

Dr. sc. Zoran R. Tomić, redovni profesor
Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu

UPRAVNI SPOR I UPRAVNO SUDOVANJE U SAVREMENOJ SRBIJI - Neki reformski problemi i pravci noveliranja -

UDK: 342. 9. 096 (497.11)

Primljeno: 15. 12. 2009.

Izvorni znanstveni rad

Preobražaj upravnog pravosuđa je deo ukupne reforme pravosuđa u Srbiji. Promene u upravnom pravosuđu podrazumevaju naročito kako noveliranje Zakona o upravnim sporovima, tako i otklanjanje izvesnih praznina, manjkavosti i anahronosti u Zakonu o uređenju sudova - kao i njihovo međusobno usklađivanje i saobražavanje međunarodnim standardima i Ustavu Srbije. U Zakonu o upravnim sporovima valja učiniti znatna popravljivanja i dodavanja: od definisanja upravne stvari, mogućnosti da se spor vodi i o zakonitosti drugih pojedinačnih akata, do pružanja jasnijeg i šireg pravnog osnova za održavanje usmene rasprave u upravno-sudskom postupku i za sudsko rešavanje u punoj jurisdikciji - i druga, pomenuta (i nepomenuta) u ovome tekstu. Od 1. 1. 2010. godine u Srbiji treba da počne da radi Upravni sud, koji će rešavati sve upravne sporove. Njegova unutrašnja organizacija i procesna podela rada između sedišta Suda i pripadajućih odeljenja nisu za sada pravno uređeni. Po slovu Zakona o uređenju sudova, Vrhovni kasacioni sud će rešavati samo po vanrednim pravnim lekovima, pri čemu mi smatramo da ima mesta tumačenju da će biti, po izričito propisanom posebnom zakonskom osnovu, i žalbeni, drugostepeni sud. Važno je takođe predvideti da stranka ima ubuduće pravo na vanredni pravni lek - zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke Upravnog suda, pred Vrhovnim kasacionim sudom. Ali, nema celovitog sistema upravnog sudstva bez redovne dvostepenosti upravnog spora i dve odvojene, specijalizovane instance upravnog sudovanja, po mogućstvu sa vrhovnim upravnim sudom na čelu.

Ključne reči: *upravno pravosuđe, reforma, upravni spor, upravno-sudski postupak, dvostепенost; pravna zaštita*

“Literatura, ipak, nečemu služi. Ljudskoj savesti”
(Danilo Kiš u eseju “Između nade i beznađa”).

U V O D

Sadržina ovoga rada tiče se funkcionisanja jednog dela novog sudskog sistema u Srbiji postavljenog pravosudnim zakonima iz 2008. godine,¹ a na podlozi Ustava

¹ To su: Zakon o uređenju sudova, Zakon o sudijama, Zakon o Visokom savetu sudstva, Zakon o javnom tužilaštvu, Zakon o Državnom veću tužilaca, Zakon o sedištima i područjima sudova i javnih tužilaštava - svi objavljeni u “Službenom glasniku RS”, br. 116/08. od 22. 12. 2008. godine.

Srbije iz 2006. godine. Posredi je *upravno pravosuđe, tj. upravni spor i upravno sudovanje*. Usredsređuju se mahom na neke pravne praznine i manjkavosti njihovog današnjeg i sutrašnjeg pravnog uređenja počev od 1. 1. 2010. godine. Tako, već je uveliko druga polovina 2009. godine, a dva noseća, ujedno svojim solucijama umnogome prevaziđena propisa iz oblasti upravno-procesnog prava, koja vode poreklo iz Savezne Republike Jugoslavije - Zakon o opštem upravnom postupku (iz 1997. godine, dalje: "ZUP")² i Zakon o upravnim sporovima (iz 1996. godine, dalje: "ZUS")³ - nisu korenito novelirani. No, nadalje razmatram samo pitanja upravnog spora i upravno-sudskog postupka, pretežno *de lege ferenda*, uključujući tu i pojedine važnije nedoumice organizacionog karaktera.

I. NEKA PRETHODNA PODSEĆANJA

1. - *Sedes materiae* upravnog prava je uređivanje i oživotvorenje javnopravnih pozicija građana i njihovih kolektiviteta, na osnovu i u primeni ustava i zakona. Odmereno precizirati javne individualne slobode, prava i obaveze, proklamovane opštim pravnim aktima, prioritetna je uloga organa državne i nedržavne javne uprave. Osim toga, ključno je što isti pravni korpus institucionalizuje i procesualizuje upravnu kontrolu i, naročito, sudsku kontrolu upravnog rada. Za upravno delovanje, ali i za upravno-sudsko presuđivanje neophodno je i čisto pravničko i upravno znanje iz odgovarajuće oblasti, kao i iskustvo, svest o pravdi i pravnoj sigurnosti, o ukupnoj društvenoj klimi i dejstvima norme na socijalne relacije. Tradicionalno snabdevena autoritativnošću, javna uprava obavlja javnu službu, delikatnu, raznoliku i svakodnevnu delatnost od opšteg interesa. Zbog njenog značaja, principi demokratije i vladavine prava nalažu da se *vršenje upravne vlasti podvrgne sudskoj kontroli zakonitosti, kao spoljnoj i definitivnoj pravnoj kontroli. Taj sudski nadzor, ta krucijalna pravna zaštita treba da bude potpuna, objektivna, stalna i kompetentna.*⁴

2. - *Upravno suđenje* je rešavanje pravnih sporova zapodenutih tužbom na upravne akte ili na "upravno ćutanje" za koje se sumnja da su protivpravni.⁵

² "Službeni list SRJ", br. 33/97.

³ "Službeni list SRJ", br. 46/96.

⁴ V. primerice, I. Krbek, *Pravo jugoslovenske javne uprave, III, Fkcioniranje i upravni spor*, Zagreb, 1963, str. 259-358.

⁵ Za ilustraciju, navodim neke odabrene krupnije inostrane bibliografske jedinice posvećene upravnom sporu i upravnom sudovanju: J.-M. Aubry - R. Drago: *Traité de contentieux administratif*, 2 vol, 3. éd, Paris, 1984; Ch. Debbasch - J.-C. Ricci: *Contentieux administratif*, 4. éd, Paris, 1985; R. Chapus: *Droit du contentieux administratif*, 3. éd, Paris, 1989; B. Pacteau: *Contentieux administratif*, 2. éd Paris 1990; 1990; M. Long - P. Weil - G. Braibant: *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 8. éd, Paris 1984; P. Fanachi: *La justice administrative*, Paris, 1992; *Contentieux administratif*, Paris, 1997; Ch. Debbasch - J.-C. Ricci, *Contentieux administratif*, Paris, 1994; J. Boulos - M. Darmon, *Contentieux communautaire*, Paris, 1997; N. Achterberg - C. H. Ule: *Verwaltungsprozessrecht*, München, 1983; S. Detterbeck, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, 4. Auflage, München, 2006; Friedhelm Hufen, *Verwaltungsprozessrechts*, 6. Auflage, München, 2005; L. Adamovich: L. Fridrich - E. Loebenstein - B. Schimetschek: *Die Entwicklung der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit*,

Tužilac, najčešće onaj o čijim je pravima, obavezama ili pravnim interesima odlučivano u upravnom postupku određenim upravnim aktom, nezadovoljan njime - smatrajući da je pravna norma povređena na njegovu štetu - traži od suda delotvornu i nepristrasnu pravnu zaštitu. Preciznije, tužbom se u prvom redu zahteva uklanjanje nezakonitih činodejstvovanja organa javne uprave, uključujući tu i njeno nezakonito pasivno držanje (tzv. ćutanje uprave) u konketnom slučaju. Taj zadatak se poverava bilo sudovima opšte nadležnosti (obično u upravnim odeljenjima, odvojenim od građanskih i krivičnih), bilo - što je u savremeno doba dominantno - specijalizovanim osamostaljenim sudskim telima, upravnim sudovima.

3. - U uporednom pravu, u pogledu rešavanja upravnih sporova, obično se razlikuju dva glavna modela. Prvi je *angloamerički* - gde su rečeni sporovi (paralelno sa ostalim pravnim sporovima) u rukama klasičnog, redovnog sudstva - sudova opšte nadležnosti. Tako je u engleskom i američkom pravu, ali i u Holandiji, Mađarskoj, Rumuniji, Slovačkoj (i dr.), kao i u sadašnjoj Srbiji do kraja 2009. godine. Drugi model je *francuski* - koji se odlikuje *specijalnom upravno-sudskom nadležnošću* (tzv. administrativnih sudova, opštih i posebnih) u pogledu većine sporova nastalih delovanjem organa i organizacija javne uprave. Postoji i niz prelaznih i mešovitih sistema, ne retko u kombinaciji sa ustavno-sudskom nadležnošću. *Angloamerički model sudske kontrole uprave*⁶ ima, kao osnovne, *engleski i američki* ogranak. *Francuski model sudske kontrole uprave* - sistem specijalnog upravnog sudstva, prihvaćen je od značajnog broja država na evropsko-kontinentalnom tlu. To su *Nemačka, Italija, Austrija, Švajcarska, Finska, Grčka, Turska, Portugalija, Španija, Hrvatska, Slovenija, Crna Gora, Bugarska, Srbija* (Upravni sud počinje sa radom 1. 1. 2010. godine), itd. Podrazumevaju se međusobne, manje ili veće razlike, naročito u organizaciji sudstva i samom postupku kontrole između pojedinih zemalja.⁷

4. - O *sudskoj kontroli uprave u Srbiji* može se govoriti još od Ustava iz 1869. godine. U njemu je pisalo da Državni savet (organ koji ima svoje poreklo još iz 1805, za vreme Karađorđevog ustanka), pored drugog, "razmatra i rešava žalbe protiv ministarskih rešenja u spornim administrativnim pitanjima" (član 90. tač. 3). Tim ustavom "upravna vlast dolazi sada pod sudsku kontrolu," a "Državni savet se...prvi put javlja kao administrativni sud"⁸. Ustavna zamisao je potvrđena i razrađena *Zakonom o poslovnom redu u Državnom savetu* od 1870. U njemu

Wien-New York, 1976; E. Guiccardi: *La giustizia amministrativa*, 3, ed. Padova, 1954; V. Bachelet: *La giustizia amministrativa nella costituzione italiana*, Milano, 1966; M. S. Giannini: *La giustizia amministrativa*, Rome, 1972; C. E. Gallo: *Contributo allo studio della invalidità degli atti processuali nel giudizio amministrativo*, Milano, 1983; D. R. Bosshart: *Die Anfechtungsobjekte der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit in Land und Kantonen*, Zürich, 1965, itd.

⁶ V. I. Borković, "Kontrola uprave putem redovnih sudova (tzv. angloamerički sistem kontrole)", Split, "Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu", br. XV/1978, str. 13-25.

⁷ V. Z. R. Tomić, *Opšte upravno pravo*, peto, skraćeno i osavremenjeno izdanje, Beograd, 2009, str. 343-345.

⁸ D. Danić, *Razvitak administrativnog sudstva u Srbiji i ostale skupljene rasprave iz javnog prava*, Beograd, 1926, str. 28.

se utvrđuje (član 35): “Administrativni spor jeste spor između privatnog lica s jedne i upravne vlasti s druge strane, a postoji onde, gde je naredbom ili rešenjem upravne vlasti pravo privatnog lica povređeno protivu zakonskih naređenja. Po tome, nije spor onde, gde je zakonom ostavljeno ministru ili upravnoj vlasti kako da postupi, oceni ili reši stvar”. Nezavisno od nekih prigovora na njegovu nedovoljnu efikasnost, stoji konstatacija da je ovim u Srbiji “uvedeno...pravo administrativno sudstvo i stavljena upravna vlast pod pravnu kontrolu jednog tela, koje je, u duhu francuske teorije o podeli vlasti, bilo u sastavu same izvršne vlasti, ali je, od nje nezavisno, rešavalo sporove između građana i upravne vlasti u jednom postupku, koji je, podešavan po sudskom postupku, pružao bitne garancije za pravnu pravilnost donetih rešenja.”⁹

U kasnijim srpskim ustavima,¹⁰ praćenim odgovarajućim zakonima, *Državni savet zadržava poziciju upravnog suda u Srbiji*.¹¹ Tako je bilo i u Ustavu iz 1903. godine (član 144). Prema Vidovdanskom ustavu iz 1921. godine (čl. 101-102), u Kraljevini SHS postoji *Državni savet i upravni sudovi*. Naredne godine biva donet Zakon o Državnom savetu i upravnim sudovima.¹² Glavni zadatak ovih sudova je bio da rešavaju “sporove upravnopravne prirode”, pri čemu je Državni savet vrhovni upravni sud (čl. 1. i 5). U početku, bilo je šest prvostepenih upravnih sudova (u Celju, Zagrebu, Sarajevu, Beogradu, Skoplju i Dubrovniku). “Upravni sudovi sude po administrativnim sporovima. Administrativni spor je spor samo između pojedinca ili pravnog lica s jedne i upravne vlasti s druge strane; a postoji onde, gde je aktom upravne vlasti povređeno kakvo pravo ili kakav neposredni lični interes tužioca, zasnovan na zakonu” (član 15. stav 1). Državni savet je rešavao u drugom stepenu o žalbama protiv presuda upravnih sudova, a u prvom stepenu - protiv ukaza i ministarskih rešenja (član 17). Načelne procesne odnose pravne zaštite u trouglu pojedinac - upravna vlast - upravni sud, odslikavala je sledeća odredba: “Pojedinac, kome je pravo ili neposredni lični interes zasnovan na zakonu povređen nezakonitim aktom upravne vlasti, ima pravo žalbe samo na jednu višu upravnu vlast. Protiv odluke te upravne vlasti može podneti tužbu samo upravnom sudu. Ako je ta vlast ministar, tužba se podnosi Državnom savetu” (član 18). U pogledu *izvršenja sudskih presuda*, pažnju zasluđuje i norma po kojoj “u koliko presude Državnog saveta i upravnih sudova zahtevaju izdavanje novog upravnog akta, a upravna vlast ga ne donese u roku od tri meseca od kada joj je dostavljena presuda, ima onaj, u čiju je korist doneta presuda pravo da se žali Državnom savetu. Državni savet u tom slučaju donosi rešenje kojim se potpuno zamenjuje upravni akt” (član 43). Prema Ustavu Kraljevine Jugoslavije od 1931. godine, “Državni savet je vrhovni upravni sud” (član 99), a ostaju i niži upravni sudovi (član 98).

⁹ S. Sagadin, *Upravno sudstvo*, Beograd, 1940, str. 182.

¹⁰ V. *Ustavi i vlade Kneževine Srbije, Kraljevine Srbije, Kraljevine SHS i Kraljevine Jugoslavije (1835-194)*, Beograd, 1988.

¹¹ L. Kostić, *Administrativno pravo, III, Nadziranje uprave*, Beograd, 1939, str. 59-62.

¹² “Službene novine”, br. 111 od 22.V 1922, sa izmenama 1929. i 1930.

*Posle Drugog svetskog rata, u Jugoslaviji je upravni spor uveden 1952. godine.*¹³ Postavljen je kao *oblik sudske kontrole nad zakonitošću upravnih akata*, nad zakonitošću rešavanja u upravnim stvarima. U upravno-sudskom postupku, po tužbi, ostvarivala se redovna zaštita prava i pravnih interesa pojedinaca i organizacija kada oni nisu bili zadovoljni konačnim ishodom drugostepenog, žalbenog upravnog postupka. Sudsku zaštitu po osnovu *Zakona o upravnim sporovima* (ZUS) pružala su posebna veća vrhovnih sudova narodnih republika, kao i Vrhovnog suda FNRJ. ZUS je najpre noveliran 1964. godine, a sledeće godine biva sačinjen prečišćen zakonski tekst. Posle desetak godina došlo je do Novele (1976. godine), u vidu izdavanja formalno novog zakona koji je menjan nekoliko puta, premda ne suštinski. U Srbiji je još na snazi *ZUS iz 1996. godine (iz ondašnje Savezne Republike Jugoslavije), do donošenja novog istovrsnog teksta*. U pogledu sudske nadležnosti za rešavanje upravnih sporova, ZUS upućuje na merodavno pravo Srbije u pogledu uređenja sudova. Tako, do 1.1. 2010. godine, nadležnost za rešavanje upravnih sporova ostaje (u smislu zadržanih odredaba čl. 14-20. starog Zakona o sudovima¹⁴) podeljena između sudova opšte nadležnosti - okružnih sudova i Vrhovnog suda Srbije (koji imaju posebna upravna odeljenja).¹⁵ Tako, ovde imamo jednu protivurečnost. Reč je o dvostrukosti položaja sadašnjeg Vrhovnog suda Srbije (VSS): on je vrhovni sud države i najveći prvostepeni sud u upravnoj oblasti; takođe, odlučuje i po pravnim lekovima, u skladu sa ZUS-om.¹⁶

Od 1. 1. 2010. godine Zakon o uređenju sudova iz 2008. godine (dalje: "ZOUS") predviđa početak rada *Upravnog suda* (jednog, za celu teritoriju Srbije), koji će suditi sve upravne sporove (član 29. ZOUS). *Vrhovni kasacioni sud* biće nadležan za odlučivanje "vanrednim pravnim sredstvima izjavljenim na odluke sudova Republike Srbije", pa i na one donete u upravnim sporovima (član 30. ZOUS).

¹³ Zakon o upravnim sporovima ("Službeni list FNRJ", br. 23/52).

¹⁴ "Službeni glasnik RS", br. 46/91, 60/01, 18/92, 71/92.

¹⁵ I danas VSS u upravnom sporu odlučuje: (1) o zakonitosti konačnih upravnih akata državnih (republičkih) organa, ako zakonom nije drugačije određeno (tj. ako nisu stavljeni u nadležnost okružnih sudova); (2) po žalbama (kada je ona izričito zakonski predviđena) na odluke okružnih sudova; (3) po vanrednim pravnim lekovima protiv pravnosnažnih odluka sudova (okružnih, kao i veća samog VSS). *Okružni sudovi* rešavaju o zakonitosti konačnih upravnih akata: (1) Republičkog fonda penzijsko-invalidskog osiguranja, prema prebivalištu osiguranika, odnosno korisnika prava (*mesna nadležnost*); (2) u slučajevima u kojima nije nadležan drugi sud, tj. VSS - a to znači, po pravilu, po tužbama protiv konačnih upravnih akata nedržavnih organa i organizacija sa javnim ovlašćenjima, odnosno onih vršilaca koji obavljaju prenete upravne poslove. (sve to u smislu člana 14. tač. 7. - za okružne sudove, i člana 17. stav 1, tač. a/, b/, dj/ i z/ - za VSS).

¹⁶ U tom smislu i Lj. Pljakić, "Moguća unutrašnja organizacija upravnog suda i sudske uprave u Republici Srbiji", "Pravni informator", Beograd, 10/05. str. 3-4.

II. TEMELJ AKTUELNOG PRAVNOG REŽIMA UPRAVNOG SPORA U SRBIJI

Temelj pravnog režima upravnog spora/suđenja u Srbiji čine dve ustavne postavke: Prva - "Svako ima pravo da nezavisan, nepristrasan i zakonom već ustanovljen sud, pravično i u razumnom roku, javno raspravi i odluči o njegovim pravima i obavezama..." ("Pravo na pravično suđenje" - član 32. Ustava). Druga - "Zakonitost pojedinačnih akata kojima se odlučuje o pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu podleže preispitivanju pred sudom u upravnom sporu, ako u određenom slučaju zakonom nije predviđena drugačija sudska zaštita" (član 198. stav 2). Takođe, postoji mogućnost podnošenja ustavne žalbe Ustavnom sudu Srbije - protiv upravnih i drugih pojedinačnih akata i službenih radnji kojima povređuju ili uskraćuju osnovna ljudska i manjinska prava i slobode zamejčene Ustavom - "ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu" (član 170). Šta više, imajući u vidu citirane ustavne odredbe o "Pravu na pravično suđenje" (član 32), Zakon o Ustavnom sudu¹⁷ propisuje da se ustavna žalba "može izjaviti i ako nisu iscrpljena pravna sredstva, u slučaju kada je podnosiocu žalbe povređeno pravo na suđenje u razumnom roku" (član 82).¹⁸

III. UPRAVNI SPOR I UPRAVNO SUĐENJE U SRBIJI DE LEGE FERENDA

a. Sadržinska i procesna strana

1. - Najpre, ne smatram suvišnim da u "sutrašnjem" ZUS-u (ili/i u ZUP-u) bude okvirno definisana - kao opredeljejući elemenat upravnog akta - "*upravna stvar*", u ravni ključnih pojmova. Recimo: "Upravna stvar je pojedinačna nesporna situacija od javnog interesa u kojoj neposredno iz pravnih propisa proizlazi potreba da se autoritativno odredi pravilo ponašanja".¹⁹ U hrvatskom ZUP, "upravnom stvari smatra se svaka stvar u kojoj javnopravno telo u upravnom postupku rješava o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih

¹⁷ "Službeni glasnik RS", br. 109/07.

¹⁸ Pitanje od kada se računa početak razumnosti roka u upravno-procesnom pravu Hrvatske postavlja se i u sudskoj praksi i u tamošnjoj pravnoj teoriji. Kod toga naročito zaslužuje pažnju diskusija o razlikama u stanovištima Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, Upravnog suda Hrvatske i Ustavnog suda Hrvatske, sa jasnim zaokretima u viđenju toga pitanja. V. primerice kod M. Šikić, "Pravo na suđenje u razumnom roku u praksi Upravnog suda Hrvatske", "Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci", 30, I, str. 352-354, 358, 363.

¹⁹ Ovakvo određenje dato je u jednom, u srpskoj pravničkoj javnosti već pomalo zaboravljenom Prednarcu zakona o upravnim sporovima (2005-2006. godina), sačinjenom za potrebe ondašnjeg ministarstva nadležnog za upravu (i potom međunarodno verifikovanom), od strane profesora pravnih fakulteta Dragana Milkova iz Novog Sada i Zorana Tomića iz Beograda.

stranaka..., neposredno primenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje” (član 2).²⁰

2. - Zatim, predmet upravnog spora, pored ispitivanja zakonitosti upravnog akta, mogla bi da bude *i zakonitost drugih pojedinačnih akata, ali samo ako je to posebnim zakonom izričito predviđeno*.²¹ Takođe, bilo bi korisno ako bi se u ZUS vratilo ranije pravno sredstvo, sastavljeno od dva intrumenta: To je zaštita ustavom zajemčenih prava od konačnog pojedinačnog akta i službene radnje, ako - u nekom slučaju - nije obezbeđena druga sudska zaštita. Nju poznaje važeće hrvatsko pravo (čl. 66-76. hrvatskog ZUS-a).²² Time bi se, hipotetički, pro futuro zasigurno od jednog broja ustavnih žalbi rasteretio i Ustavni sud Srbije (imajući u vidu pomenutu odredbu člana 170. Ustava).

3. - Što se tiče tzv. *negativne enumeracije u upravnom sporu*, tj. pravnih stvari u pogledu kojih je upravni spor isključen (član 9. stav 1. srpskog ZUS-a), pažnju pobuđuju slučajevi opisani u tački 2. toga člana: akti doneseni u stvarima u kojima je po izričitoj odredbi zakona isključen upravni spor a nije predviđena neka druga sudska zaštita. Sa stanovišta Ustava Srbije, *apriorno isključenje svake sudske zaštite protiv rešavajućih autoritativnih pojedinačnih akata je apsolutno neustavno* (član 198. stav 2), a protivno je i članu 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Rim, 1950. godina, sa kasnijim dodatnim protokolima). S tim u vezi, doista ima važnih upravnih stvari gde je u Srbiji posebnim zakonom isključena sudska zaštita od nezakonitih upravnih akata. Tako je, primera radi, u Zakonu o oružju i municiji, na više mesta²³ (čl. 8, 11a, 11b, 24), ili u Zakonu o planiranju i izgradnji²⁴, kod odluke o prestanku prava korišćenja građevinskog zemljišta (član 86). Ti slučajevi, kao civilizacijski zastareli, morali bi što pre da nestanu. A u međuvremenu, došla bi u obzir primena pravnih puteva zaštite navedenih u prethodnoj tački ovog teksta.

Što se tiče isključenja upravnog spora protiv akata donetih u stvarima u kojima neposredno na osnovu ustavnih ovlašćenja odlučuje Narodna skupština Republike Srbije i predsednik Republike (u smislu stava 1. tačka 3. ZUS-a Srbije), moglo bi se smatrati da to i nisu upravno-pravni već politički akti, izvan svake pravne kontrole (osim one po ustavnoj žalbi pred Ustavnim sudom!?) - pa je upravno-sudsku zaštitu protiv njih, *de lege ferenda*, suviše izričito isključivati.²⁵

4. - Smatram takođe da je postojeća zakonska odredba o *moćnosti da se, povodom podnete tužbe, traži odlaganje izvršenja osporenog akta* od strane organa

²⁰ “Narodne novine”, br. 47/09.

²¹ U tom smislu i član 1. Zakona o upravnom sporu Republike Crne Gore (“Službeni list CG”, br. 60/03).

²² Zakon o upravnim sporovima (“Narodne novine”, br. 53/91, 9/92, 77/92).

²³ “Službeni glasnik RS”, br. 9/92, 4/98 i 39/03.

²⁴ “Službeni glasnik RS”, br. 47/03 i 34/06.

²⁵ Izgleda da je (is)to stanovište i hrvatskog ZUS-a koji te i takve akte uopšte i ne pominje u kontekstu onog jednog-jedinog slučaja “negativne enumeracije” (član 9). Nasuprot, crnogorski zakon *explicite* isključuje upravno-sudsku zaštitu protiv istovrsnih akata, kao i onih donetih u stvarima u kojima je sudska zaštita obezbeđena izvan upravnog spora (član 8. toga teksta).

nadležnog za izvršenje - deplasirana, kao potpuno neučinkovita (član 16. srpskog ZUS-a, kao i tekst člana 17. hrvatskog ZUS-a). Umesto nje, bilo bi nalazim umesno da se u ZUS ugrade dva mehanizma. *Prvi* - da se predvidi mogućnost da sam sud, po zahtevu tužioca, odloži izvršenje osporenog akta, i to ako bi izvršenje nanelo tužiocu štetu koja bi se teško mogla popraviti a odlaganje nije protivno javnom interesu, niti bi se odlaganjem nanela veća nenadoknativa šteta protivnoj stranci. *Drugi* - da se propiše da, pod prethodno rečenim uslovima, *sud ima i ovlašćenje da na zahtev tužioca svojim rešenjem izrekne privremenu meru* kojom se, do donošenja presude, uređuje stanje povodom kojeg se vodi upravni spor (razume se, ako je to uopšte moguće po prirodi stvari).²⁶

5. - U odnosu na *pravnu zaštitu od "ćutanja uprave"*, u srpskom ZUP-u i ZUS-u još uvek nisu uklađeni, odnosno precizirani rokovi u kojima je (najkasnije) organ dužan da donese rešenje po zahtevu stranke, odnosno po žalbi u drugom stepenu. Naime, oni su u srpskom ZUP-u dati na mesece (čl. 208. i 237), a u ZUS-u na dane (član 26). Novi hrvatski ZUP (član 101) je, kao i tamošnji ZUS, i sam prešao na računanje po danima.²⁷ Držim da je tako i stranke i za organe, pa i za sud u upravnom sporu povoljnije i sigurnije.

6. - U pogledu *usmene rasprave u upravno-sudskom postupku*, poznato je da je još državna zajednica Srbija i Crna Gora u Zakonu o ratifikaciji pomenute Evropske konvencije (2003. godine, njegov član 3. tačka 3)²⁸ stavila sledeću rezervu:²⁹ "Pravo na javnu raspravu predviđeno članom 6. stav 1. Konvencije neće uticati na primenu načela da u upravnim sporovima sudovi u Srbiji po pravilu ne održavaju javne rasprave...". Mislim da je u noveliranom ZUS-u - pored dosadašnjih krajnje suženih pravnih pretpostavki za održavanje usmene rasprave (u praksi i nekorišćenih, član 33. ZUS-a) - neophodno, radi procesne ravnoteže u zaštiti stranaka i trećih zainteresovanih lica, bar predvideti *usmenu raspravu u upravnom sporu kao obaveznu ako je u upravnom postupku učestvovalo dve ili više stranaka sa suprotnim interesima*. Rečju, tvrdim da srpsko upravno pravosuđe još nije zrelo za formulu određivanja usmene rasprave "u svakom slučaju kada to stranke traže".³⁰

7. - Nije zgoreg da se srpski zakonodavac bliže pozabavi i situacijom kada je osporeni akt ništav, pa sud to konstatuje, bez obzira na eventualnu formalnu neperfektnost tužbe. Sva je prilika da bi pri tome valjalo predvideti da *sud može da donosi i deklaratorne presude kojima oglašava pred njega iznete akte ništavim* (pošto na ništavost ionako pazi po službenoj dužnosti - član 39. stav 2).

²⁶ O privremenoj meri v. član 14. crnogorskog Zakona o upravnom sporu.

²⁷ Uporedi sa M. Šikić, "Pitanja uređenja i primjene pravne zaštite od šutnje uprave u Republici Hrvatskoj", "Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci", 29, 1, str. 491-532, nar. 502-504.

²⁸ "Službeni list SCG", br. 9/03.

²⁹ Tako je i sa stavljenom rezervom u odnosu na nejavnu senicu u upravnom sporu, odnosno javnu raspravu u hrvatskom upravno-sudskom postupku (član 34. ZUS-a) - v. Đerđa, "Upravni spor u Republici Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme", "Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci", 29, 1, str. 124.

³⁰ To je solucija iz člana 28. stav 2. crnogorskog ZUS-a, za sud možda i previše zahtevna.

8. - Isto tako, predlažem da se *potencijalni tipovi slučajeva sudskog rešavanja u punoj jurisdikciji minucioznije i na jednom mestu zakonski popišu*:³¹ kako oni do kojih može doći pri rešavanju neposredno po tužbi, tako i oni u izvršenju pravnosnažne presude o koju se tužena strana oglašila. Stojim na stanovištu da - u poređenju sa sadašnjim pravnim režimom - sudska puna jurisdikcija treba da bude zakonski (pa time i u stvarnosti) utvrđena kao pravilo (a ne kao redak izuzetak!), i to naročito u dvema grupama slučajeva: a) kada je sam sud, u upravno-sudskom postupku, utvrđivao činjenično stanje;³² b) kada organ, tužena strana ne postupi po pravnosnažnoj sudskoj presudi, bilo pasivno, bilo aktivno. Sud bi u slučajevima nerešavanja u punoj jurisdikciji - uprkos ispunjenosti zakonskih uslova za to - držim bio dužan da takvo svoje postupanje potanko obrazloži. Uz to bi, *de lege ferenda*, recimo išlo taksativno nabranje onih upravnih stvari koje su, samom svojom kakvoćom, nespojive sa sudskim rešavanjem u punoj jurisdikciji (izdavanje uverenja ili pojedinih vrsta dozvola i sl.). Bilo bi tim povodom umesno i upućivanje na posebne zakone. Tako član 9. srpskog Zakona o bankama³³ sam izričito zabranjuje sudsku punu jurisdikciju u upravnim stvarima vezanim za bankarske dozvole.

U hrvatskom ZUS-u izričito piše da je - uvaži li tužbu u sporu protiv "čutanja uprave" - sud ovlašćen, ili da "odredi u kom će smislu tužena strana donijeti rešenje ili će presudom riješiti upravnu stvar", znači upustiti se u punu jurisdikciju (član 42. stav 5). Drugačije je u aktuelnom srpskom ZUS-u, u smislu sasvim suženih ovlašćenja suda u istovetnoj situaciji: "...presudom će uvažiti tužbu i narediti da nadležni organ donese rešenje". Držim da je ipak dovoljno da u datom kontekstu sud samo naznači pravac budućeg donošenja upravnog rešenja, dok bi - u miljeu "upravnog čitanja" - čak i samo zakonsko ovlašćenje za neposrednu sudsku punu jurisdikciju, ipak smatram bio krupan i nepotreban "zalogaj".

9. - Stojim na stanovištu da pitanje odgovornosti, posebno *naknade štete koju je neko pretrpeo zbog potpunog izostanka ili pak neblagovremenog izvršenja pravnosnažnih presuda iz upravnih sporova* - treba da nađe prikladno mesto u novom ZUS-u Srbije (u šta dalje ovde ne mogu ulaziti).

b. Organizaciona strana

1. - Posmatrano sa *organizacione strane upravnog sudovanja u Srbiji* - zakonski se, ponavljam, *predviđa jedan-jedini Upravni sud* sa sedištem u Beogradu koji

³¹ Stoga cenim pravno-tehnički korisnim što je crnogorski zakonodavac u jednom članu, tj. na jednom mestu nastojao da poreda sve moguće slučajeve sudskih ovlašćenja na rešavanje u punoj jurisdikciji. Međutim, ovde ne ulazim u pitanje oprvdanosti sadržine svakog od njih i pripadajućih uslova (reč je o članu 35. toga propisa).

³² U pogledu povezanosti usmene rasprave, utvrđivanja činjeničnog stanja i pune sudske jurisdikcije, uporedi sa Đerđa, *op.*, *cit.*, str. 126.

³³ "Službeni glasnik RS", br. 17/07.

počinje sa radom od 2010. godine.³⁴ On može imati sudska odeljenja van sedišta suda u kojima “trajno sude i preduzimaju ostale sudske radnje” (član 13. stav 2. ZOUS-a). Ustanovljena su tri takva odeljenja: u Kragujevcu Nišu i Novom Sadu. Upravni sud će rešavati sve domaće upravne sporove (prema članu 29. ZOUS-a) - umesto podeljene nadležnosti između Vrhovnog suda Srbije i upravnih odeljenja okružnih sudova, kakvo je stanje po propisima koji se primenjuju do kraja tekuće godine. A upravni sporovi su u Srbiji sve raznovrsniji i poslednjih godina upadljivo brojniji, složeniji, delikatniji. I za društvo i za građane, upravni sporovi su bili i ostali nasušna kategorija sudskih procesa, kao konstitutivni elemenat vladavine prava i pravne zaštite građana i pravnih lica od državne/javne samovolje u primeni zakona na konkretne situacije. Otuda je za čuđenje da, za sada, *pravno uopšte nije uređena organizacija rada Upravnog suda i njegovih odeljenja, naročito procesna podela rada između njih i sedišta Suda* (tako, nije sasvim izvesno gde bi se predavale tužbe - u sedištu ili u odeljenju Suda i sl.).

2. - Ostala je i pravna praznina u pogledu pitanja *koji je sud nadležan da odlučuje po žalbi na odluke Upravnog suda*, u slučajevima, odnosno materijama gde je takav pravni lek, u rangu redovnog, posebno zakonski predviđen. Naime, “protiv odluke donesene u upravnom sporu žalba se može izjaviti samo ako je to predviđeno zakonom u određenim stvarima” (član 18. stav 1. ZUS-a). Tako, sam ZUS propisuje da “nedozvoljenu ili neblagovremenu žalbu ili žalbu koju je izjavilo neovlašćeno lice odbaciće rešenjem sud protiv čije je odluke izjavljena žalba” - a “protiv tog rešenja dozvoljena je posebna žalba”, procesnog karaktera (član 50. stav 2). Takođe, posebna sudska žalba - ali sadržinskog karaktera! - uvedena je, za sada, jedino u oblasti prava boraca, vojnih invalida i porodica palih boraca³⁵.

Na napred postavljeno pitanje drugostepene sudske nadležnosti počev od 2010. godine, moguća su dva dijametralno suprotna odgovora, oba nedostatna sa stanovišta važećeg prava u Srbiji. *Prvi* - po kojem bi po toj i takvoj izuzetnoj sudskoj žalbi odlučivao sam Upravni sud u petočlanom veću. Obrazloženje skiciranog stava je da je zakonski predviđeno da Vrhovni kasacioni sud odlučuje u upravnom sporu jedino po vanrednim pravnim lekovima, a žalba u upravnom sporu, vele, ipak nije od takvih. *Drugi* - po kojem bi drugostepeni sud u posmatranoj situaciji, na kraju krajeva, bio Vrhovni kasacioni sud. Jer, zakonski nije predviđeno da Upravni sud bude drugostepena instancija u odnosu na svoje sopstvene odluke. A u pogledu Vrhovnog kasacionog suda piše da odlučuje “i o drugim stvarima predviđenim zakonom” (član 30, *in fine* ZOUS-a) - pa se tako njegova drugostepena nadležnost spram Upravnog suda može propisati i posebnim zakonom kojim bi se izričito uvela sudska žalba u određenoj materiji. Uz to, žalba je standardno devolutivni pravni lek, o kojem odlučuje viši, a ne isti organ, odnosno sud. A

³⁴ Čak je u jednoj radnoj verziji (iz leta 2008. godine) ZOUS-a pisalo da upravne sporove rešavaju odeljenja apelacionih sudova - dakle bez osnivanja posebnog, Upravnog suda! - što je bila ozbiljna indikacija namere snižavanja nivoa upravnog pravosuđa.

³⁵ Zakon o osnovnim pravima boraca, invalida i porodica palih boraca (“Službeni list SRJ”, br. 24/98, 29/98, 25/00 - Odluka tadašnjeg Saveznog ustavnog suda; “Službeni glasnik RS”, br. 101/05).

upravno-sudska žalba u postojećem pravu Srbije, po potencijalno propisanoj, veoma retkoj upotrebi pre nalikuje vanrednom nego redovnom pravnom sredstvu (premda je po dejstvima nesumnjivo redovni pravni put unutar sudske zaštite). Imajući u vidu predočene argumente, u trenutnoj zakonskoj konstelaciji pristajem uz drugonavedeno gledište kao ispravnije i sistemski ujednačenije.

3. - Po slovu zakona, (i) u upravnom sporu, Vrhovni kasacioni sud će rešavati “o vanrednim pravnim sredstvima” na odluke Upravnog suda (po već navedenom članu 30. ZOUS-a). No, to praktično znači da će u Srbiji od 1. 1. 2010. godine - ako se regulativa ZUS-a u toj “tački” do tada ne promeni - Vrhovni kasacioni sud od vanrednih pravnih lekova (ostavljam ovde po strani žalbu) *odlučivati maltene jedino po zahtevu za zaštitu zakonitosti javnog tužioca*. Jer, aktuelni, od stranke često korišćeni vanredni pravni lek - zahtev za vanredno preispitivanje pravnosnažne sudske odluke u upravnom sporu je *de lege lata* dopušten samo protiv odluka sudova “čija nadležnost u upravnom sporu nije određena za celu teritoriju” države (po članu 18. stav 2. važećeg vremešnog ZUS-a). A nadležnost Upravnog suda “pokriva” celu Srbiju. Stoga bi kod izmena ZUS-a bilo neophodno predvideti da se predmetni pravni lek podnosi baš protiv pravnosnažne odluke Upravnog suda. Što se tiče eventualne mogućnosti *ponavljanja postupka sprovedenog pred Vrhovnim kasacionim sudom* pri rešavanju po zahtevu za zaštitu zakonitosti (i retkoj sudskoj žalbi), ovo vanredno sudsko pravno sredstvo, znači ponavljanje sudskog postupka - uglavnom vezano za situacije kada je sam sud utvrđivao činjenično stanje u upravnom sporu (što je već *ex lege* osetno sužena mogućnost, član 51. ZUS-a) - biće od 1. 1. 2010. godine praktično još ograničenije.

Isto tako, u merodavnim propisima nije rečeno da sam Upravni sud rešava i po vanrednom pravnom sredstvu - *zahtevu za ponavljanje pred njim vođenog sudskog postupka u upravnom sporu*. A tako nešto je logično po smislu i domašaju odnosno nedevoletivnog pravnog sredstva.³⁶

Da napomenem, isto tako, da se u Srbiji *umnožavaju tipovi pravnih predmeta kod kojih je klasična dvostepenost upravnog postupka zakonom isključena*. Ne samo u upravnom rešavanju Vlade, ministarstava i upravnih državnih organizacija, već i centralne banke, kao i različitih nezavisnih regulatornih tela, a i drugih organa u određenim slučajevima. To je dodatni razlog da pravno uređivanje procesnih i organizacionih pitanja upravnog sudovanja bude bespogovorno na nivou savremenih evropskih dostignuća kako zaštite individualnih pravnih situacija fizičkih i pravnih lica i objektivne zakonitosti - tako i delotvornosti sudskog funkcionisanja i sudijskog rada u ostvarivanju te dragocene, nezamenljive misije.

4. - Uz rečeno, ponovo ističem: u novoj organizaciji srpskog pravosuđa (kao ni u samom važećem ZUS-a) *nije prihvaćena dvostepenost odlučivanja u upravnom*

³⁶ Primerice u hrvatskom ZUS-u su predviđena dva vanredna pravna sredstva: zahtev za zaštitu zakonitosti Vrhovnom sudu Hrvatske (član 21) i ponavljanje postupka (čl. 52. i sl.). A u crnogorskom ZUS-u - takođe uz izostanak žalbe kao redovnog sudskog pravnog leka - postoje jedino “vanredni pravni ljevovi” (član 40): zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke pred Vrhovnim sudom Crne Gore (član 41, na koji su ovlašćeni i stranka i državni tužilac!) i zahtev za ponavljanje postupka (čl. 47. i sl.).

sporu - s jednim ili više upravnih sudova kao prvostepenih, pa čak se ne propisuje ni dvostепенost u okviru samog Upravnog suda.³⁷ Rečju, nema još ni normativnih nagoveštaja modela dvostепенog upravnog sudstva, a kamoli osnivanja vrhovnog upravnog suda kao druge i najviše redovne upravno-sudske instancije. A za tako nešto postoje, već niz godina, ozbiljni stručni i naučni argumenti, uz pozivanje na proverena uporedna iskustva. Ukratko, najkrupniji *razlozi preko potrebnog uvođenja sistema upravnog sudstva i u srpsko pravo su*³⁸: ad 1 - podizanje nivoa čuvanja pravnog integriteta fizičkih i pravnih lica, stranaka u upravnim odnosima, posebno u konstelaciji sa sve češćom propisima predviđenom jednostepenošću upravnog rešavanja; ad 2 - izgrađivanje kvalitetne i ustaljene sudske prakse koja će svojom razumljivošću, ozbiljnošću i obrazloženošću dopunjavati po prirodi rigidne formalnopravne izvore - blagotvorno povratno utičući na pravilnost i jedinstvenost upravnog postupanja, na legalno i legitimno zadovoljenje javnih interesa; ad 3 - rasterećenje sudova opšte nadležnosti od narastućeg talasa upravnih sporova kao sudskih predmeta specifične kakvoće, osobito u poređenju sa onim krivičnim i parničnim; ad 4 - davanje bitnog doprinosa političko-pravnom geslu o relativnoj razdvojenosti i ravnoteži krucijalnih državnih funkcija – s obzirom da, u prisustvu upravnih sudova, klasični sudovi prestaju da se mešaju u upravne poslove.

Teorijski uzev, umesto dosadašnje “odlazeće” nadležnosti domaćeg opšteg sudstva u Srbiji, *moгуća su bar tri modela rekonstrukcije sudske nadležnosti za rešavanje upravnih sporova*. Sva tri podrazumevaju osnivanje jednog ili više upravnih sudova, u rang u specijalizovanih, posebnih i nezavisnih organa.

Prvi potencijalni tip je: *Prvostepeni upravni sudovi prema teritoriji sadašnjih okružnih, odnosno ubuduće viših sudova - i jedan vrhovni upravni sud kao poslednja upravno-sudska instanca*. Čini mi se da bi takvo rešenje za Srbiju bilo nerealno, a, prema količini upravnih sporova, i nepotrebno razučeno zbog prevelikog broja tako nanizanih nižih upravnih sudova.

Drugi model: *Prvostepeni upravni sudovi koji bi područno” pokrivali” relativno krupnije teritorijalne zajednice unutar Srbije – pratili bi (prema nekom merilu, recimo prebivalištu stranke, ili sedištu pravnog lica) globalnu teritorijalnu strukturu države (s obzirom na broj pokrajina, regiona ili slično)*. U tom smislu, postojala bi primerice tri ili četiri (možda i još neki više) osnovna upravna suda - recimo na nivou budućih apelacionih sudova u Srbiji - i jedan upravni sud na nivou matične države. Ovaj poslednji, redovno u svojstvu drugostепенog upravnog suda (po izuzetku, u određenim slučajevima, i kao prvostepena i kao završna instanca), a svakad u ulozi vrhovnog žreca. To je i na evropskom prostoru poznata pravna matrica. Ukazujem i na slično zakonsko stanovište iz Kraljevine SHS i prve Jugoslavije: “Upravni sud zasedava u istom mestu gde i Apelacioni Sud i ima istu prostornu nadležnost sa njime” (u smislu člana 6. starog Zakona o Državnom

³⁷ Za hrvatsko pravo, u pogledu dvostепенosti upravnog suđenja *de lege ferenda* - “za” i “protiv” - upućujem na Đerđa (i odrednice tamo navedene - op., ct., str. 113 i sl., 132-134), osobito na problem suđenja u razumnom roku s tim u vezi.

³⁸ V. za ilustraciju rad “Pred vratima upravnog sudstva” (u Z. Tomić, *Struka i politika*, Beograd, 2003, str. 309-320).

Savetu i upravnim sudovima iz 1922. godine). Ne bi nipošto škodilo ni postepeno osnivanje usko specijalizovanih (u prvome redu, računskog, socijalnog, kao i drugih) upravnih sudova, posvećenih razrešavanju samo određenih vrsta upravnih sporova.

Treći tip organizacije upravnog sudovanja bio bi: *Samo jedan upravni sud na nivou Srbije kao celine - Upravni sud Srbije koji bi rešavao sve upravne sporove na republičkom nivou. Pravni lekovi na njegove odluke bili bi upućivani Vrhovnom sudu Srbije, odnosno od sledeće godine - Vrhovnom kasacionom sudu, najvišem sudu opšte nadležnosti.* Ne bi dakle postojao poseban, najviši upravni sud Srbije. *Potonji, trećeopisani put nastajanja specijalne sudske nadležnosti za rešavanje upravnih sporova u Srbiji,* taj narečeni pokušaj makar delimičnog “izvlačenja” upravnih sporova iz delokruga sudova opšte nadležnosti - izgleda kao najlakši, najjednostavniji i najbrže izvodljiv poduhvat (slična postavka je, podsećam, na snazi je u Hrvatskoj, Sloveniji, Crnoj Gori). Baš zakva pravna regulativa, kako višekratno naznačih, počinje da se primenjuje u Srbiji počev od 1. 1. 2010. godine.

Sve u svemu, zakonsko opredeljenje za jedan-jedini republički upravni sud, ne znači rađanje sistema upravnog sudstva u Srbiji, nego serviranje jednog nedovršenog hibridnog obrasca s kojim, čini mi se, ipak (o)stajemo na pola puta do najboljih evropskih recepata. Takođe, taj novouvedeni Upravni sud Srbije biće verovatno zatrpan upravnim sporovima praktično u onoj meri u kojoj je to proteklih godina bio republički vrhovni sud. No, ako je formiranje Upravnog suda Srbije samo prvi korak ka predstojećem ubrzanom stvaranju zrelog, dvospratnog upravnog pravosuđa - onda takav, makar i zakasneli potez, vredi pozdraviti i podržati. Ipak, “obrazloženje” da je jedan upravni sud za celu teritoriju Srbije “primeren našim sadašnjim prilikama”, te da bi dvostepena upravno-sudska skala u ovom trenutku bila skupa - teško može izdržati ozbiljnu kritiku. *Uvek su na duge staze najskuplji bili kolebanje, neznanje i površni pravni odgovori.* Razume se, obrazovanje i usavršavanje upravnog, a osobito i onog specifičnog sudijskog kadra za raspetljavanje upravnih sporova - stalni je proces koji treba (a moralo je odavno!) odmah započeti. Zasebne visoke nacionalne upravne škole (kao što je francuska ENA) i instituti za javnu upravu su već poduže svetska stvarnost i neminovnost razvijene opšte i pravne kulture.

Iz prethodno predloženih razloga, mišljenja sam da je (i) za Srbiju pro futuro optimalna jedino ona druga, odnosno srednja strateška solucija upravnog sudovanja. Ta opcija donosi zaokruženost, kompletnost samostalne i specijalizovane upravno-sudske šeme, a bez preteranog gomilanja prvostepenih upravnih sudova. U tom kontekstu, uloga pretpostavljenog vrhovnog upravnog suda bila bi u ujednačavanju sudske prakse onih nekoliko osnovnih upravnih sudova. Ujedno, prihvatanjem izloženog umerenog, cenim racionalnog prilaza, stvorio bi se u upravnim sporovima prostor za šire, redovnije korišćenje sudskog odlučivanja u punoj jurisdikciji, uz primereno održavanje usmene rasparve. Jer, specijalizovano upravno sudstvo bi - kada se usvoji tužba i poništi osporeni

upravni akt kao nezakonit - po pravilu samo bilo u stanju (stičući vremenom sve više osobenog upravnog umeća) da neposredno meritorno odluči i o pravu stranke u datom slučaju (pa i da joj dosudi naknadu eventualno pretrpljene štete), nevratajući dotični pravni predmet nadležnom organu javne uprave na ponovno rešavanje. Ovim bi bio ispunjen jedan od uslova za rast poverenja u sudstvo, u brzinu i obuhvatnost dostizanja pravde. A i sama javna uprava bi iz takvog sinhronizovanog postupanja upravno-sudskog sklopa izvukla konsekventnu pouku.

Dakle, u Srbiji se u jesen 2009. godine nalazimo najzad pred zdanjem upravnog sudstva. Politička je volja da se u njega udje "na mala vrata" oprezno, polako, rekao bih – plašljivo i nedovoljno. Nasuprot, nezanimljivi argumenti nauke i struke nalažu drugačije, promišljeno i dubioznije – "veliko", celovito i trajno a nepretenciozno rešenje: Sistem dvostepenog upravnog sudstva, na čelu sa Vrhovnim upravnim sudom. Dakako, uz prethodne odgovarajuće ustavne promene.

IV. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

1. - Razvoj upravnog spora, odnosno sudska kontrola uprave u Srbiji može se pratiti i analizirati uglavnom od druge polovine devetnaestog stoleća. A današnja i "sutrašnja" (od 1. 1. 2010. godine) - savremena Srbija, posle više godina priprema se za otpočinjanje rada Upravnog suda, jednog za celu tritoriju države. S druge strane, budući Vrhovni kasacioni sud bi (i) u upravnom sporu rešavao samo po vanrednim po pravnim lekovima, pri čemu je sudska žalba u upravnom sporu Srbiji redak izuzetak (iako po pravnim dejstvima, "redovno pravno sredstvo"). No, pored solidne ustavne podloge, sistem pravne kontrole uopšte, a i same sudske zaštite građana i njihovih kolektiviteta u upravnim stvarima posebno, se - u ovome radu opisanim (i drugim, nepomentim) *propustima, manjkavostima i anahronizmima - dobrano otanjuje i zamagljuje*. Da li to aktuelni državni odlučiooci, svesno ili nesvesno, "čuvaju" aparat javne uprave od celovite, završne i najvažnije - sudske kontrole upravnih akata, odnosno delom "zaklanjaju" same upravno-sudsko odluke od više sudske provere!? Ili je to jednostavno samo nemar i marginalizovanje upravnog u odnosu na druge delove pravosuđa?

2. - Ukratko: *znatno noveliranje srpskog ZUS-a* je imperativ. Ne samo radi usklađivanja sa Ustavom i respektabilnim međunarodnim standardima, nego i radi *otklanjanja protivurečnosti između njega i važećeg ZOUS-a*. Ovaj potonji u punom obimu počinje da se primenjuje od 1. 1. 2010. godine, pri čemu bi neke *njegove solucije u pogledu upravnog pravosuđa bilo nužno što pre preispitati, značajno dopuniti ili/izmeniti*.

3. - *Najvažniji razlozi uvođenja sistema upravnog sudstva u srpsko pravo su:* (a) podizanje nivoa čuvanja pravne zaštite fizičkih i pravnih lica, stranaka u upravnim odnosima; (b) izgrađivanje kvalitetne i ustaljene sudske prakse koja

će svojom razumljivošću, ozbiljnošću i obrazloženošću dopunjavati neelastične formalnopravne izvore - blagotvorno povratno utičući na pravilnost i jedinstvenost upravnog postupanja, na legalno i legitimno zadovoljenje javnih interesa; (c) rasterećenje sudova opšte nadležnosti od narastajućeg talasa upravnih sporova, kao sudskih predmeta specifične kakvoće, u poređenju s krivičnim i parničnim; (d) davanje osetnog doprinosa političko-pravnom geslu o relativnoj razdvojenosti i ravnoteži krucijalnih državnih funkcija, s obzirom da se - uspostavljenjem upravnog suda ili više upravnih sudova, kao specijalizovanih i posvećenih upravnim sporovima - sudovi opšte nadležnosti prestaju da mešaju u pravna pitanja upravnih poslova.

ADMINISTRATIVE DISPUTE AND THE ADMINISTRATIVE ADJUDICATION PROCESS IN CONTEMPORARY SERBIA -Some problems of reform and amendment directions-

The subject of this paper is the functioning of one part of the new judicial system in Serbia put in place by judicial law in 2008, and based on the Serbian Constitution of 2006. It deals with the administrative judiciary, i.e. administrative dispute and the administrative adjudication process. It focuses mainly on some legal gaps and insufficiencies of their current and future legal regulation commencing from 1.1.2010. It is already the second half of 2009, and the two fundamental, mostly exceeded regulations, together with their solutions from the area of administrative-procedural law have not been radically amended. This law is derived from the Federal Republic of Yugoslavia from the General Administrative Procedure Act (of 1977 further referred to in the text as "ZUP") and the Administrative Dispute Act (of 1996 further referred to as "ZUS"). However, further on, only one issue in administrative dispute and administrative judicial procedure is discussed, mainly *de lege ferenda*, including some important contentions of an organisational character.

Key words: *administrative judiciary, reform, administrative dispute, administrative- judicial procedure, two-stage; legal protection*