

ПРЕГЛЕДНИ ЧЛАНАК
Рад примљен: 31.05.2018.
Ревидирана верзија: 07.10.2018.
Рад прихваћен: 25.10.2018.

UDK: 35.077.3(497.11)

РАЗЛОЗИ ЗА ПОКРЕТАЊЕ УПРАВНОГ СПОРА

Јована Анђелковић¹

Студенткиња докторских студија,
Правни факултет Универзитета у Нишу

Апстракт

Судски надзор законитости рада управе оличен у институту управног спора, једно је од посебно важних питања сваке државе, у настојању да се заштите права и на праву засновани интереси физичких и правних лица, те обезбеди начело законитости рада управе и владавине права. У Србији је 2009. године донет Закон о управним споровима, који је проширио и детаљније разрадио листу разлога због којих се може покренути управни спор. Циљ рада је да прикаже све разлоге због којих је могуће побијати управни акт у управном спору у позитивном праву Републике Србије, из угла правне теорије и судске праксе, али и да прикаже уређење овог питања у правима неких других држава.

Кључне речи: управни спор, надлежност, правила поступка.

1. Увод

Контрола управе је нужна потреба остваривања начела законитости, а управни спор најснажнији механизам заштите законитости, права и слобода физичких и правних лица од могуће самовоље власти изражене у управним актима. Оценом законитости управних аката у управном спору, судови утичу на правилно и законито решавање управних ствари у конкретним случајевима.

Управни (административни) спор настао је као последица суштинских недостатака разних облика управне контроле управе, а нарочито оних

¹ joka2912@gmail.com.

који се темеље на хијерархијском принципу, са једне, као и потребе да се на одговарајући начин обезбеди остваривање и заштита права грађана у односу на управу, са друге стране (Димитријевић, 2017: 519).

У управном спору, који представља судску власт врши се оцена законитости поступања у управним стварима у једној другој грани власти – извршној. Због тога се, између осталог, степен демократизације у једној држави мери односом извршне и судске власти, а који се посматра кроз квалитет пресуђења у овој материји и поштовању судских одлука од стране извршне власти (Пљакић, 2001: 205). Контрола се састоји од посматрања и оцењивања туђе делатности, према раније утврђеним мерилима, након чега, уколико се утврди да постоји одступање, може да дође до одређене интервенције корективног карактера, а која је усмерана на отклањање недостатака (Милков, 2013: 53). Приметна је чињеница, да је у Србији ефикасност решавања судских, а самим тим и управно-судских поступака, предмет малог броја истраживача (Мојашевић, Вучетић, 2016: 283).

Строго узевши у обзир концепцију поделе власти, судска контрола управе не би била у складу са овим принципом. Међутим, као што је то случај у многим другим ситуацијама у праву, показало се да је животна стварност супериорнија у односу на формално-логичке правне конструкције људи. У том смислу је и појава управног спора један од најречитијих доказа у прилог ове тврдње (Лилић, 2008: 677).

Управни спор има за циљ да осигура законит рад и поступање свих институција које у правном систему једне државе располажу прерогативом извршне власти.

У погледу контроле законитости рада управе од стране судова, разликују се два система: европско континентални и англосаксонски. Англосаксонски систем (Енглеска и САД), карактерише вршење судске контроле управе од стране редовних судова, али је у последње време присутна и појава специјализованих тела за контролу управе – административних трибунала. Европско континентални правни систем има два подсистема: француски и германски. У француском систему управни судови нису део судске власти, већ се налазе у оквиру административне власти, у оквиру које им је гарантована независност у функционалном смислу, док су германске земље (Немачка, Аустрија) основале посебне управне судове за контролу управе, а који су део њиховог правосудног система (Димитријевић, 2017: 522). Круто начело поделе власти, које је од првог дана Француске револуције окренуло своју оштрицу против судске власти, није могло да дозволи да ову контролу у Француској врше редовни судови. Тако је у овој земљи дошло до формирања посебних управних

судова, а касније и до формирања великог и важног Државног савета. Док је развој поменутог система у Француској био константан, у Немачкој је вођена борба око тога да ли контролу управе установити кроз редовне судове, по енглеском моделу, или кроз посебне управне судове, следећи пример Француске (Krbek, 1929: 83).

Управно судска контрола аката државне власти у Србији установљена је доношењем Устава 1869. године, у коме је управни спор дефинисан као „спор између приватног лица са једне стране и управне власти са друге стране, а постоји онде где је наредбом или решењем управне власти право приватног лица повређено противу законских наређења. При томе није спор онде где је законом остављено министру или управној власти како да поступи, оцени и реши ствар”. Након Другог светског рата, управни спор је укинут, да би 1952. године, поново био уведен Законом о управним споровима. Овај Закон је са изменама и допунама и пречишћеним текстовима важио све до 1996. године, када је донет нови Закон о управним споровима.

Најновији Закон о управним споровима Републике Србије донет је децембра 2009. године, а доношењем Закона о уређењу судова предвиђено је формирање Управног суда, као посебног суда, који је надлежан да решава управне спорове за читаву територију Републике Србије, са седиштем у Београду, а установљена су и три одељења суда – у Нишу, Крагујевцу и Новом Саду.

2. Предмет управног спора

Под предметом управног спора, подразумева се оно о чему се у управном спору одлучује, оно што суд контролише, односно оно чиме је неки тужилац незадовољан, те тражи од суда да изврши одговарајућу проверу, односно контролу (Милков, 2013: 83).

Управни спор је спор који се води поводом аката управе, а не против службеног лица или органа управе који је донео акт, дакле ово није спор персоналног карактера, већ је усмерен на акте управе (Вучетић, 2018: 208). Управни спор се увек води у циљу оцене законитости, а не и целисходности аката управе, јер се сматра да уколико се судовима допусти да испитују целисходност аката и радњи управе, постоји могућност да превише задиру у контролу рада управне власти, а јавља се и бојазан да се на тај начин угрози принцип поделе власти (Димитријевић, 2017: 532).

Предмет управног спора постављен је шире у односу на претходно законско решење, тиме што је поред могућности вођења управног спора

против коначних управних аката, предвиђена и могућност одлучивања о законитости других коначних појединачних аката, под условом да се њима решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу странака и да у погледу њих у конкретном случају законом није предвиђена другачија судска заштита. Својство коначности управних аката имају они управни акти, против којих није дозвољена употреба редовног правног средства – жалбе, односно другостепени управни акт и првостепени управни акт против кога није дозвољена жалба у управном поступку. Закон о управним споровима (2009), дефинише управни акт као појединачни правни акт, којим надлежни орган, непосредном применом прописа, решава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица, односно друге странке у управној ствари.² Управни спор може да се покрене и због ћутања управе, а у управном спору може да се одлучује и о захтеву за накнаду штете и захтеву за повраћај ствари, уколико су ови захтеви у вези са управним актом чија се законитост испитује у управном спору.

3. Покретање управног спора

Процесно средство којим се покреће управни спор је тужба³, која се предаје непосредно надлежном суду или шаље поштом, такође на адресу Управног суда. Постоји могућност да се тужба изјави и усмено на записник

2 Чл. 5. Законом о управним споровима, Службени гласник РС, бр. 111/09, први пут је дефинисана и управна ствар, као „појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди.

3 Чл. 18. Закона о управним споровима, предвиђа да се тужба подноси у року од 30 дана од дана достављања управног акта странци која је подноси или у законом прописаном краћем року. Ако органу овлашћеном за подношење тужбе, односно заинтересованом лицу није достављен управни акт, орган, односно заинтересовано лице може да поднесе тужбу, у року од 60 дана од дана достављања управног акта странци. Ако другостепени орган у року од 60 дана од дана пријема жалбе или у законом одређеном краћем року није донео решење по жалби странке против првостепеног решења, а не донесе га ни у даљем року од седам дана по накнадном захтеву странке другостепеном органу, странка по истеку тога рока може да поднесе тужбу због недоношења решења. Посебан рок предвиђен је у случају ћутања управе, односно уколико другостепени орган, у року од 60 дана од дана пријема жалбе или у законом одређеном краћем року, није донео решење по жалби странке против првостепеног решења, а не донесе га ни у даљем року од седам дана по накнадном захтеву странке поднетом другостепеном органу, странка по истеку тога рока може да поднесе тужбу због недоношења захтеваног акта. Ако првостепени орган по захтеву странке није у року предвиђеном законом, којим се уређује општи управни поступак, донео решење против којег није дозвољена жалба, а не донесе га ни у даљем року од седам дана по накнадном захтеву странке, странка по истеку тога рока може поднети тужбу због недоношења захтеваног акта.

код суда и да се преда у облику електронског документа. Дан предаје тужбе пошти препоручено, односно дан изјаве тужбе на записник сматра се као дан предаје суду.

У погледу надлежности судова за одлучивање у управном спору, Закон је предвидео надлежност Управног суда, који одлучује у већу од троје судија и Врховног касационог суда, који одлучује у поступку по захтеву за преиспитивање судске одлуке против одлуке Управног суда, такође у већу састављеном од троје судија.

Управни спор се увек покреће на захтев овлашћеног тужиоца, никада *ex officio*. Када управни спор покреће овлашћени државни орган (јавни тужилац, јавни правобранилац), он ни тада није покренут по службеној дужности, јер и ти овлашћени органи могу управни спор покренути само подношењем тужбе суду, као и свака друга странка, која је овлашћена на покретање управног спора (физичко лице, правно лице, државни орган, организација, насеље, група лица итд.) (Томић, 2010: 359). Садржина тужбе, као строго формалног поднеска прописана је законом.

4. Разлози за покретање управног спора

Управни спор, као облик судске контроле управе, покреће се против коначних управних аката, за које овлашћена странка сматра да у себи садрже одређени недостатак. По правилу су ти недостаци, односно разлози због којих се може покренути управни спор, у законима постављени доста широко, тако да се под одређеним разлозима могу подвести различите незаконитости. Закон о управним споровима из 1996. године, као разлоге за побијање управног акта у управном спору, предвиђао је да се акт може побијати уколико: 1) у акту није или није правилно примењен закон, други пропис или општи акт; 2) акт је донео ненадлежни орган; 3) у доношењу акта није поступљено по правилима поступка, а нарочито уколико чињенично стање није правилно утврђено, или што је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак у погледу чињеничног стања.⁴ Поменути Закон је предвиђао да нема неправилне примене прописа, уколико је надлежни орган решавао по слободној оцени на основу и у границама овлашћења, које му је дато прописима и у складу са циљем у коме је овлашћење дато. Новим Законом о управним споровима проширена је листа разлога, због којих се управни акт тужбом може побијати у управном спору:

1) ако у акту није уопште или није правилно примењен закон, други пропис или општи акт (повреда материјалног права);

⁴ Чл. 10 Закона о управним споровима, Службени лист СРЈ, бр. 46/96.

2) ако је акт донео ненадлежни орган;

3) ако у доношењу акта није поступљено по правилима поступка;

4) ако је чињенично стање непотпуно или нетачно утврђено, или ако је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак у погледу чињеничног стања;

5) ако је у акту, који је донет по слободној оцени, орган прекорачио границе законског овлашћења или ако такав акт није донет у складу са циљем у којем је овлашћење дато.⁵

Може се закључити је да нови Закон о управним споровима, у односу на претходни, најпре издвојио чињеничну грешку, у сва три њена облика, као посебан разлог за побијање управног акта. Посебно важно и добро решење у односу на претходни закон је могућност да се побија акт, који је донет на основу дискреционе оцене, а у случају злоупотребе овлашћења. Тужилац не може да побија, а ни суд није овлашћен да проверава правилност управног дискреционог оцењивања, тј. целисходност акта, већ је суд само овлашћен да контролише да ли су, поред осталог, поштоване правне границе дискреционе власти издаваоца акта, а не и ваљаност саме оцене (Томић, 2010: 402).

Потпуна новина новог Закона је могућност да се тужба може поднети ради утврђења да је тужени поновио свој ранији акт, који је већ поништен пресудом, као и могућност подношења тужбе ради утврђења незаконитости донетог акта, који је без правног дејства.

5. Повреда материјалног права

Повреда материјалног прописа, као један од разлога за побијање управног акта у управном спору, недостатак је у коме је примена материјалног права, којим су регулисана права и обавезе странака изостала или материјално право није правилно примењено, што такав управни акт чини незаконитим (Димитријевић, 2004: 149). Модалитети повреде материјалног права могу бити различити. У пракси се често дешава да је надлежни орган погрешно интерпретирао одредбе закона, другог прописа или општег акта, те да је погрешно разумео смисао и садржину прописа. Дакле у конкретном случају, орган је правилно изабрао коју норму треба применити на конкретан случај, али ју је погрешно интерпретирао. У оваквим случајевима, када се јави дилема о примени материјалног права, требало би консултовати правну науку, правила о тумачењу правних

⁵ Чл. 24. Закона о управним споровима, Службени гласник РС, бр. 111/2009.

норми, али и сагледати начелне правне ставове и мишљења судске праксе. Могуће је и да надлежни орган погрешно у погледу временског важења⁶ неког закона, те примени пропис, који више није на снази или пропис који још увек није ступио на снагу. Посебно тешки случајеви повреде материјалног права, јављају се у ситуацијама у којима је Уставни суд неку норму прогласио неуставном, односно супротну законом, те као такву неприменљивом, јер није у складу са хијерархијским устројством правних аката у правном поретку једне државе.

Драстична повреда материјалног прописа може се огледати у томе да пропис уопште није примењен, односно да је надлежни орган донео управни акт, а да га уопште није засновао на одговарајућем материјалном пропису. Овакви случајеви би указивали на нестручност службених лица надлежних органа, или пак на свесно непримењивање неког прописа, што представља повреду службене дужности (Милков, 2013: 97).

Све наведене могућности погрешне примене материјалног права имају исту последицу, независно од начина на који су извршене и представљају разлог за поништење управног акта (Вучетић, 2008: 182). Без обзира на то што управни суд одлучује у оквиру граница постављеног тужбеног захтева, о ништавости управног акта суд води рачуна по службеној дужности.

Повреда материјалног прописа је чест случај који су судови уочавали приликом контроле законитости управних аката. Тако, „Решење је законито, ако је то било у време његовог доношења, ако је правилно примењен материјални пропис, који је требало применити, те накнадно настале околности не утичу на његову законитост, ако законом није другачије прописано. При оцени законитости управног акта поводом редовног или ванредног правног средства орган надлежан за ту оцену везан је истим оним прописом који је требало применити приликом

⁶ „Према оцени Врховног касационог суда, правилно је Управни суд нашао да је у оспореном указу погрешно примењено материјално право. Врховни касациони суд је ценио наводе захтева да је побијеном пресудом повређен чл. 61. Закона о управним споровима и да прописи који се примењују приликом доношења новог акта могу бити само они који су били на снази у време када је управна ствар решавана, па је нашао да су наводи неосновани. Врховни касациони суд налази да је требало ценити испуњеност услова за престанак професионалне војне службе по новом пропису, нарочито стога што у Закону о Војсци Србије у прелазним и завршним одредбама није предвиђена могућност примене одредаба Закона о Војсци Југославије у оваквим случајевима, јер није прописано да се поступци који су започети до ступања на снагу овог закона окончавају у складу са прописима по којима су започети (Пресуда Врховног касационог суда Узп 223/11, од 28.10.2011).

доношења управног акта.⁷ Међутим, погрешно позивање доносиоца акта на одређени пропис не представља разлог за поништај оспореног управног акта, уколико је управна ствар правилно решена.

6. Ненадлежност

Надлежност органа у правном поретку једне државе унапред је установљена и не може се мењати вољом странака у поступку. Из тог разлога повреда правила о надлежности је један од разлога због којих се управни акт може побијати у управном спору. Могуће су повреде стварне (*competentia ratione materiae*) и месне надлежности (*competentia ratione territorii*), с тим да се у пракси ређе дешава да је повређена стварна надлежност. До оваквих случајева, најчешће долази када је правним прописом предвиђено вршење неког управног посла, али њиме није предвиђено ко је надлежан за поступање. Чешћи су случајеви у којима је повређена месна надлежност, која представља право и дужности поступања на одређеној територији.

Нарочито тешком повредом надлежности сматраће се случајеви у којима је управни акт донет у стварима које су у надлежности судова, а посебно су комплексни случајеви разграничења надлежности у државама са федералном организацијом.

У управном поступку орган пази по службеној дужности у току целог поступка на своју стварну и месну надлежност и уколико нађе да није надлежан дужан је да уступи списе надлежном органу.

7 Пресуда Врховног суда Србије Уж 185/1974. Управни суд је поднео захтев за решавање сукоба надлежности са Привредним судом, који се решењем огласио стварно ненадлежним за поступање по тужби акционара и удружења акционара, поднетој против решења Министарства економије и регионалног развоја Републике Србије, којим је верификована структура основног капитала Акционарског друштва, након истека рока за отплату уписаних акција у другом кругу својинске трансформације по моделу продаје акција ради продаје друштвеног капитала. Решавајући настали сукоб надлежности Врховни касациони суд је нашао да је у овој правној ствари надлежан Привредни суд у Београду, на основу чл. 25. став 1. тачка 3. Закона о уређењу судова, те одлучио да је привредни суд надлежан да суди у првом степену у споровима који произилазе из примене Закона о привредним друштвима или примене других прописа о организацији и статусу привредних субјеката, као и споровима о примени прописа о приватизацији. (Решење Врховног касационог суда Ус 1/11 од 20. 10. 2011).

7. Повреда правила поступка и погрешно утврђено чињенично стање

Управна процедура представља скуп унапред утврђених правила, којима странка и други субјекти остварују своја права и на закону засноване интересе у управним поступцима, те је стога непоштовање ових правила један од разлога за покретање управног спора (*errores in procedendo*). У овом случају ради се о повреди формалног прописа, односно правила процедуре, која су дефинисана прописима о управном поступку (Закон о општем управном поступку или закони о посебним управним поступцима). У пракси су чести случајеви повреде правила процедуре. Примера ради, пропуштање органа да странци уз учешће тумача обезбеди могућност употребе свог језика представља битну повреду одредаба поступка, која је могла да буде од утицаја на решавање управне ствари.⁸

Чињенични супстрат одлуке формира надлежни орган решавајући у одређеној управној ствари и настојећи да том приликом утврди све битне чињенице, од којих ће зависити доношење исправног акта. Могуће је да чињенично стање буде неправилно утврђено, јер правилно утврђено чињенично стање представља подлогу за доношење законитог акта. Међутим и уколико су чињенице, које су од значаја за одлучивање у конкретном случају, правилно и потпуно утврђене, постоји могућност да из утврђених чињеница буде изведен неправилан закључак у погледу чињеничног стања. Томић сматра да чињенични закључак непосредно претходи примени материјалног права, али да се не може подвести под саму примену материјалног права и да припада миљеу формално процесне незаконитости (Томић, 2010: 411).

8. Злоупотреба овлашћења

Управни спор је механизам судске контроле законитости рада управе и у њему се испитује законитост управног акта, а не и његова целисходност. У демократском друштву и правним системима који настоје остварењу принципа законитости и владавине права, сва поверена овлашћења органима јавне власти морају имати унапред утврђену границу, односно законске оквире из којих не смеју иступити.

Важно решење Закона о управним споровима из 2009. године, у односу на предходни, јесте могућност да се акт, који је донет по слободној оцени (дискрециони акт) у управном спору побија због тога што је орган прекорачио овлашћење које му је дато или уколико такав акт није донет у

⁸ Пресуда Врховног суда Југославије, У645/67, од 16. 02. 1968. године.

складу са циљем у којем му је овлашћење дато. У сваком акту који се доноси на основу дискреционе оцене постоји правно слободни-дискрециони део, који се у суштини тиче одлуке садржане у диспозитиву дискреционог акта. Диспозитив управног акта, који садржи дискрециону оцену, не може се контролисати у управном спору, јер недостаци које он садржи чине акт нецелисходним, а суд није овлашћен да улази у питање целисходности, већ је овлашћен једино да проверава сагласност неког управног акта са законом, а не и са јавним интересом (Милков, 2013: 100). Тако оцена законитости решења у управном спору обухвата и оцену да ли су изнети разлози којима се орган руководио, приликом доношења решења у складу са циљем у коме му је дато овлашћење да решава по дискреционој оцени.⁹

9. Разлози за покретање управног спора у упоредном праву

Преглед упородноправних решења показује да постоје значајне сличности у погледу разлога због којих се управни акт може побијати у управном спору. Међутим, постоје и одређене специфичности, које карактеришу одређене правне системе.

У француском праву разлози за покретање управног спора јесу: повреда закона, повреда прописа о надлежности, злоупотреба овлашћења и грешка у форми. Француски аутори разликују неколико модалитета повреде правила о надлежности, приликом поступања органа управе: задирање у надлежност између различитих врста власти, повреду надлежности између власти исте врсте и истог нивоа и задирање у надлежност хијерархијски устројених власти, односно органа (као пример наводе се случајеви када подређени доноси одлуку уместо свог надређеног, или подређени доноси одлуку на основу делегације овлашћења од свог надређеног а која није у складу са законом) (Delbond, 1974: 182). Као један од модалитета повреде *ius cogens* правила о надлежности, наводи се и случај када орган, који је овлашћен да донесе акт, исти одбије да донесе у конкретној управној ствари, због погрешног уверења да за то није надлежан.

Право Велике Британије има извесне специфичности, у погледу овог питања, а у складу са прецедетним карактером судских пресуда, те се као разлози због којих се управни акт може побијати у управном спору налазе прекорачење овлашћења (*ultra vires*) и повреде права на правичан поступак.

⁹ Пресуда Врховног суда Србије У 120/65, од 23. 03. 1965. године.

У Уговору о Европској заједници, као разлози за побијање аката институција Заједнице, наведени су: 1) повреда Уговора или било којег правног правила, које је везано за његову примену; 2) ненадлежност; 3) злоупотреба овлашћења и 4) битне повреде поступка. Посебно је осетљив случај повреде Уговора или било којег правног правила, које се везује за његову примену, јер је у систему Европске заједнице успостављено јасно хијерархијско устројство правних аката, што даље значи да сви акти морају да буду у складу са оснивачким уговорима, али и у складу са правним правилима која се везују са њихову примену. У једном случају Суд је поништио одлуку Комисије, због тога што није била у сагласности са природном правичношћу – *natural justice*.¹⁰

Случај битних повреда одредаба поступка је могућ у случајевима када је потребно прибавити мишљење неке институције, односно када је за покретање неког поступка потребна иницијатива одређеног органа, нпр. Комисија не затражи мишљење Економског и социјалног савета или Комитета региона, у случајевима када је то предвиђено.

Разлози због којих се управни акт може побијати у управном спору у хрватском праву су повреда материјалног права, ненадлежност и неправилно и непотпуно утврђено чињенично стање. Управни спор се не може водити о правилности појединачне одлуке, која је донета применом дискреционе оцене јавноправног тела, али се може водити о законитости такве одлуке, границама овлашћења и сврси, због које је то овлашћење дато.¹¹

У праву Федерације БиХ, управни акт се може побијати у управном спору уколико: 1) акт садржи такве недостатке који спречавају оцену његове законитости или недостатке који га чине ништавим; 2) ако није никако или није правилно примењен закон, пропис заснован на закону или општи акт; 3) ако је акт донесен од ненадлежног тела; 4) ако се у управном поступку који је претходио акту није поступило по правилима поступка, а посебно уколико чињенично стање није потпуно и правилно утврђено или ако је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак у погледу чињеничног стања; 4) надлежно тело, решавајући по слободној оцени, прекорачило је границе овлашћења, које су му дате правним прописима и одлучило супротно циљу у коме је овлашћење дато.¹² Закон о управном

¹⁰ Case 17/74 (*Transocean Marine Paint Association v, Commision*, 1964).

¹¹ Закон о управним споровима Републике Хрватске, Народне новине, бр. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17.

¹² Чл. 15. Закона о управним споровима Федерације БиХ, Службене новине Федерације БиХ, бр. 09/05.

спору Црне Горе предвиђа да се управни акт може побијати због: повреде правила поступка, погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања, погрешне примене материјалног права, а садржи и формулацију којом је предвиђено да „нема неправилне примене прописа, ако је надлежни орган решавао по слободној оцени, на основу и у границама овлашћења, које му је дато прописима и у складу са циљем у коме му је овлашћење дато.”¹³

10. Закључак

У савременим правним системима управа има све шири дијапазон послова, у својој надлежност, те контрола законитости рада управних власти представља велики изазов за правне поретке који теже остваривању принципа законитости и владавине права. Судска контрола законитости у управном спору, најважнији је инструмент заштите права и на праву заснованих интереса субјеката од самовоље, нестручности, нечињења, али и ненамерних грешака у управном деловању.

Закон о управним споровима, који је донет 2009. године одликује прегледност и конзистентност, што пружа неопходну и добру полазну основу за ефикаснији рад судова и једноставнији пут странкама у поступку заштите права. У њему је предмет управног спора шире постављен, тако што је предвиђена могућност да се управни спор, поред законитости коначних управних, може водити и против других појединачних правних аката, под условом да се њима решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу странака и да у погледу њих у конкретном случају законом није предвиђена другачија судска заштита. Поред тога управни спор је могуће водити због ћутања управе, а у управном спору може се одлучивати и о захтеву за повраћај ствари и накнаду штете, иначе имовинскоправним захтевима, а из разлога повезаности са неким управним актом.

У погледу разлога за покретање управног спора, постоји прилична уједначеност у правним системима различитих држава, изузимајући системе засноване на прецедентном праву. Разлози су по правилу у правним прописима постављени прилично широко, што отвара могућност судовима да под одређеним разлозима подведу различите модалитете незаконитости. Судска пракса има изузетан значај у погледу превенције појединих незаконитих поступања, у управном деловању, пре свега у погледу разграничења надлежности за одлучивање, али и указивања на повреде материјалних прописа и правила поступка.

¹³ Чл. 10. Закон о управном спору Црне Горе, Службени лист Црне Горе, бр. 32/2011.

Листа референци

- Case 17/74 Transocean Marine Paint Association v. Commision (1964), ECR;
- Delblond, A. (1982). *L' incompetence des autorites administratives dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, these de 3e cycle*, Paris: Publication administratives;
- Димитријевић, П. (2004). *Реформисање вандредних правних лекова у управном поступку*. Зборник радова Правног факултета у Нишу. бр. 44, 145–173;
- Димитријевић, П. (2017). *Управно право*. Ниш: Медивест;
- Крбек, И. (1929). *Управно право – уводна и основна питања*. Загреб: Југословенска штампа;
- Лилић, С. (2008). *Управно право – управно процесно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду;
- Милков, Д. (2013). *Управно право – контрола управе*. Нови Сад: Центар за издавачку делатност Правног факултета у Новом Саду;
- Мојашевић, А. Вучетић, Д. (2016). *Студија о ефикасности решавања управних спорова у Републици Србији*. Правни живот. бр. 10, 283–293;
- Пљакић, Л.Ј. (2011). *Практикум за управни спор*. Београд: Intermex;
- Пресуда Врховног касационог суда Узп 223/11, од 28. 10. 201;
- Пресуда Врховног суда Југославије, У645/67, од 16.02.1968;
- Пресуда Врховног суда Србије У 120/65, од 23. 03.1965;
- Пресуда Врховног суда Србије Уж 185/1974;
- Решење Врховног касационог суда Ус 1/11 од 20. 10. 2011;
- Томић, З. (2010). *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*; Београд: Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник;
- Вучетић, Д. (2008). *Типични случајеви манљивости форме управних аката у српској управно-процесној пракси*. Зборник радова Правног факултета у Нишу. бр. 51, 175–196;
- Вучетић, Д. (2018). *О глобалним трендовима у кодификовању управног поступања*. Зборник радова правног факултета у Нишу. бр. 78, 197–215;
- Закон о управним споровима Републике Хрватске, Народне новине, бр. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17;
- Закон о управним споровима Федерације БИХ, Службене новине Федерације БИХ, бр. 09/05;

Закон о управном спору Црне Горе, Службени лист Црне Горе, бр. 32/2011;

Закон о управним споровима, Службени гласник РС, бр. 111/2009;

Закон о управним споровима, Службени лист СРЈ, бр. 46/1996.

REASONS FOR INITIATING AN ADMINISTRATIVE DISPUTE

Jovana Anđelković

PhD Student, Faculty of Law, University of Niš

Summary

The judicial review of the lawfulness of the administration's work, embodied in the institute of administrative dispute, is one of the highly important issues in each state, which has to exert efforts to protect the rights and interests of individuals and legal entities, to ensure the principle of legality of the work of administration, and to promote the rule of law. In Serbia, the Administrative Disputes Act was adopted in 2009. It expanded the list of legal grounds and elaborated on the reasons for initiating an administrative dispute. The aim of the paper is to present the provisions on the legal grounds for initiating an administrative dispute in the positive law of the Republic of Serbia and discuss them from the perspective of legal theory and case law. Concurrently, the paper provides an overview of legal provisions on this issue in the legal systems of some other states.

Keywords: administrative dispute, jurisdiction, rules of procedure.