

## МЕРИТОРНО СУДСКО РЈЕШЕЊЕ У УПРАВНОМ СПОРУ

doi: 10.7251/SPM162249008J

### *Апстракт*

Имајући у виду *sui generis* правну природу (судског) рјешења којим суд у случају продуженог (поновног) ћутања органа управе (тзв. ћутање управе у вези са извршењем судске пресуде у управном спору) мериторно одлучује о *res administrativa* у управном спору (посебна подврста спора пуне јурисдикције), овај рад има за циљ да сагледа која се то правна средства (поново) могу користити у случају потребе даљег оспоравања таквог мериторног судског рјешења, у нарави управног акта, и да ли и како судови поступају у таквим ситуацијама. Аутор ће се у овом раду користити упоредноправним методолошким приступом, анализирајући постојећа нормативна рјешења у позитивним прописима који регулишу наведену управно-процесну ситуацију у управном спору у Хрватској, Србији и Босни и Херцеговини (*de lege lata*). Такође, аутор ће након сагледавања постојећих нормативних рјешења, по потреби предложити неколико конкретних приједлога измјене и/или допуне законске регулативне (*de lege ferenda*) са циљем

---

\* Аутор је мастер правник и докторанд III године на Правном факултету Универзитета у Београду а запослен је на радном мјесту руководиоца Службе за правне, кадровске и опште послове у А.Д. „Водовод и канализација“ Бијељина.

**отклањања идентификованих недоумица или нејасноћа у погледу могућности (даљег) оспоравања мериторног судског рјешења у управном спору.**

*Кључне ријечи:* судска контрола управе, управни спор, спор пуне јурисдикције, продужено ћутање управе, мериторно судско рјешење.

## 1. УВОД

Управносудски поступак, као најважнији облик правне контроле управе, представља једну од револуционарних правних тековина новијег доба. Управни спор као судска контрола управе ни у ком случају није сам себи циљ, већ се његов значај огледа у корективној улози коју исти има у односу на органе управе и управно дјеловање.

Данас, можемо слободно рећи да се велики број правника врло студиозно бавио проблематиком судске контроле управе, њеним облицима и (под)врстама као и општим стандардима добре управе те методама њене имплементације у пракси, док са друге стране, када се за анализу узме само предмет управног спора, иако се на први поглед може учинити јединственим и једнообразним, његово доктринарно дефинисање се креће од ширег одређења како је то нпр. у француском праву па све до знатно ужег, каква је ситуација у германским земљама.<sup>2</sup>

Међутим, не треба изоставити из ума да управносудски поступак своју улогу не остварује као „трећи управно – процесни степен“ (или бар не би требало да остварује)<sup>3</sup> него се његова улога

---

<sup>2</sup> Више о предмету управног спора у упоредном праву, вид. Драган Милков, *Управно право III – контрола управе*, (Нови Сад 2010), 83 – 84.

<sup>3</sup> Више о овоме, вид. Зоран Томић, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, (Београд 2012), 120.

примарно остварује у (контролном) касаторном поступку (спор ограничене јурisdикције) а само изузетно и у закону одређеним ситуацијама, суд одлучује (некаида као обавезу а некада као могућност) у спору пуне јурисдикције. Овдје се првенствено мисли на *Закон о управним споровима у Републици Српској – ЗУС РС* („Сл. гл. Републике Српске“, број 109/05 и 63/11), *Закон о управним споровима у Федерацији БиХ - ЗУС ФБиХ* („Сл. новине ФБиХ“, број 9/05), *Закон о управним споровима на нивоу Босне и Херцеговине - ЗУС БиХ* („Сл. гл. БиХ“, број 19/02, 88/07, 83/08 и 74/10) и *Закон о управним споровима у Србији - ЗУС Србије* („Сл. гл. Републике Србије“, број 111/09), док је ситуација другачија у новом *Закону о управним споровима у Хрватској - нови ЗУС ХР* („Народне новине“, број 20/10, 143/12 и 152/14), који је за разлику од старог *Закон о управним споровима – стари ЗУС ХР* („Народне новине“, број 53/91, 9/92 и 77/92), спор пуне јурисдикције предвидио као правило а не као изузетак.

Законодавац је у Босни и Херцеговини (у оба ентитета и на државном нивоу) као и у Србији врло јасно поставио границу (илили црвену линију раздвајања) између управног дјеловања и ситуације када се суд, осим што остварује своју редовну (судску) улогу, поставља и у улогу (надлежног) органа управе, рјешавајући осим „судске“ и „управну ствар“. Ту црвену линију, наравно, једино суд има право (али не и увијек као обавезу) да једнострано пређе али само када је то оправдано, нужно и законом дозвољено (нпр. у случају ћутања управе). „Шире теоријски узев, поставља се чак филозофско питање да ли је, у суштини, пуна судска јурисдикција у управном спору „крајња дрскост“ (Chutzpah) или пак „последњи излаз“ у погледу мериторног и крајњег решавања једне управне ствари.“<sup>4</sup> Важност успостављања квалитетне дистинкције између судског и управног дјеловања, без обзира о којој управнопроцесној фази говоримо, има вишеструки значај јер сложићемо

---

<sup>4</sup> *Ibid*; 627-628.

се, у супротном, основано би се могло поставити питање очувања темељних принципа Монтескјеове теорије о систему подјеле власти,<sup>5</sup> те би се послјије извјесног времена, могло очекивати да суд (хтио то или не) преузме и улогу органа управе, што би представљало *contradictio in adjecto*.

Даље, без обзира о којој врсти спора пуне јурисдикције говоримо,<sup>6</sup> оно што је неспорно и у правној доктрини и у судској пракси<sup>7</sup> јесу врсте судских одлука којима судови (не)мериторно рјешавају у управним споровима – пресуда и рјешење. Правило је да је пресуда она врста судске одлуке којом се управни спор мериторно рјешава (односно суд се читава по правилу по тужби због којег је управни спор и покренут)<sup>8</sup> док је рјешење у правилу судски процесни акт, којим суд или управља поступком (управни спор се није окончао) или којим се управни спор немериторно окончава (нпр. тужба се одбацује због неуредности и друго). Ова дистинкција између судских одлука у управном спору, нема само теоријски, него и практични значај и представља врло битну манифестацију облика, врсте и значаја конкретног судског дјеловања у конкретној управној фази.

Не треба изгубити из вида да је данас, скоро па и не могуће, пронаћи један правни феномен или институт који нема (бар један) изузетак, идентификован и нормиран као посљедицу сложености живота те немогућности законодавца да (упркос својој доброј вољи

---

<sup>5</sup> Више о теоријској расправи о суду и начелу подјеле власти, вид. Драгаш Денковић, *Добра управа*, (Београд 2010), 316.

<sup>6</sup> Више о подврстама спора пуне јурисдикције, вид. Петар Кунић, *Управно право*, (Бања Лука 2010), 512; Иво Крбек, *О управном спору*, *Хрестоматија управног права*, Друштвено велеучилиште у Загребу, Правни факултет у Загребу, (Загреб 2003);

<sup>7</sup> Без обзира да ли говоримо о судској пракси судова Хрватске, Србије, Републике Српске, Федерације БиХ или Босне и Херцеговине.

<sup>8</sup> Не заборавимо да је тужба иницијални процесни акт којим се не покреће само управни спор, него се тужбом, додуше не истом, него другом врстом тужбе, покреће и други (додатни) управнојудски механизам – понављање поступка.

и залагању) перфектно уреди одређену друштвену појаву, однос и слично, без изузетака. Таква је ситуација и са институтима управног права (нпр. правило да тужба не одлаже извршење рјешења а изузетно одлаже, правило вођења управног спора против постојећег управног акта а изузетно и у случају ћутања управе, правило одлучивања суда у управном спору по принципу спора ограничене јурисдикције а изузетно у спору пуне јурисдикције, правило да против одлуке суда у управном спору није могуће уложити жалбу као редован правни лијек а изузетно може и друго). Истини на вољу, у свим наведеним ситуацијама, изузеци се морају уско тумачити према принципу *Exceptiones non sunt extendendae* јер би свако друго понашање водило ка (очекиваној) појави да изузетак постаје правило а последице извјесног времена и већег броја понављања у пракси, правило би постајало изузетак.

Посебно интересантна ситуација са изузецима у управном праву (спору) јесте и у случају (не)доследне подјеле судских одлука на пресуде и рјешења. Наиме, као што је већ речено, суд рјешењем у управном спору по правилу не одлучује мериторно с тим да се законодавац и у вези са овим правилом, одредио са два изузетка од којих је један<sup>9</sup> и оквирна тема разматрања у овом раду – судско рјешење које у свему замјењује управни акт (случај продуженог ћутања органа управе при извршењу управне судске пресуде). У даљем тексту овог рада, говориће се и о структуралним елементима ове необичне, по много чему, *suī generis* (мериторне) судске одлуке.

Међутим, оно што јесте спорно у правној теорији (а аналогно томе и у судској пракси) јесу разлози због којих се законодавац (непотребно) одлучио на коришћење рјешења као типизираних процесних аката за ситуацију управносудског одлучивања у мери-

---

<sup>9</sup> Друга ситуација у којој суд рјешењем мериторно одлучује, појављује се приликом новчаног кажњавања органа управе, руководиоца органа управе или поступајућег службеника у органу управе. Више о овоме, вид. чл. 75. ЗУС Србије, чл. 83. ЗУС БиХ, чл. 73. ЗУС ФБиХ и чл. 65. ЗУС РС.

туму, стварајући на тај начин забуну и недоумице не само у правном теоретисању него и у његовој практичној примјени у правном саобраћају.

Штавише, идући корак даље, законодавац се, без обзира о којем закону о управним споровима је ријеч, није одредио (па макар и једним додатним ставом у релевантном члану) у погледу даље судбине и могућности оспоравања једне такве структурално сложене судске одлуке<sup>10</sup> којом је непосредно одлучено (не само у спору ограничене јурисдикције) него и о управној ствари (*res administrativa*) или у спору пуне јурисдикције.

## **2. ЈЕДНА ПОДВРСТА СПОРА ПУНЕ ЈУРИСДИКЦИЈЕ – DE LEGE LATA (СЛУЧАЈ ТЗВ. ПРОДУЖЕНОГ ЋУТАЊА УПРАВЕ)**

Анализирајући релевантну законску регулативу којом је уређена област управносудског поступка у Босни и Херцеговини, Хрватској и Србији, користићемо се нормативним, догматским, упоредноправним и историјским методом, а све са циљем утврђивања сличности и разлика у погледу начина на који је законодавац регулисао ситуацију када надлежни орган управе, и поред обавезујуће пресуде у управном спору са инкорпорисаним судским налогом на поступање, поново наставља да се пасивно (и незаконито) понаша у предметном поступку, не доносећи одговарајући управни акт (било да се ради о обавези првостепеног органа да одлучи по захтјеву тужиоца када је жалба искључена или о обавези другостепеног органа да одлучи по жалби тужиоца на првостепено рјешење). Још је занимљивија ситуација, да ли је (уопште) и на који начин законодавац регулисао ситуацију када

---

<sup>10</sup> Више о теоретској расправи у вези правне природе судског рјешења које у свему замјењује управни акт, вид. Славољуб Поповић, *О управном спору*, (Београд 1955), 224.

адресат судског рјешења није задовољан како је суд мериторно ријешао конкретну управну ствар за коју је он непосредно заинтересован те сходно томе (оправдано) жели да иницира механизам даље правне ревизије таквог мериторног судског рјешења.

Међутим, прије него што се упустимо у циљану анализу и тумачење упоредноправних законских рјешења а како бисмо боље разумјели управнопроцесну позицију (за овај рад важног) мериторног судског рјешења, битно је на самом почетку, јасно и недвосмислено приказати и теоретски сагледати термине најважније подјеле управних спорова<sup>11</sup> (спор ограничене јурисдикције или спор за поништај акта и спор пуне јурисдикције).

„Спор за поништај управног акта назива се још и спор о законитости управног акта. У том смислу, управни спор за поништај управног акта (односно спор о законитости управног акта) има искључиво за циљ поништај управног акта у случају његове незаконитости (и, по правилу, враћање предмета органу који је донео управни акт на поновно решавање), док се у управном спору пуне јурисдикције након поништаја управног акта због незаконитости предмет не враћа органу који је донео акт на поново одлучивање, већ о томе управном предмету одлучује суд који је поништио управни акт.“<sup>12 13</sup>

Фокусирајући се само на спор пуне јурисдикције као тему за размишљање у овом раду, поставља се питање, каква је његова нормативна заступљеност у Босни и Херцеговини, Хрватској и Србији?

---

<sup>11</sup> Не треба изгубити из вида, да подјела управних спорова на спор ограничене и спор пуне јурисдикције, није никако једина и најважнија подјела управних спорова у правној доктрини, обзиром да се управни спорови уобичајено дијеле и на објективне и субјективне, општи и посебни и друго.

<sup>12</sup> Стеван Лилић, *Управно право – Управно процесно право*, (Београд 2009), 689.

<sup>13</sup> Шире о спору пуне јурисдикције, вид. Предраг Димитријевић, *Управно право, општи део*, (Ниш 2008), 258.

Одмах на почетку давања одговора, потребно је истаћи да се ситуација у правном систему Хрватске, бар када је у питању нови ЗУС ХР, значајно промијенила у односу на одредбе старог ЗУС-а ХР. Наиме, одредбе старог ЗУС-а ХР као и одредбе ЗУС-а БиХ, ЗУС-а ФБиХ, ЗУС-а РС и ЗУС-а Србије предвиђају спор пуне јурисдикције само као изузетак од правила да суд у управном спору примарно испитује законитост управног акта (или основаност ћутања управе).

Међутим, одредбе новог ЗУС-а ХР, у цијелости одустају од дугогодишњег концептуалног рјешења које још увијек егзистира у осталим наведеним законима држава у региону, те се законодавац окреће новом темељном принципу према коме је управни спор у правилу спор пуне јурисдикције а што је законодавац јасно потврдио у чл. 58. ст. 1 новог ЗУС-а ХР<sup>14 15</sup> Обзиром да се концепт „управног спора пуне јурисдикције“ у новом ЗУС-у ХР у битноме разликује од законског рјешења „спора пуне јурисдикције“ на начин како је то одређено у ЗУС-а БиХ, ЗУС-а ФБиХ, ЗУС-а РС и ЗУС-а Србије, даље елаборирање у овом раду биће више фокусирано на правне системе наведених држава региона у којима је управни спор могуће водити у границама пуне јурисдикције само као изузетак од правила, јер само у том случају, његови облици (као подврсте) добијају на значају како у теоретском тако и практичном домену.

Спор пуне јурисдикције у Босни и Херцеговини (укључујући и законску регулативу на ентитетском нивоу) и Србији почива на више-мање истим или сличним темељним основама. Разлог велике

---

<sup>14</sup> „Ако суд утврди да је појединачна одлука јавноправног тијела незаконита, пресудом ће усвојити тужбени захтјев, поништити побијану одлуку и сам ријешити ствар, осим када то не може учинити с обзиром на природу ствари или је туженик рјешавао по слободној оцјени.“

<sup>15</sup> Више о разликама и сличностима између старог и новог ЗУС-а ХР, вид. Марко Шикић. „Обвезност и извршење одлука донесених у управном спору“, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, бр. 49 2/2012, (2012), 411 – 424.



сличности у законским рјешењима, може се прије свега пронаћи у чињеници да су Босна и Херцеговина и Србија више деценија биле републике заједничке државе – Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, у којима је важио (савезни) Закон о управним споровима<sup>16</sup> и који је као такав, пренесен у правне системе држава које су се касније издвојиле и осамосталиле а све док те исте државе (односно ентитети) нису донијеле своје (нове) законе о управним споровима. Примјерице ради, чл. 64. ст. 2 ЗУС СФРЈ предвиђа ситуацију да у случају тзв. продуженог ћутања управе (или ситуацију у којој се орган управе и даље оглушује да донесе одговарајући управни акт иако је на то био обавезан правноснажном пресудом из управног спора) те испуњености законом прописаних услова, суд има овлашћење да на захтјев тужиоца, донесе мериторно судско рјешење које ће у свему замјењивати недостајући управни акт. Такво законско рјешење, не само да је инкорпорисано у каснијим управносудским прописима Хрватске, Босне и Херцеговине и Србије, него је то учињено *ad litteram*, са малим терминолошким и стилским дорадама, а како слиједи: чл. 64. ст. 2 старог ЗУС-а ХР, чл. 64. ст. 2 ЗУС-а БиХ, чл. 52. ЗУС-а РС, чл. 71. ст. 3 ЗУС-а Србије. Такође, на овом мјесту је занимљиво скренути пажњу на један правни значај (али највјероватније ненамјеран) недостатак у ЗУС ФБиХ. Наиме, чл. 57. – 59. регулисана је обавезност пресуда. Међутим, детаљном анализом наведених одредби, као и осталих релевантних одредби ЗУС-а ФБиХ, развидно је да законодавац уопште није предвидио случај (нити рјешење) тзв. продуженог ћутања управе, него је чл. 59. ЗУС-а ФБиХ предвиђена слична али не и идентична ситуација и то (цитат): „Ако надлежни орган послије поништења управног акта не донесе нови управни акт у прописаном року или га донесе противно примједбама суда у погледу чињеничног стања, па због тога суд не може донијети нову пресуду која у свему замјењује

---

<sup>16</sup> *Закон о управним споровима - ЗУС СФРЈ* („Службени лист СФРЈ“, број 77/4)

управни акт надлежног органа, одговорно лице у том органу чини тешку повреду службене дужности против које је надлежни суд дужан покренути дисциплински поступак на начин прописан одредбама ст. 5. и 6. чл. 27. овог Закона.“ Да ли се интенција законодавца у конкретној норми кретала ка (циљаном) растеређивању судова од поступања (и) у случају прудоженог ћутања управе (којих истину на вољу нема скоро никако или има јако мали број) или је у питању једноставно пропуст законодавца? На ову тему, законодавац треба да дâ одговор у што скоријем периоду, како би се постојећа конфузија и недоумица, отклонила на задовољство свих управнопроцесних учесника.

Као што је већ речено у овом раду, спор пуне јурисдикције као једна од врста управног спора, има више својих облика – подврста,<sup>17</sup> међу којима се за потребе овог рада, истиче случај тзв. продуженог ћутања управе обзиром да се суд на ово флагрантно кршење начела обавезности судских одлука, начела економичности и начела ефикасности поступка, „оглашава“ још једном судском одлуком (обзиром да је претходно већ донио једну правноснажну судску пресуду) и то мериторним судским рјешењем које у свему замјењује недостајући управни акт надлежног органа управе.

Случај тзв. продуженог ћутања управе представља *sui generis* управнопроцесну ситуацију која по много чему није била законодавцу врло битна приликом успостављања управносудског поступка, обзиром да је свим учесницима у правном саобраћају (па и органу управе) и више него позната уставна и законска обавеза да без изузетака, било каквог условљавања и приговора, извршавају правноснажне и извршне судске одлуке, те је за очекивати да у поступку извршења судских одлука не би требало да буде било каквих проблема, нејасноћа или недоумица а камоли ситуација у

---

<sup>17</sup> О подврстама спора пуне јурисдикције и сличностима са романско – њемачким моделом судске контроле управе, вид. Зоран Томић, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, (Београд 2012), 71-76, 107-108; Зоран Томић, *Опште управно право*, (Београд 2009), 347-348.

којој се неко „дрзнуо“ да се оглуши о „судски налог“. Међутим, ситуација у пракси и свакодневном животу, без обзира о поводу и узроку, није увијек онаква како ју је законодавац замислио и (правно) уредио.

Наиме, у пракси, јавља се ситуација да надлежни орган управе (по правилу другостепени орган) не одлучи по жалби на оспорено рјешење нити у прописаном року нити послјје његовог истека. У том случају, остварују се сви законом прописани услови за покретање управног спора због „ћутања управе“ (или „ћутање администрације“).<sup>18</sup>

„Управни спор се може водити и кад „нема“ управног акта. Управни спор због „ћутања управе“ – неиздавања управног акта, назива се у правној терминологији „нередовни“ управни спор. То је спор против „непостојећег акта претпостављене (негативне) садржине“, са циљем да се на темељу судске пресуде, накнадно донесе експлицитна управна одлука (решење).“<sup>19</sup>

Када се остваре законом прописани услови за покретање управног спора,<sup>20</sup> тужилац устаје за тужбом и тужбеним захтјевом усмјереним на доношењу пресуде којом ће суд наредити надлежном органу управе, да у правилу, донесе одговарајуће рјешење (нпр. или да одлучи по жалби тужиоца или да одлучи по захтјеву тужиоца, уколико се ради о управном поступку у коме је жалба законом искључена). Након што тужилац успије са својом тужбом у управном спору (спор ограничене јурисдикције) те добије правноснажну (и извршну) пресуду, његовој муци у борби за своја

---

<sup>18</sup> Више о ћутању управе и управној заштити против ћутања управе, вид. Мирјана Рађеновић, *Ћутање управе у југословенском праву (магистарски рад)*, (Бања Лука 1988), 2; Иво Крбек, *Управно судска заштита против шутње управне власти*, (Загреб 1937), 83;

<sup>19</sup> Стеван Лилић, *Управно право – Управно процесно право*, (Београд 2009), 481.

<sup>20</sup> Више о ћутању управе као предмету управног спора и условима за његово покретање, вид. Зоран Томић, *Опште управно право*, (Београд 2009), 354-356.

права и интересе, није крај јер он своја угрожена или повријеђена (материјална) права не може непосредно да остварује на основу судске одлуке већ је истом потребна (недостајућа) одлука органа управе. Истина, добијена правноснажна пресуда у управном спору, тужиоцу је у многоме ојачала позицију у (даљем) управном поступку обзиром да је орган управе обавезан правним схватањем суда као и примједбама у вези са проведеним (управним) поступком. Међутим, шта се дешава у случају да орган управе, након што заприми правноснажну пресуду у управном спору, ипак (незаконито) одлучи да се „не очитује“ на „судски налог“ те остане у процесном смислу, у стању тзв. продуженог ћутања управе?

Наиме, пасивно непоступање по правноснажној (и извршној) судској пресуди у управном спору у поступку њеног непосредног извршења, производи одређене правне посљедице, које, гледајући из угла тужиоца, имају непроцјењив значај обзиром да су усмјерене, првенствено, на осигурање и заштиту уставом гарантоване правне сигурности (и извијесности) свих учесника у правном саобраћају а што је у коначници и у јавном интересу.

У Босни и Херцеговини (ЗУС БиХ и ЗУС РС) и Републици Србији, пасивно непоступање по правоснажној управној пресуди од стране надлежног органа управе у поступку њеног извршења, законодавац је нормирао (на идентичан начин у сва три ЗУС-а) предвидјевши да тужилац има право (уколико је и даље заинтересован за позитиван исход своје управноправне борбе) тражити од истог суда који је донио правноснажну пресуду да умјесто надлежног органа управе донесе одговарајући (недостајући) управни акт, уколико су претходно испуњени сљедећи услови:<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> У конкретном случају, да би тужилац могао да се користи правима по основу случаја тзв. продуженог ћутања управе, неопходно је да сви кумулативно постављени услови буду испуњени.

1. Да надлежни орган последије поништења управног акта није донио одмах а најкасније у прописаном року,<sup>22</sup> нови управни акт или акт о извршењу пресуде (донесене у спору пуне јурисдикције);
2. Да се странка по истеку прописаног рока (додатно) писмено обрађала посебним поднеском надлежном органу управе са захтјевом за доношење недостајућег управног акта (у нарави, ради се о тзв. пожурници или опомени);
3. Да надлежни орган управе, ни након пријема пожурнице односно опомене, није донио одговарајући управни акт ни у додатно остављеном (прописаном) року;<sup>23</sup>
4. Да се странка по истеку прописаног рока из претходне тачке, писмено обратила суду који је донио правноснажну пресуду у управном спору, са захтјевом за доношење судског рјешења, у нарави недостајућег управног акта. Напомене ради, законодавац, без обзира о одредбама ког ЗУС-а да је ријеч, није прецизирао садржину захтјева којим странка тражи од надлежног суда доношење недостајућег управног акта. С тим у вези, а јасноће ради, потребно је кроз будуће измјене и допуне сва три ЗУС-а, обавезно прецизирати елементе које наведени захтјев мора обавезно садржавати, јер, само на такав начин, онемогућава се евентуална кореспонденција на релацији суд – странка у случају неуредног или нејасног захтјева;
5. Да је суд тражио изјашњење од надлежног органа управе о разлозима за недоношење управног акта (као и доставу списа

---

<sup>22</sup> Према ЗУС-у БиХ (в. чл. 64. ст. 1), законски рок у коме је орган управе дужан донијети нови управни акт или нови управни акт у извршењу пресуде износи 15 дана док је тај рок двоструки дужи (30 дана) према одредбама ЗУС-а РС (в. чл. 50) и ЗУС-а Србије (в. чл. 71. ст. 1).

<sup>23</sup> Према ЗУС-у РС (в. чл. 52. ст. 1), законски рок у коме је орган управе дужан поступити након уредно запримљене пожурнице износи 15 дана док је тај рок двоструко краћи (7 дана) према одредбама ЗУС-а БиХ (в. чл. 64. ст. 1) и ЗУС-а Србије (в. чл. 71. ст. 2).

предмета)<sup>24</sup> те да надлежни орган или није доставио тражено писмено изјашњење (и спис предмета) у предвиђеном року<sup>25</sup> или да суд описане разлоге није оцијенио као (довољно) оправдавајуће;

Након што се испуне законом прописани услови, суд добија овлашћење да одлучи у посебној подврсти спора пуне јурисдикције (тзв. ћутање управе у вези са извршењем судске пресуде у управном спору),<sup>26</sup> доносећи судско рјешење којим ће се мериторно читовати о тој *res administrativa* (због којег је и настао читав сет управнопроцесних активности и ситуација а које ће у свему замијењивати (недостајући) управни акт који је надлежни орган управе био дужан донијети у поступку извршења правноснажне пресуде донесене у управном спору ограничене јурисдикције).

### **3. МЕРИТОРНО СУДСКО РЈЕШЕЊЕ – DE LEGE LATA (МОГУЋНОСТ ДАЉЕГ ОСПОРАВАЊА)**

Након што суд у поступку извршења (своје) правноснажне управне пресуде донесе (*suī generis*) судску одлуку - рјешење, у нарави управни акт, поставља се питање, о каквој врсти (судске или управне или и судске и управне) одлуке се уопште ради? Каква је природа тог судског рјешења? Шта се дешава у случају да

---

<sup>24</sup> Специфичност чл. 64. ст. 2 ЗУС-а БиХ, огледа се у томе што је законодавац у Босни и Херцеговини, за разлику од законодавца у Републици Српској и Републици Србији (врло основано) предвидио и његову додатну обавезу која се састоји у обавезној достави списка (управног) предмета.

<sup>25</sup> Према чл. 64. ст. 2 ЗУС-а БиХ, чл. 52. ст. 2 ЗУС-а РС и чл. 71. ст. 3 ЗУС-а Србије, законски рок у коме је надлежни орган управе дужан доставити извјештај о разлозима због којих није поступио по правноснажној пресуди (те доставити спис предмета) износи седам дана.

<sup>26</sup> Више о институту ћутања управе у вези са извршењем судске пресуде у управном спору, вид. Стеван Лилић, *Управно право – Управно процесно право*, (Београд 2009), 723.

тузилац који се борио за коначно исходовање (недостајућег) управног акта, и даље није истим задовољан? Шта даље?

Наиме, ни данас у правној доктрини, не можемо пронаћи потпуни консензус када је у питању суштина правне природе судског рјешења. Постоје различити ставови и различита схватања структуралних елемената судског рјешења. Неки теоретичари, акценат стављају на чињеницу да судско рјешење доноси суд те га сходно томе, посматрају само као судску одлуку која „има (и) елементе и дејство управног акта“ као њено додатно својство, док је одређен број правних теоретичара мишљења да „са гледишта органа који доноси управни акт, решење (врховног суда) је судски акт јер га доноси суд. Међутим, са материјалног гледишта то није судски већ управни акт, јер се њиме не решава никакав спор. Спор је решен судском пресудом која представља судски акт и са материјалног гледишта. Решење (врховног суда) донето на основу чл. 65. ЗУС<sup>27</sup> са материјалног гледишта представља, према томе управни акт, јер оно има дејство управног акта. Оно у свему замењује управни акт који је требало да донесе надлежни државни орган у извршењу пресуде.“<sup>28</sup>

Сходно наведеним ставовима, а имајући у виду одредбе ЗУС-а БиХ, ЗУС-а РС и ЗУС-а Србије (као и одредбе старог ЗУС-а ХР), можемо пронаћи квалитетне афирмативне аргументе и за један и за други став, што јасно имплицира да се поред та два описана става, у правној доктрини појављује и трећи став према коме је судско рјешење својеврсна компилација претходна два наведена става. Оно што је сигурно и неоспорно јесте чињеница да је судско рјешење истовремено и судска одлука и управна одлука и да нема мјеста посматрању судског рјешења изоловано од претходних управнопроцесних активности и ситуација и, што је најважније,

---

<sup>27</sup> Мисли се на члан који се односи на доношење судског рјешења у вези са ћутањем управе при извршењу судске пресуде у управном спору.

<sup>28</sup> Славољуб Поповић, *О управном спору*, (Београд 1955), 224.

изоловано од чињенице да његово доношење претпоставља постојање правноснажне пресуде у управном спору чије је извршење безуспјешно покушано у редовном поступку пред надлежним органом управе. „Овде се пуна јурисдикција остварује путем два одвојена судска акта који садржински представљају целину: пресуде којом се одлучује о судској ствари и решења којим се уређује управна ствар у погледу је чијег управног уређивања спор и настао.“<sup>29</sup> Штавише, ако би се судско рјешење посматрало само као управна одлука, зашто би се онда законодавац уопште користио термином „судско“ (рјешење)? Управо наведена ријеч, као (формална) одредница органа који је донио (недостајуће) рјешење, говори у прилогу томе да се судско рјешење не може (и не смије) окарактерисати само и искључиво као управни акт.

Међутим, оно што се не може одузети као квалитет и првог и другог схватања јесте сигурност у погледу начина и врсте правних средстава и лијекова који могу, по потреби, да се користе у даљем оспоравању донесеног судског рјешења, у нарави управног акта. Уколико се судско рјешење искључиво третира као (коначан) управни акт без својства „судске одлуке“, онда се у том случају, врло јасно и недвосмислено, указује на право незадовољне странке да против истог покрене (нови) управни спор,<sup>30</sup> док у случају да се судско рјешење само и искључиво посматра као судска одлука (а не и као управни акт), онда се даља правна заштита може остваривати кроз редовне и ванредне правне лијекове који се користе у управном спору против донесених пресуда. У овом случају, поставља се питање, ком органу се незадовољна странка из управног спора може обратити захтјевом за понављање поступка? Да ли само суду, јер се ради о „чистој“ судској одлуци или органу управе у чије име је и донесен недостајући управни акт? Мишљења смо, да

---

<sup>29</sup> Зоран Томић, *Опште управно право*, (Београд 2009), 348.

<sup>30</sup> Истина, остаје недоумица код ког суда би се покретао (нови) управни спор, да ли код оног који је донио судско рјешење или код неке друге (више) судске инстанце?



би такве недоумице, законодавац, уколико се определијели за теорију „судске правне природе“ судског рјешења, требао отклонити било тако што ће експлицитно навести да се захтјев за понављање поступка подноси надлежном суду који је донио судско рјешење или да избор органа који ће поступати по захтјеву за понављање поступка зависи од врсте и природе разлога због којег се овај поступак и покреће (нпр. понављање поступка ће провести орган управе ако се у нарави ради о разлогу који је настао у вези са управним поступком, управним дјеловањем или у коначници са органом управе а уколико се ради о разлогу који се директно тиче управног спора или је у вези са поступањем надлежног суда, понављање поступка ће спровести онај суд који је и донио судско рјешење).<sup>31</sup>

Међутим, шта се дешава са могућношћу даљег оспоравања судског рјешења уколико се његова правна природа схвати истовремено и као судска и као управна одлука? Да ли у том случају, незадовољство донесеним судским рјешењем, омогућава заинтересованој странци да се истовремено користи и управним и судским механизмом (даљег) оспоравања, у зависности од своје сопствене процјене? Да ли то онда подразумијева дуплирање система заштите, да ли се у том случају ради о злоупотреби процесних овлашћења или је посредни нешто треће?

Врло је тешко дати квалитетан одговор на читав сет, врло оправданих питања, уколико се правна природа судског рјешења схвати двојачко, као одлука са судском и управном страном. Међутим, без обзира, колико та питања из теоретског, стручног и организационог угла била тешка за одговорити, сложићемо се да нема тога што законодавац, „пером и словом на папиру“, не може уредити и прецизирати, отклањајући на такав начин све евентуалне

---

<sup>31</sup> Напомене ради, ЗУС СФРЈ, стари ЗУС ХР, ЗУС БиХ, ЗУС РС, ЗУС ФБиХ и ЗУС Србије, не познају (или нису познавали) жалбу као редован правни лијек за разлику од новог ЗУС-а ХР који је жалбу предвидио као редован правни лијек (в. чл. 66. и 67. новог ЗУС-а ХР)

недоумице и нејасноће које би недоречене или неуређене правне ситуације имале за посљедицу. У том контексту, судска пракса може имати велику (ако не и кључну) улогу као први аларм законодавцу да су одређене норме закона постале „само слово на папиру“, непримјењиве, застарјеле или једноставно да их је „прегазило вријеме“. Истодобно, судска пракса има улогу и својеврсног филтера путем којег ће се исфилтрирати све недоумице, нејасноће и проблеми приликом примјене истих тих норми, правних института или процесних рјешења у пракси.

Посебно важна улога судске праксе, показала се у погледу идентификације правних средстава која могу да се користе против судског рјешења којим је суд у управном спору мериторно одлучио о управној ствари, обзиром да се, као што је већ речено, законодавац није експлицитно одредио ниједном одредбом у ЗУС-у СФРЈ, старом ЗУС-у ХР, ЗУС-у БиХ, ЗУС-у РС и ЗУС-у Србије, који правни механизам даље борбе незадовољној странци остаје на располагању.

Наиме, анализирајући судску праксу држава у региону, може се закључити да судска пракса није богата предметима нити правним ставовима када је у питању мериторно судско рјешење у управном спору. Тим више, створен је осјећај несигурности те повећан степен правне неизвијесности, не само за странке у поступку него и за судове који поступају (или ће поступати) у вези са судским рјешењем које у свему замјењује управни акт.

Судска пракса се у погледу правних средстава која могу да се користе у погледу даљег оспоравања судског рјешења, изјаснила на следећи начин:

*„За обнову поступка који је окончан одлуком суда донијетом по чл. 65. ЗУС-а<sup>32</sup> <sup>33</sup> надлежан је суд а не управни орган“<sup>34</sup>* На овакав

---

<sup>32</sup> Закон о управним споровима - ЗУС ФНРЈ („Службени лист ФНРЈ“, број 23/52)

начин, Савезни врховни суд је недвосмислено утврдио да, без обзира на врсту и природу разлога због којег се тражи понављање поступка, поступање по таквом поднеску спада ислучиво у судску надлежност.

Исто тако, судска пракса се у Републици Србији, изјаснила и у погледу тога да ли се против судског рјешења у управном спору, може покренути нови управни спор (обзиром да се у нарави ради о коначном управном акту) или се могу користити правна средства која се уобичајено користе против судске одлуке у управном спору. Наиме, Врховни суд Србије је заузео став да „*против рјешења суда, донетог применом чл. 64. ст. 2 (а сада чл. 71. ст. 3) Закона о управним споровима, може се поднети захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке*“<sup>35</sup> Заслугом наведеног правног става Врховног суда Србије, отклоњена је једна од најозбиљнијих недоумица у погледу (даље) правне судбине судског рјешења донесеног у случају тзв. ћутања управе у вези са извршењем судске пресуде у управном спору.

#### 4. ЗАКЉУЧАК

Закон о управним споровима који је дуже вријеме важио у Федеративној Народној Републици Југославији, сматра се темељом и зачетником најважнијих правних института и процесних рјешења у управносудском поступку, који и данас, у више – мање истом

---

<sup>33</sup> Овај члан говори о правним посљедицама непоступања надлежног органа управе по правноснажној пресуди из управног спора и обавези суда да донесе судско рјешење које у свему замјењује недостајући управни акт.

<sup>34</sup> Савезни Врховни Суд, Уж-3038/56 од 25.05.1956, Збирка судских одлука, одлука број 563.

<sup>35</sup> Врховни суд Србије, Увп. И. 153/93 (Извор: Збирка судских одлука, Савезни суд, књига 19, свеска I, 1994, Београд 1995, 228.)

облику и са истим правним посљедицама, егзистирају (или су бар у једном тренутку правне историје егзистирали) у правним прописима већине бивших југословенских република (нпр. Хрватска, Босна и Херцеговина и Србија). Као очигледан примјер за такав став, наводе се идентичне правне посљедице у случају тзв. ћутања управе у вези са извршењем управносудске пресуде, било да се ради о Хрватској (стари ЗУС ХР), Босни и Херцеговини (ЗУС БиХ и ЗУС РС) и Србији.

Истина, негативна страна преузимања (по аутоматизму) идентичних правних института и процесних рјешења из правних прописа ФНРЈ а касније и СФРЈ у правни систем Хрватске, Босне и Херцеговине и Србије, огледа се у чињеници да су на такав начин, наслијеђени и пропусти и недостаци тих истих правних института и процесних рјешења, без да их је законодавац, макар на тренутак, критички сагледао и анализирао.

Посебно значај недостатак, који још датира из старог ЗУС-а ФНРЈ, огледа се у недоречености законодавца када је у питању правна природа те врста правних средстава која могу да се користе против судског рјешења – управног акта, донесеног као нужну посљедицу продуженог и незаконитог ћутања управе у поступку извршавања пресуде донесене у управном спору. Обзиром да је правна природа судског рјешења у управном спору и више него комплексна и теоретски неразјашњена, за очекивати је да законодавац, у будућим измјенама и допунама ЗУС-а БиХ, ЗУС-а ФБиХ, ЗУС-а РС и ЗУС-а Србије, посебно обрати пажњу у погледу недвосмислене идентификације правних средстава који могу бити кориштени у случају да странка у управном спору (и друго заинтересовано лица у складу са законом) није задовољна донесеним судским рјешењем. Штавише, законодавац, осим (штуре) идентификације наведених правних средстава потребних за даљу правну борбу против мериторног судског рјешења у управном спору, у будућим измјенама и допунама, треба пружити овој проблематици већи степен пажње, те унапријед сагледати све постојеће као и

евентуалне проблеме који могу да се појаве у ситуацији покретања те примјене механизма правне ревизије донесеног мериторног судског рјешења.

У том контексту, законодавац не треба много да размишља него да се једноставно послужи квалитетним правним ставовима судова који су, у недостатку прописаних законодавних рјешења, морали (читај: били натјерани) пронаћи одговарајућа материјална и процесна рјешења у конкретном случају.

Такође, не треба заборавити, да је ситуација у ЗУС-у ФБиХ, бар када су у питању правне посљедице пасивног непоступања надлежног органа управе по правноснажној пресуди из управног спора, за један корак иза у односу на (колико – толико квалитетна) законодавна рјешења у ЗУС-у БиХ, ЗУС-у РС и ЗУС-у Србије, обзиром да се законодавац у Федерацији Босне и Херцеговине, није, макар јасно, одредио у погледу могућности (али и обавезе) суда да, у случају недоношења недостајућег управног акта од стране надлежног органа управе у поступку извршења пресуде из управног спора, сам и мериторно одлучи у конкретној управној ствари, доносећи судско рјешење које ће у свему замијенити тражени управни акт.

Било како било, судско рјешење као супститут недостајућег управног акта надлежног органа управе који се (из својих разлога) одлучио на (даље) пасивно поступање у погледу извршења пресуде из управног спора, неоспорно представља један од битнијих примјера квалитативне судске контроле управе те истовремено корак напријед ка заштити владавине права и очувању правне сигурности. С тим у вези, законодавцу треба да буде за наук у будућем периоду да преузимање законских рјешења других држава (по аутоматизму) без претходног студиозног, аналитичког и критичког сагледавања сваког (преузетог) законског рјешења и правног института понаособ, носи превелики ризик који се најчешће огледа у недоречености, нејасноћи и противрјечности као и

немогућности њихове *ex lege* примјене у пракси те стварању осјећаја правне несигурности свих учесника у правном саобраћају.

**Robert Jović**<sup>36</sup>

### **CERTAIN DILEMMAS REGARDING THE POSSIBILITY FOR FURTHER CHALLENGING OF THE COURT DECISION ON MERITS IN ADMINISTRATIVE DISPUTE**

**Taking into account *sui generis* legal nature of the (court) decision by which the court in case of extended (repeated) silence of the management (so called silence of the management regarding the execution of the court decision in administrative dispute) adjudicate on the merits regarding the *res administrativa* in administrative dispute (specific dispute subtype of the full jurisdiction), this paper aims to consider which legal means (again) could be used if further contest of such court decision is necessary, in nature of administrative act, and whether and how the courts proceed in such situations. Author shall in its paper use comparative legal methodological approach, analyzing upcoming normative solutions in positive regulations that are regulating mentioned situation in administrative dispute in the Republic of Croatia, Serbia and Bosnia and Herzegovina (*de lege lata*). Also, the author shall, upon consideration of the existing normative solutions, suggest several specific proposals for modification and/or amendments of the statutory regulation when needed (*de lege ferenda*) with the aim to remove identified dilemmas and uncertainties regarding the possibility of (further) contest of the court decision on the merits in administrative dispute.**

---

<sup>36</sup> Master of Laws and a PhD candidate at the Faculty of Law, University of Belgrade

**Key words: court control of management, administrative dispute, dispute of the full jurisdiction, extended silence of the management, court decision on the merits;**

## ЛИТЕРАТУРА

### Правна литература

1. Денковић, Драгаш. Добра управа. Београд 2010.
2. Димитријевић, Предраг. Управно право. Београд 1986.
3. Куних, Петар. Управно право. Бања Лука 2010.
4. Крбек, Иво. О управном спору. Хрестоматија управног права, Друштвено велеучилиште у Загребу, Правни факултет у Загребу. Загреб 2003.
5. Крбек, Иво. Управно судска заштита против шутње управне власти. Загреб 1937.
6. Милков, Драган. Управно право III – контрола управе. Нови Сад 2010.
7. Лилић, Стеван. Управно право и управно процесно право. Београд 2009, 2013.
8. Поповић, Славољуб. О управном спору. Београд 1955.
9. Рађеновић, Мирјана. Ћутање управе у југословенском праву (магистарски рад). Бања Лука 1988.
10. Томић, Зоран. Опште управно право. Београд 2009.
11. Томић, Зоран. Коментар Закона о управним споровима са судском праксом, Београд 2012.
12. Шикић, Марко. Обвезност и извршење одлука донесених у управном спору. Зборник радова Правног факултета у Сплиту, бр. 49, 2/2012.

### **Правни извори**

1. Закон о управним споровима у Републици Српској – ЗУС РС, („Сл. гл. Републике Српске“, број 109/05 и 63/11)
2. Закон о управним споровима у Федерацији БиХ - ЗУС ФБиХ, („Сл. новине ФБиХ“, број 9/05)
3. Закон о управним споровима на нивоу Босне и Херцеговине - ЗУС БиХ, („Службени гласник БиХ“, број 19/02, 88/07, 83/08 и 74/10)
4. Закон о управним споровима у Србији - ЗУС Србије, („Сл. гл. Републике Србије, број 111/09)
5. Закон о управним споровима у Хрватској - нови ЗУС ХР, („Народне новине“ број 20/10, 143/12 и 152/14)
6. Закона о управним споровима – стари ЗУС ХР, („Народне новине“, број 53/91, 9/92 и 77/92)
7. Закон о управним споровима - ЗУС СФРЈ, („Службени лист СФРЈ“, број 77/4)
8. Закон о управним споровима - ЗУС ФНРЈ, („Службени лист ФНРЈ“, број 23/52)

### **Судска пракса**

1. Савезни Врховни Суд, Уж-3038/56 од 25.05.1956, Збирка судских одлука, одлука број 563.
2. Врховни суд Србије, Уп. И. 153/93 (Извор: Збирка судских одлука, Савезни суд, књига 19, свеска I, 1994, Београд 1995, 228.)