

*Др Сузана Медар, доцент*

*Правни факултет Универзитета у Нишу*

*у сарадњи са Јованом Парлић, дипломираном правницом*

*Нама правницима је, међутим, постављен најтежи задатак: да верујемо у свој животни позив а да ипак истовремено у неком најдубљем слоју нашега бића стално сумњамо у њега. Густав Радбрух<sup>1</sup>*

## **ПРАВИЧНОСТ СУЂЕЊА У УПРАВНОМ СПОРУ** **-исагога у предлог за измену Закона о управном спору-**

***Апстракт:** Хијерархија правних аката и државних органа је један од основних принципа државноправног поретка. Нови Закон о управном спору сагласан је важећем Уставу али има мањи вредносни праг од њега. Иако истиче као новину начело правичности, поменути Закон се позива на чисту законитост. Утолико судови у управним споровима треба да примењују не само Закон већ и Устав и суде правично. Овај захтев је мање правне а више политичке природе јер потиче из начела Устава. Сматрам да је целисходно принципе правне државе и владавине права из “Начела” Устава пребацити у пети део под називом “Уређење власти”. Тиме ће они добити обавезни карактер. На правду се треба позвати у делу који се тиче поступања Народне Скупштине а на правичност, као правду појединачног случаја, у делу који се тиче поступања судске и управне власти.*

***Кључне речи:** реформа, управни поступак, управни спор, правда, правичност, начела Устава, организација власти.*

---

<sup>1</sup> Густав Радбрух, Филозофија права (Rechtphilosophie), Београд, 1980, стр. 139.

Промене у државно-правном поретку су свакодневне а круцијални значај имају законске реформе<sup>2</sup>. Реформа је вид промене који се карактерише законитошћу. Успешна реформа захтева релативни консензус свих битнијих политичких фактора. Такав консензус постоји у политичком животу Србије али надлазећа политичка превирања утичу на његову упитност. Уколико ситуација није довољно добра опозиционе политичке снаге су по правилу спремне да подрже реформу. И на овом месту само дигресија о проблему целисходности.<sup>3</sup> У њој се морају наћи опозиција и позиција без обзира на природан анимозитет.

Реформске промене треба вршити системски. Оне се могу тицати свих област државно-правног поретка. Сведено на текуће домаће прилике може се говорити о солидном реформизму<sup>4</sup>. Скупштина Србије перманентно доноси нове законе. Те промене су јако значајне те се,утолико, може говорити о њиховој систематичности. Држава Србија је позитивно оријентисана према променама и тиме се разликује од земаља које према истима имају негативан став чиме могу доћи на руб незаконитих промена, државног удара и пуча.<sup>5</sup>

Реформа је вишедимензионална појава. По Ашфорду (D.E.Ashford)<sup>6</sup> свака реформа има четири аспекта: окружење, садржај, стратегију и динамику. Најзначајнија од ових значајки је садржај кога детерминише одговарајуће окружење. Стратегија и тактика су карактеристике техничке природе. Социолошки основ реформи је доминантан и у условима наше савремене државе и права изискује сталне реформе. Ово је логична последица социолошког фундуса у вишедимензионалној правној и државној појави. Једна у низу законских промена која датира с краја 2009.године је Нови Закон о управним споровима.<sup>7</sup>

Принцип поделе власти као постулат правне државе подразумева поделу власти на законодавну, управну и судску. Правна држава није,

---

2 Поред реформе промене државно-правног поретка су и државни удар и пуч. Оне се од реформи разликују по томе што се не врше у складу са посојећим законима.

3 О целисходности у праву види Милан Петровић, Правна везаност и оцена целисходности државних власти и органа, Савремена администрација, Београд, 1981.

4 Реформизам је правац теоријско филозофске мисли према којем се све промене дешавају путем реформи што значи у складу са постојећим поретком. Примењено на појам државно превног поретка реформизам значи да се у држави и праву дешавају само еволутивне промене.

5 Види С. Медар, Правна држава у светлу учења о односу државе и права, Правни живот, Београд, Удружење правника Србије, 1997, стр. 1040.

6 D.E.Ashford, Essence of Decission, Boston, 1971,стр. 297-317

7 Нови Закон о Управним Споровима „ Сл. Гласник РС“, бр. 111/2009, од 29.12.2009, ступио на снагу 30.12.2009

како се то најчешће мисли, само држава легалитета, држава у којој се на уставом прописан начин доносе и извршавају закони. Појам правне државе заснован на појму легалитета односно законитости је само формални појам. Он, како смо нагостили, подразумева, као једно од основних организационих начела остварење принципа поделе власти на законодавство, управу и судство, са примарним приматом законодавства као носиоца опште правне регулативе.

Законитост управе, као неопходни услов остварења формалне правне државе, привлачи велику пажњу у литератури о правној држави. То се може објаснити како једним формално-историјским тако и једним садржинским разлогом. У односу на онај први, постоји, наиме, једно особено, уско значење правне државе које је произашло из специфичног развоја Немачке при преласку из бирократско-полицијске у парламентарно-демократску државу. У том значењу правна држава није ништа друго до држава у којој је управна, а посебно полицијска власт, сведена у оквиру закона. Садржински разлог преферирања законитости управе као конститутивног елемента правне државе лежи у дискреционој власти управног органа, која је увек потенцијални извор незаконитости и злоупотреба.

Судови се у својој делатности морају руководити законским, а никако политичким разлозима. Остварење овог начела захтева низ предуслова у погледу поступка избора, односно постављања судија, адекватне материјалне зараде итд. Као елементи сложеног механизма правне државе јављају се, од аутора до аутора, и гаранције основних права и слобода човека, посебно уставно и управно судство, ефикасна контрола јавности над вршењем државне власти, одговорност државе за штету учињену грађанима, ефикасност правног поретка...

Материјални, пак, појам правне државе има за свој одредјујући критеријум садржај правног поретка. Правна држава је, у овом смислу, држава легитимитета.<sup>8</sup> Она се карактерише сврхом којој служи, а која се опредељује најчешће као опште добро, моралност, правда, једнакост, мир, ред, истина, лепота... Филозофско-теоријско заснивање правде као најрудиментарније вредности коју право остварује налазимо још код Аристотела. Једном кроки дефиницијом речено правда је једнако поступање са једнакима те неједнако поступање са неједнакима. Две су основне врсте правде: разменска или аритметичка где се једнако размењује са једнакима и дистрибутивна или расподељујућа где се

---

<sup>8</sup> Види Коста Чавоски, Увод у право И, Основни појмови И државни облици, Београд 1994, стр. 123

друштвено добро раздељује на појединце према њиховој заслуги за друштво. Постоје, при томе, различите концепције, односно идеологије правде, што њен појам чини изузетно релативним.<sup>9</sup>

Најсроднија вредност правди је правичност. Она је коректив праведности. Радбрух је дефинисе као правду конкретног случаја. Наиме, будући да се сваки конкретан случај нечим разликује од апстрактно предвиђеног случаја у закону, то би конкретна примена закона на конкретне случајеве, који увек унеколико одступају од закона била уствари неправедна. Тада на сцену ступа правичност која се састоји у томе да се општи законски пропис прилагоди конкретном случају тако да примена закона на тај случај не донесе неправду него правду.<sup>10</sup> Наиме, у извесним случајевима примена општег прописа, погодног за већину случајева може бити неправедна због изузетних особености случаја на који треба да се примени. У том случају ће надлежни орган применити начело правичности и ублажити одговарајућу правну последицу по односног правног субјекта.

Најзначајнији облик судске контроле над радом управе у Републици Србији је управни спор. Уобичајно се сматра посебном врстом судске контроле над радом управе. Формални појам управног спора<sup>11</sup> не пружа одговор због чега се одговарајући спор поверава посебним управним судовима. Полазећи од материјалног гледишта као референтни критеријуми се узимају или субјекти спора или правна правила по којима се спор решава.<sup>12</sup> По критеријуму странака у спору управни спор постоји ако се у њему као обавезан учесник јавља управа без обзира да ли га она покреће или не. По другом гледишту, наиме оном које полази од правних правила којима се регулише управни спор, управни спор постоји ако је спорно питање питање управног права. Тај услов је испуњен када се примењују прописи јавног а не приватног права. Ова дефиниција је циркулус витиосус то јест “погрешан круг, неисправан доказ, када се став који треба доказати узме као премиса”.<sup>13</sup> По професору Димитријевићу појам управног спора може се одредити само на основу материјалног гледишта и везује се за појам управне ствари. “Предмет

---

9 Види Никола Висковић, Појам права, Сплит, 1981, стр. 143-155.

10 Види Радомир Лукић, Мирослав Живковић, Увод у право, 1995, стр. 492.

11 Види Мирјана О. Рађеновић, Право управног спора, Правни факултет Универзитет у Бањој Луци, Бања Лука 2010, стр. 51-52.

12 Види Предраг Димитријевић, Управно право Општи део, књига друга, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, 2008, 231.

13 Лексикон страних речи-Архаизми, локализми, неологизми, ИИ издање ЈРЈ Земун 2002, стр. 822.

управног спора могу бити само они управни акти који су донети у каквој управној ствари. Предмет управног спора не могу бити акти државног органа који нису донети у каквој управној ствари.”<sup>14</sup> Респектабилну дефиницију управног спора срећемо и код професора Зорана Томића. По њему је управни спор “ правно респектујућа (призната) ситуација, настала подношењем тужбе против одређеног резултата управног радно-управног акта... , за који легитимисани тужилац налази да је незаконит и тражи његово елиминисање из правног поретка”<sup>15</sup>

Нови Закон о управним споровима из марта 2010. године поред осталих новина садржи и одређење управне ствари. Управна ствар, у смислу Закона, јесте појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди. Чини се да овакав појам почива на интересном критеријуму. Тиме се подржава интересна концепција поделе права на приватно и јавно и обогаћује досадашње уобичајно дихотомно схватање управног спора.

У првом делу Новог Закона фигурира као новина и начело правичности. Та новина гласи: “ У управном спору – суд одлучује **на основу закона** и у **разумном року, на подлози чињеница** утврђених на **усменој јавној расправи**. Евидентно је да се овде ради о круцијалном захтеву законитости као претпоставци формално организационо правне државе. Међутим, евидентна је и непоходна неодређеност овог члана будући да се позива на разумни рок. Ради се о правном стандарду као неизбежном чиниоцу опште правне регулативе. Додуше, добар законодавац чврсте правне рокове егзактно одређује у члановима Закона који се тичу правног поступка. Ти рокови се заиста показују разумним.

Уз дужно поштовање напора законодавца, налазим да постојећа законска формулација оставља простор за проширење. Основ за такву тврдњу налазим у резолуцији (77) 31 о заштити појединаца у односу на акте органа управе. Ради се о начелу да “циљ резолуције није да се, усвајањем униформних правила, ускладе различити национални закони о управном поступку већ да се унапреди општа препознатљивост одређених начела у праву и пракси земаља чланица. Та идеја се одржава и у формулацији начела: њима се не дефинишу детаљне обавезе управе, већ се описује начин који води постизању правичности у односима између управе и појединца”<sup>16</sup>

14 Предраг Димитријевић, *op.cit*, стр. 232.

15 Зоран Томић, *Управно право*, Београд 1991, стр.525.

16 Види Препорука Р (80) 2 о вршењу дискреционих права управног органа , Комитет министара Савета Европе, Резолуција(77)31 о заштити појединаца у односу на

Члан 1. из дела “ Начела” важећег Устава из 2006. године гласи:” Република Србија је држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима.” Ово начело врви од вредносног садржаја. Не случајно, на првом месту се позива на владавину права и социјалну правду. У горњем тексту сам преферирала појам правне државе нагињући тако немачкој концепцији, која као врховну вредност познаје правду и правичност као њен сателит. Владавина права за крајњу сврху узима слободу. “ Циљ закона није да укине или ограничи, већ да очува и увећа слободу; јер, у свим државама створених од бића подобних за законе, тамо где нема закона нема ни слободе.”<sup>17</sup> По професору Чавошком ради се о умећу слободе. Ове концепције нису неспојиве будући да су врховне вредности аксиоматске. Утолико се, чини се, можемо поносити нашим Уставом који збира скоро све круцијалне вредности. Не помињу се ту, додуше, ред, мир, сигурност, истина, лепота.<sup>18</sup>

У оквиру поменутог начела Устава посебно је значајно позивање на припадање европским принципима и вредностима. Припадање није правни а чини се ни политички појам. То је појам који као подтекст има асимилацију те можемо закључити да се ради о особеној мешавини социјалног и психолошког. Ово говори о ТЕЖНЈИ ка европским асоцијацијама. Утолико ни на Уставу засновани закони не морају познавати ту тежњу. Да ли, пак, морају познавати правне вредности на које се Устав позива питање је особене врсте. Уставне одредбе се не морају мултиплицификовати кроз поједине законе. Међутим, сматрам да је пробитачније и, што је посебно значајно, ефикасније да се кроз опште законске норме, односно у овом случају законска начела, потврди уставна материја.

Закон о управним споровима се позива на правичност али у образложењу тог начела квалификује законитост. “Одлучивање на основу закона и у разумном року, на подлози чињеница утврђених на усменој јавној расправи“ су захтеви законитости, односно формално организационо правне државе, државе легалитета. Легитимна правна држава као материјално одређење има праведност. Као што сам на-

---

акте органа управе.

17 John Locke, Две расправе о влади, Београд, “ Младост”, 1978, књ. ИИ, стр.37.

18 Интересантно питање је оно које се тиче могућности комбиновања више правних вредности и вредности уопште. Да ли, на пример правда и слобода могу бити истините или лепе.

пред нагласила праведност се мора допуњавати правичношћу. Утолико сматрам да наведену законску одредбу треба проширити позивањем на правду или, у најмању руку, на правичност.

Праведност већ у својој семантичкој основи подразумева оправдање. Онда би просто школско питање гласило: "Када су држава и право оправдани?" Право изводи свој легитимитет, односно оправданост из демократски уређене државе. То је држава у којој постоји подела на законодавство, управу и судство и у којој законодавствао, као носилац опше правне регулативе, има природни примат. Законодавни орган мора бити изабран од стране народа јер је само тако презентан. Ради се евидентно о захтеву посредне односно представничке демократије са њеним, опет природним, недостацима и ограничењима. Гласање за представнички орган, у нашем случају Скупштину Србије, као вид непосредне демократије треба популизovati и посебно мотивисати младе људе да на изборе изађу. Такође, више простора треба дати референдуму као облику непосредне демократије.

Клонећи се опасности да своју дискурзивну мисао оптеретим дигресијама и апоријама за крај наводим само стару али никада анахрону максиму: *EST AUTEM IUS A IUSTITIA, SICUT A MATRE SUA, ERGO PRIUS FRUIT ISUSTITIA QUAM IUS* (Право потиче од правде као од своје мајке: према томе, правда је настала пре права). Правди свакако треба тежити. Томе нас учи Аристотелова метафизика у појму ентелехије.<sup>19</sup>

### **Резиме**

Промењивост друштвених прилика стално изазива потребу за реформама. У области управног права последња реформа је извршена Законом о управном спору и Законом о општем управном поступку. Законодавац као значајни новум истиче начело правичности суђења. Наиме, суд у управном спору одлучује на основу закона, у разумном року, на подлози чињеница утврђених на усменој јавној расправи. Законодавац истиче да је ово начело правичности суђења први пут, на овакав начин дефинисано и посебно издвојено. Налазимо да, у најмању руку, поменуто начело треба проширити стварним садржајем начела

<sup>19</sup> Активни принцип који оно што је могуће ствара, затим усавршава и, најзад од тога прави циљ свога живота; виша енергија која сама себи одређује правац, или виша делатност који свој смисао има у себи, Лексикон страних речистраних речи, стр. 201. Види о томе Сузана Медар, Рефлексије о вредностима у праву, Макропројект Стварање услова за развој модерног правног и друштвено-економског система Србије као демократске државе: зборник радова, Ниш, Институт за правна и друштвена истраживања Правног факултета, 2005, стр.381-388.

правде и правичности. У томе се мора поћи од Аристотела и завршити Аристотелом - дати сваком своје и тежити да се такво давање увек упражњава. Дубоко поштујем намеру и тежњу законодавца да реформом унапреди постојеће законодавство. За то му важећи Устав даје, мало је рећи, широке оквире. Важећи Устав се позива на владавину права и социјалну правду. Упутно је размислити и о пребацивању принципа социјалне правде и правичности из начела Устава у неке друге уставне одредбе чиме би они добили обавезни карактер.

***Doc. Suzana Medar, LL.D.***

*Assistant Professor,*

*Faculty of Law, University of Niš*

### **The Principle of Fair Trial in Administrative Dispute Proceedings:**

*An isagoge to a proposition for amending the Administrative Disputes Act*

#### **Summary**

*The changing social circumstances call for reform. The latest reform in the field of administrative law was put into effect by adopting the Administrative Disputes Act and the General Administrative Procedure Act. A significant novelty in this area is the principle of a fair trial. Namely, in the administrative dispute, the court is obliged to adjudicate a case at issue within a reasonable time, on the basis of the applicable law and the facts established in an oral public hearing. The legislator points out that the principle of fair trial is defined in this way for the first time and provided in a separate legal provision. The author believes that this principle should (at least) be extended to include the authentic content of the principle of fairness and justice. In that course, the starting point and the final goal must be Aristotelian ethics, in line with the proverb "give everyone his/her due and exercise the practice of giving at all times". The author highly respects the legislator's endeavor to reform the existing legislation. The existing Constitution provides quite a wide framework for such an endeavor, particularly by calling upon in the legal provisions on the rule of law and social justice. It may be useful to consider transplanting the principles of social justice and fairness (envisaged in Part I titled "Constitution Principles") into some other constitutional provisions (e.g. Part 5 titled "Organization of Government"), which would make the principles binding in all circumstances.*

**Key words:** *reform, administrative procedure, administrative dispute, justice, fairness, Constitution principles, organization of government*