж 2689/2012 од 21. фебруара 2013. године;
- Одељак VII Устава Француске (Constitution de la Cinquième République, Titre VII: Le Conseil Constitutionnel);
- Одлука Уставног суда Уж – 3024/10 од 17. фебруара 2011. године;
- Одлука Уставног суда Уж – 2618/10 од 7. фебруара 2013. године;
- Одлука Уставног суда IУз – 97/12 од 20. децембра 2012. године;
- Пресуда Савезног суда СРЈ Ус 1093/2001 и Ус 1094/2001 од 15. 4. 2002. године;
- Пресуда Савезног суда СРЈ Ус 307/2002 од 18.7.2002. године;
- Пресуда Савезног суда СРЈ Ус 704/2002 и 705/2002 од 24. 9. 2002. године;
- Пресуда Савезног суда СРЈ Ус 780 од 3.12. 2002. године.
- Решење Врховног суда Србије У. 6748/05 од 1. фебруара 2005. године;
- Решење Уставног суда 3/2012 од 21. фебруара 2012. године.
- (Решење Уставног суда Уж 1233/2009);
- Решење Уставног суда Уж 2564 од 9. септембра 2010. године.
- Решење Уставног суда Уж 2751 од 10. марта 2011. године;
- Решење Уставног суда Уж 3240 од 12. јула 2011. године;
- Устав Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 98/2006 и 115/2021;
- Устав Француске (Constitution de la Cinquième République, Titre VII: Le Conseil Constitutionnel);

Референце

- Albert Venn Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London 1889;
- Alec Stone Sweet, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, Oxford University Press, 2000;
- Brian Z. Tamanaha, *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*, Cambridge University Press, 2004;
- Donald P. Kommers, Russell A. Miller, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, 3rd ed., Duke University Press, 2012;
- Дарио Ђерђа, “Нека рјешења новог уређења управног спора у Хрватској”, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, 1/2010, 81-88;
- Драган Милков, *Појам управног акта* (докторска дисертација), Нови Сад 1983;
- Е. Melichar, „Nadležnost ustavnog suda Austrije“, Prva konferencija evropskih ustavnih sudova, 1973;

- Карел Рид, *Европска конвенција о људским правима – водич за практичаре*, Београд 2007;
- Christoph Grabenwarter, *Verfassungsrecht: Allgemeines Verwaltungsrecht, Verwaltungsgerichtsbarkeit und Verfassungsgerichtsbarkeit*, 6. izdanje, Facultas Verlag, 2018;
- Geoffrey R. Stone, Louis M. Seidman, Cass R. Sunstein, Mark V. Tushnet, and Pamela S. Karlan, *Constitutional Law*, 7th ed., Aspen Publishers, 2013;
- Hans Kelsen, „Wer soll der Hüter der Verfassung sein?“ (1929), *Die Justiz*, Vol. 6, 576-628.
- Jan Komárek, „Constitutional Courts in Central and Eastern Europe: Between Adolescence and Maturity,” *International Journal of Constitutional Law* 7.3, 2009;
- Laurence H. Tribe, *American Constitutional Law*, 3rd edition, Foundation Press, New York 2000;
- Mauro Cappelletti, *The Judicial Process in Comparative Perspective*, Clarendon Press, 1989;
- Otto Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Duncker & Humblot, Berlin 1895;
- Paul Craig, *Administrative Law*, 8th edition, Sweet & Maxwell, London 2016;
- Philip Bobbitt, *Constitutional Interpretation: The Basic Questions*, Oxford University Press, 2011
- Предраг Трифуновић, „Судска одлука и уставна жалба“, Билтен судске праксе Врховног суда Србије 3/2009, 164-170.
- René David, *Les grands systèmes de droit contemporains*, 4th edition, Dalloz, Paris 1992, 346-348.
- Саво Манојловић, „Правна природа и положај уставног суда у систему поделе власти“, Правни живот 14/2013;
- Саво Манојловић, *Појединачни политички акти (разграничење од управних аката)*, мастер рад, Београд 2008, (доступно на Правном факултету Универзитета у Београду);
- Саво Манојловић, „Право на делотворне правно средство и члан 9. Закона о банкама“, Избор из судске праксе, 11/10, 13-17 и исти рад у: Право и привреда, 4-6/10, 197-208.
- Stephen G. Breyer, et al., *Administrative Law and Regulatory Policy: Problems, Text, and Cases*, 7th edition, Wolters Kluwer Law & Business, New York 2011;
- Tom Ginsburg, „Constitutional Courts in Comparative Perspective: A Theoretical Assessment,” *Annual Review of Law and Social Science*, Vol. 3, 2007, pp. 61-81.
- Зоран Томић, *Опште управно право*, Београд 2009, 342.
- Зоран Томић, „Сукцесивност управне и управно-судске заштите“, Правни живот, бр.10/2007;
- Зоран Томић, *Коментар закона о управним споровима са судском праксом*, Београд 2010.

Savo D. Manojlović
Institute of Comparative Law Belgrade
savomanojlovic1986@gmail.com
ORCID ID: 0000-0002-6017-1544

Specificities of Administrative Dispute and Constitutional Complaint Procedure

Abstract: *The paper explores the unique characteristics of two important legal institutes: administrative lawsuits and constitutional complaints. Although these legal mechanisms can be generally described, their application in practice requires a nuanced understanding that goes beyond mere theoretical knowledge. The aim of the paper is to deepen both theoretical and practical understanding of these institutes by analyzing their specific internal structures, which distinguish them from other legal remedies.*

The main thesis of the paper is supported by three sub-theses, highlighting the specificities of the procedures initiated by administrative lawsuits and constitutional complaints. These include their supra-institutional character, the subject of control, and the depth of analysis conducted during the decision-making process. The paper particularly focuses on legal systems where centralized administrative and constitutional courts function as separate institutions, while also considering systems where these functions are dispersed within the general judiciary.

The conclusion of the paper is that the administrative lawsuit, which historically precedes the constitutional complaint, shares significant “legal DNA” with it, making them distinct from other legal remedies and procedures. This connection underscores the administrative lawsuit as a precursor to the constitutional complaint in systems with centralized constitutional courts.

Keywords: *Constitutional Complaint, Administrative Lawsuit, Constitutional Court.*

Датум пријема рада: 11.10.2024.

Датум прихватања рада: 14.12.2024.