



# UPRAVNI SPOR

Prof. dr iur. Marija Kostić



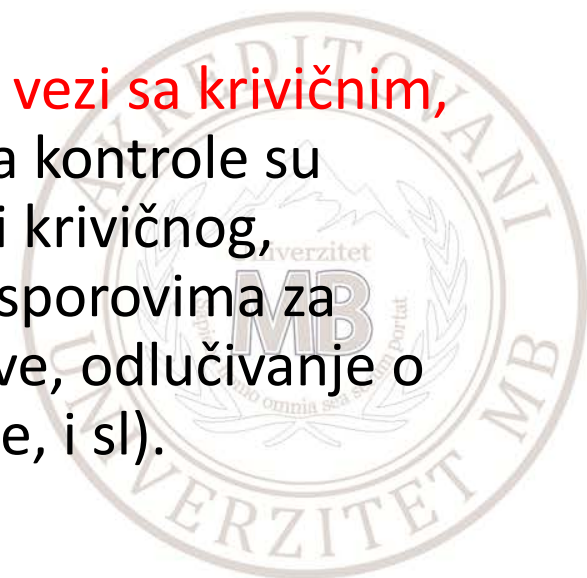
# POJAM SUDSKE KONTROLE UPRAVE

- Osnovni i najvažniji oblik **formalne**, dakle pravom regulisane, **spoljne** kontrole rada uprave.
- Inicira se isključivo **na zahtev spoljnog subjekta**- stranke u upravnom postupku ili drugog ovlašćenog lica.
- Sprovodi se nakon što uprava završi svoj rad, te se ubraja u vrste **naknadne kontrole**.



# NEPOSREDNA I POSREDNA KONTROLA

- **NEPOSREDNA:** sudovi je vrše u vezi sa **ocenom zakonitosti upravnog akta**, a pravila kontrole su neposredno regulisana zakonima koji se odnose na oblast upravnog prava (**UPRAVNI SPOR**).
- **POSREDNA:** sudovi je vrše **kada rešavaju u vezi sa krivičnim, građanskim i privrednim stvarima**, a pravila kontrole su prvenstveno regulisana zakonima iz oblasti krivičnog, građanskog i privrednog prava (kontrola u sporovima za naknadu štete prouzrokovane radom uprave, odlučivanje o krivičnoj odgovornosti službenih lica uprave, i sl).



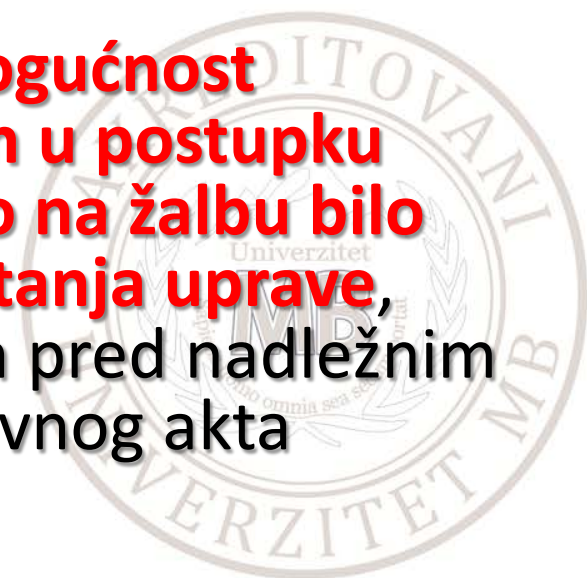
# UPRAVNI SPOR

- Nastao iz potrebe da se građanima pruži što sveobuhvatnija i efikasnija zaštita od nezakonitog i nepravilnog rada uprave.
- Sudovima (bilo redovnim ili specijalizovanim upravnim), kao organima vlasti nezavisnim od izvršne i upravne vlasti, stavljena je u nadležnost **KONTROLA ZAKONITOSTI KONAČNOG UPRAVNOG AKTA.**



# POJAM UPRAVNOG SPORA

- Upravni spor je spor koji se vodi **pred sudom u vezi sa zakonitošću konačnog upravnog akta.**
- Kada nezadovoljna **stranka iscrpi mogućnost osporavanja upravnog akata žalbom u postupku pred upravnim organom (ili je pravo na žalbu bilo isključeno), odnosno došlo je do ćutanja uprave,** ovakva stranka ima pravo da tužbom pred nadležnim sudom osporava zakonitost tog upravnog akta



- Ukoliko sud utvrdi da je napadani upravni akt zakonit, odbaciće tužbu kao neosnovanu i osnažiti upravni akt- čime akt stiče svojstvo pravosnažnosti.
- U suprotnom, sud će usvojiti tužbu i poništiti osporavani upravni akt kao nezakonit.



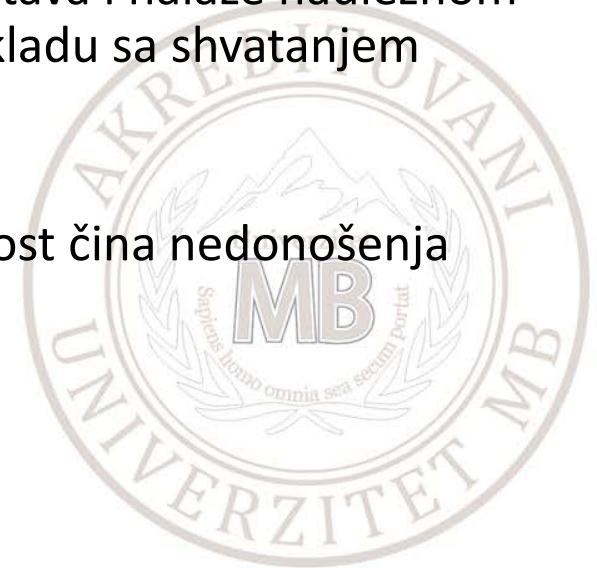
# VRSTE UPRAVNOG SPORA

- Prema obimu sudske intervencije:
  - SPOR PUNE JURISDIKCIJE
  - SPOR OGRANIČENE JURISDIKCIJE
- Prema predmetu zaštite:
  - SUBJEKTIVNI UPRAVNI SPOR
  - OBJEKTIVNI UPRAVNI SPOR



# UPRAVNI SPOR OGRANIČENE JURISDIKCIJE

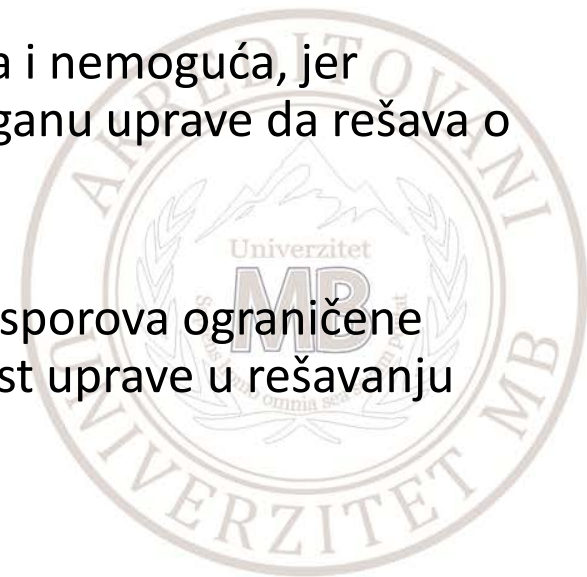
- Naziva se još i SPOR O ZAKONITOSTI i za poništaj upravnog akta.
- **OGRANIČEN JE NA ISPITIVANJE ZAKONITOSTI I PONIŠTAVANJE UPRAVNOG AKTA:**
  - Kada ustanovi da je akt nezakonit, sud ga poništava i nalaže nadležnom organu uprave da donese novi upravni akt, u skladu sa shvatanjem suda.
  - U slučaju ćutanja uprave, konstatuje nezakonitost čina nedonošenja akta i nalaže upravnom organu da ga donese.





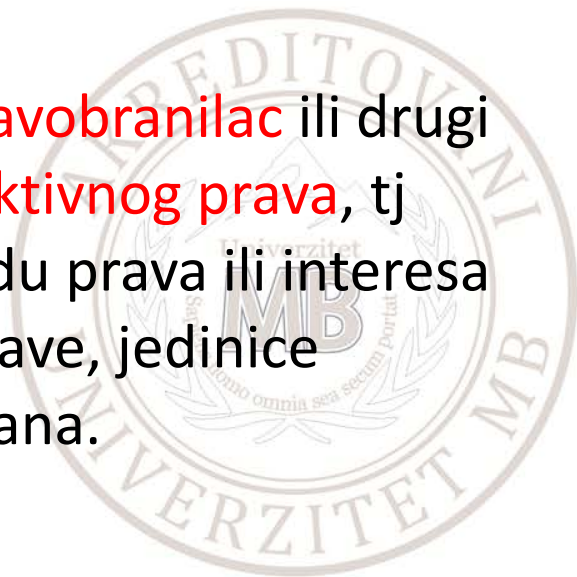
# UPRAVNI SPOR PUNE JURISDIKCIJE

- Pored ispitivanja, ocene zakonitosti upravnog akta i njegovog poništavanja, **SUD JE OVLAŠĆEN I NA MERITORNO REŠAVANJE** sporne upravne stvari.
- Nakon što poništi nezakonit upravni akt, **SUD SVOJOM PRESUDOM IZNOVA I REŠAVA SPORNU UPRAVNU STVAR**. Ta presuda u svemu zamenjuje poništeni upravni akt.
- Svaka naknadna akcija organa uprave je nepotrebna i nemoguća, jer donošenje ovakve sudske odluke oduzima pravo organu uprave da rešava o istoj upravnoj stvari.
- Sporovi pune jurisdikcije su u praksi znatno ređi od sporova ograničene jurisdikcije, jer u njima sudovi preuzimaju nadležnost uprave u rešavanju upranih stvari.



# SUBJEKTIVNI I OBJEKTIVNI UPRAVNI SPOR

- **SUBJEKTIVNI:** pokreće **nezadovoljna stranka** iz upravnog postupka a u cilju zaštite svog **subjektivnog prava**, za koje smatra da je povređeno donošenjem nezakonitog ili nepravilnog upravnog akta.
- **OBJEKTIVNI:** pokreće **javni tužilac, javni pravobranilac** ili drugi ovlašćeni državni organ, **u cilju zaštite objektivnog prava**, tj kada smatra da je povređen zakon u pogledu prava ili interesa stranke, drugog fizičkog ili pravnog lica, države, jedinice lokalne samouprave ili nekog državnog organa.



# PREDMET UPRAVNOG SPORA

- **ZAKONITOST KONAČNOG UPRAVNOG AKTA**
- U postupku pred sudom moguće je osporavati samo upravni akt (a ne i ostale akte koje donosi uprava- kao npr. upravni propis, akte poslovanja, upravne radnje i sl).
- Predmet spora ne može biti upravni akt na koji je stranka imala pravo žalbe, a nije je uložila u upravnom postupku.



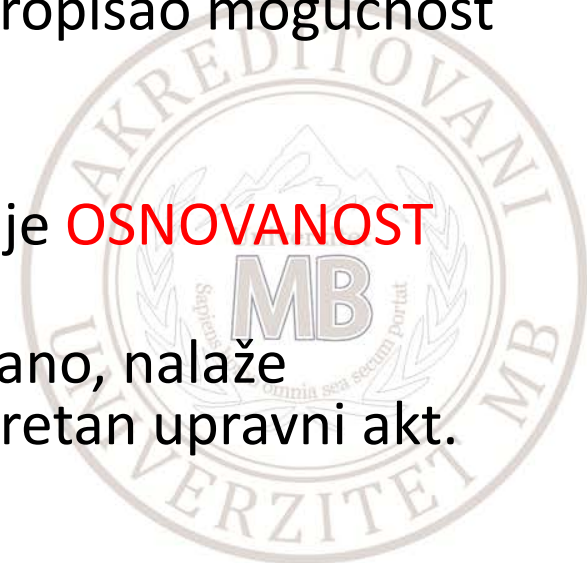
# UZGREDNI PREDMET UPRAVNOG SPORA

- Osim glavnog predmeta (zakonitost upravnog akta i osnovanost ćutanja uprave), može se rešavati i o uzgrednom predmetu upravnog spora – **naknadi štete i povraćaju stvari**, ukoliko ova pitanja stoje u direktnoj vezi sa glavnim predmetom upravnog spora.
- Ovo znači da šteta mora biti prouzrokovana, odnosno stvar oduzeta izvršenjem nezakonitog upravnog akta.



# PREDMET UPRAVNOG SPORA U SLUČAJU ĆUTANJA UPRAVE

- **ĆUTANJE UPRAVE** je jedini izuzetak od pravila da se upravni spor može voditi samo protiv upravnih akata.
- **AKT UOPŠTE NIJE NI DONET**, ali je usled izuzetnog značaja ovakve situacije i njenog otklanjanja, za pravnu sigurnost građana i drugih subjekata, zakonodavac propisao mogućnost sudske zaštite.
- **PREDMET SPORA** u slučaju ćutanja uprave je **OSNOVANOST ĆUTANJA UPRAVE**.
- Ukoliko sud utvrdi da je ono bilo neopravdano, nalaže nadležnom organu uprave da donese konkretan upravni akt.



# VOĐENJE UPRAVNOG SPORA U SLUČAJU ČUTANJA UPRAVE

- Moguće u dva slučaja:
  - kada nadležni upravni organ propusti da u propisanom roku donese prvostepeni upravni akt po zahtevu stranke u stvari u kojoj nije dato pravo žalbe i
  - kada organ ne donese upravni akt u drugostepenom postupku po žalbi, u roku koji je za to propisan.



- U oba slučaja, po isteku propisanih rokova za donošenje akta od strane organa uprave, nezadovoljna stranka prvo mora da ponovo uputi zahtev organu da akt donese u naknadnom roku, pa ako ovaj to opet ne učini u roku od 7 dana, stranka ima pravo podizanja tužbe pred sudom i otpočinjane upravnog spora.



# STRANKE U UPRAVNOM SPORU

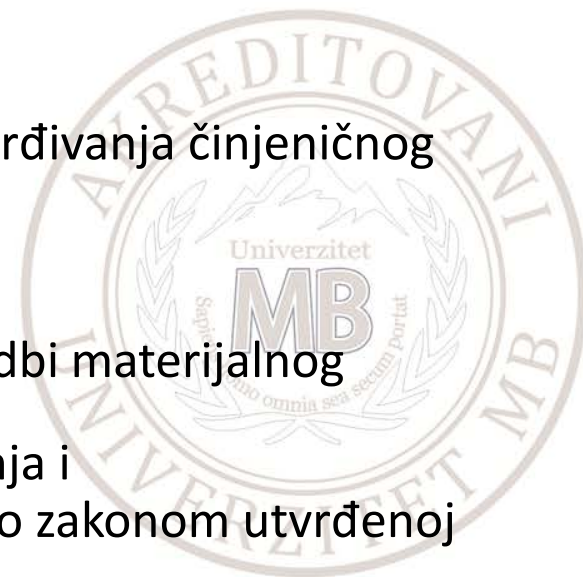
- **TUŽILAC**- lice koje poseduje pravnu legitimaciju za pokretanje spora (stvarna veza između osporavanog upravnog akta ili ćutanja uprave i povrede prava ili interesa tog lica).
- Kao tužilac se može javiti:
  - STRANKA IZ UPRAVNOG POSTUPKA
  - SINDIKALNA ORGANIZACIJA
  - JAVNI TUŽILAC ILI JAVNI PRAVOBRANILAC
- **TUŽENI**- donosilac konačnog upravnog akta ili organ koji je propustio da upravni akt donese.
- **TREĆE ZAINTERESOVANO LICE**- lice kome bi poništaj konkretnog upravnog akta neposredno bio na štetu. Tada zainteresovano lice faktički ima isti interes kao I tuženi.





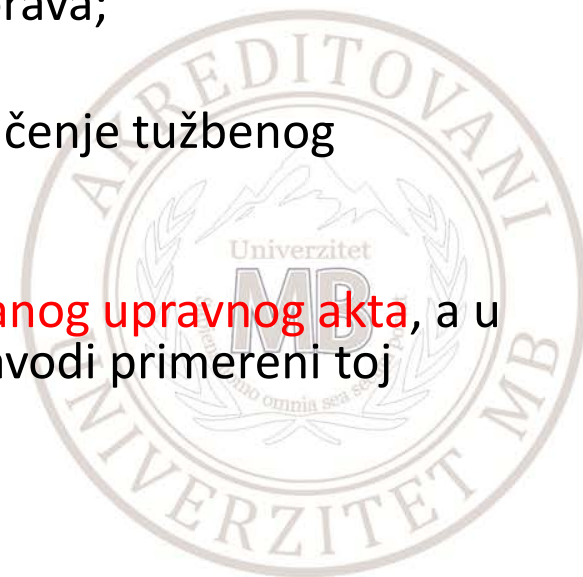
# POKRETANJE UPRAVNOG SPORA

- Pokreće se jedino iz razloga **osporavanja zakonitosti, a ne I celishodnosti, konačnog upravnog akta.**
- **Razlozi za pokretanje:**
  - **FORMALNOPRAVNE POVREDE ZAKONA:**
    - nenadležnost,
    - povrede pravila upravnog postupka,
    - nedostaci u formi akta i greške prilikom utvrđivanja činjeničnog stanja.
  - **MATERIJALNOPRAVNE POVREDE ZAKONA:**
    - neprimenjivanje ili pogrešna primena odredbi materijalnog zakona,
    - prekoračenje granica diskrecionog ovlašćenja i
    - korišćenje diskrecionog ovlašćenja suprotno zakonom utvrđenoj svrsi.



# FORMA TUŽBE

- U formi **pismenog podneska**, koji mora da sadrži zakonom propisane elemente:
  - ❖ **podatke** o tužiocu i upravnom aktu koji se osporava;
  - ❖ navođenje **razloga** za podnošenje tužbe i naznačenje tužbenog zahteva;
  - ❖ uz tužbu se obavezno podnosi i **kopija osporavanog upravnog akta**, a u slučaju tužbe zbog ćutanja uprave adekvatni navodi primereni toj situaciji.



# ROKOVI ZA PODNOŠENJE TUŽBE

- **Trideset (30) dana** od dana kada je konačni upravni akt dostavljen stranci.
- **Šezdeset (60) dana** ako organu ovlašćenom za podnošenje tužbe, odnosno zainteresovanom licu nije dostavljen upravni akt, taj organ, odnosno zainteresovano lice može podneti tužbu u ovom roku.
- Rokovi su **prekluzivni**, tj njihovim propuštanjem stranka gubi pravo na tužbu.

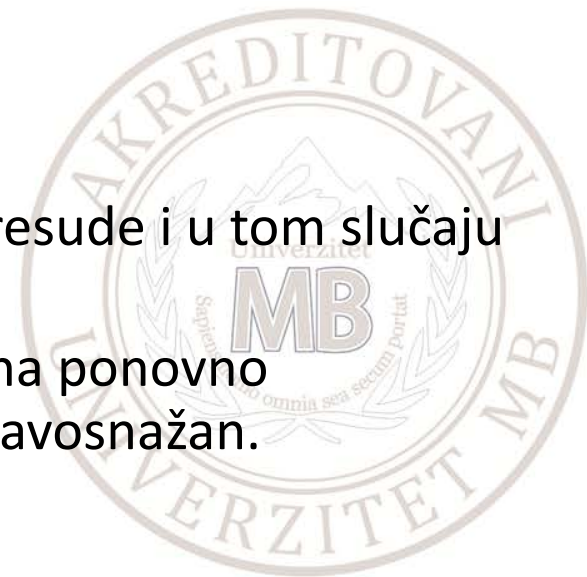


- **U slučaju ćutanja uprave, rok je odložen:** tužba se ne može podneti pre nego što prvo istekne rok za donošenje konkretnog upravnog akta a onda se još mora čekati i istek **dodatnog roka od 7 dana** (na ponovni zahtev stranke da se upravni akt donese).
- Nakon isteka ova dva odložna roka, u slučaju ćutanja uprave više nema vremenskog ograničenja za podnošenje tužbe, tj. tužba se može podneti bilo kada.



# PREDAJA I ODUSTANAK OD TUŽBE

- **PREDAJA TUŽBE:**
  - direktno kod suda,
  - slanjem poštom ili
  - usmeno na zapisnik kod suda.
- **ODUSTANAK TUŽIOCA OD TUŽBE:**
  - moguć u svakom trenutku do donošenja presude i u tom slučaju se postupak obustavlja rešenjem,
  - ovaj čin istovremeno znači i gubitak prava na ponovno podnošenje tužbe, a upravni akt postaje pravosnažan.



# PRETHODNI POSTUPAK U UPRAVNOM SPORU

- Sledi nakon podnošenja tužbe.
- Sud ispituje formalno-pravnu ispravnost tužbe:
  - ❖ blagovremenost podnete tužbe
  - ❖ pravnu legitimaciju
  - ❖ potpunost i razumljivost tužbe
- Tužbu koja ne ispunjava formalne uslove, sud odbacuje rešenjem.



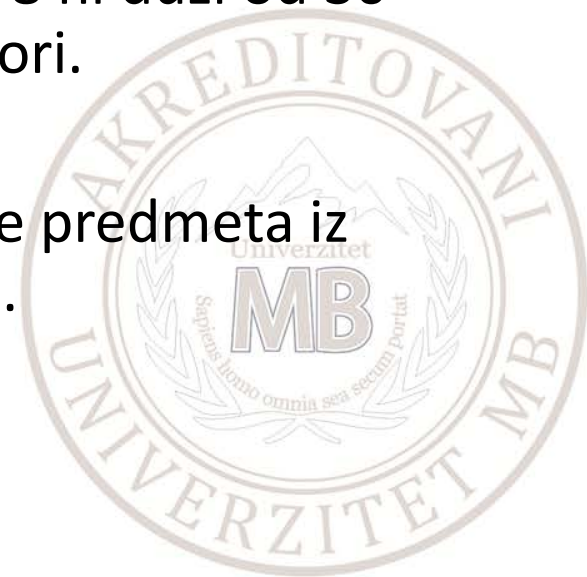
# PONIŠTAJ AKTA U PRETHODNOM POSTUPKU

- Izuzetna mogućnost, samo ako se radi o **krupnim i očigledim nedostacima u upravnom aktu**, koji ga unapred kvalifikuju kao nezakonit ukoliko:
  - ❖ akt sadrži neku od povreda zakona koje ga čine ništavim (razlozi ništavosti, kao najteži oblici povrede zakona određeni su ZUP-om): tada sud po službenoj dužnosti akt poništava;
  - ❖ akt sadrži nedostatke koji sprečavaju dalji rad suda (npr. nepostojanje obrazloženja u upravnom aktu).



# ODGOVOR NA TUŽBU

- Ukoliko su ispunjeni svi formalni uslovi za podnošenje tužbe, sud dostavlja tužbu na odgovor tuženom i zainteresovanim trećim stranama (rok ne može biti kraći od 8 ni duži od 30 dana), koji nije obavezan da na nju i odgovori.
- Tuženi organ je dužan da sudu dostavi spise predmeta iz upravnog postupka na koji se tužba odnosi.





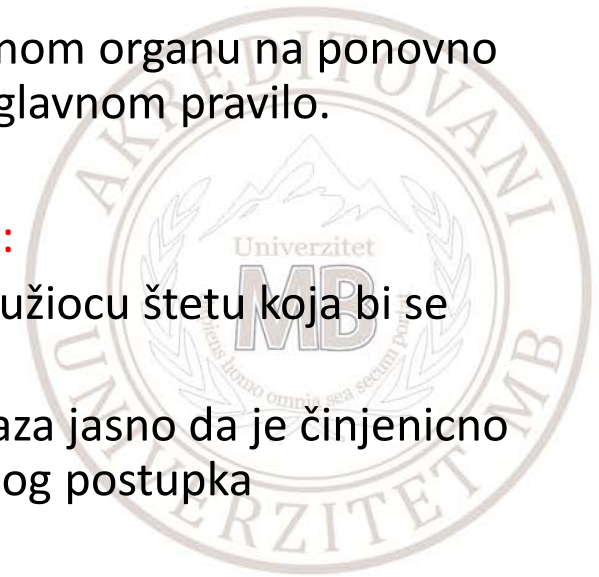
# REDOVNI POSTUPAK U UPRAVNOM SPORU

- Glavna faza upravnog spora, u kojoj sud:
  - utvrđuje čijično stanje
  - održava usmenu raspravu
  - donosi odluku o samom predmetu spora



# UTVRĐIVANJE ČINJENICA

- U upravnom sporu **sud odlučuje na osnovu činjenica utvrđenih u upravnom postupku.**
- Ukoliko su te činjenice nepotpuno ili nepravilno utvrđene, sud ima na raspolaganju dve mogućnosti:
  - da **PONIŠTI UPRAVNI AKT:** i vrati celu stvar upravnom organu na ponovno rešavanje (u skladu sa mišljenjem suda). Ovo je uglavnom pravilo.
  - da **PRISTUPI UTVRĐIVANJU ČINJENICNOG STANJA:**
    - kada bi poništavanje upravnog akta načinilo tužiocu štetu koja bi se teško mogla ispraviti,
    - kada je na osnovu javnih isprava i drugih dokaza jasno da je činjenično stanje drugačije od onoga u spisima iz upravnog postupka



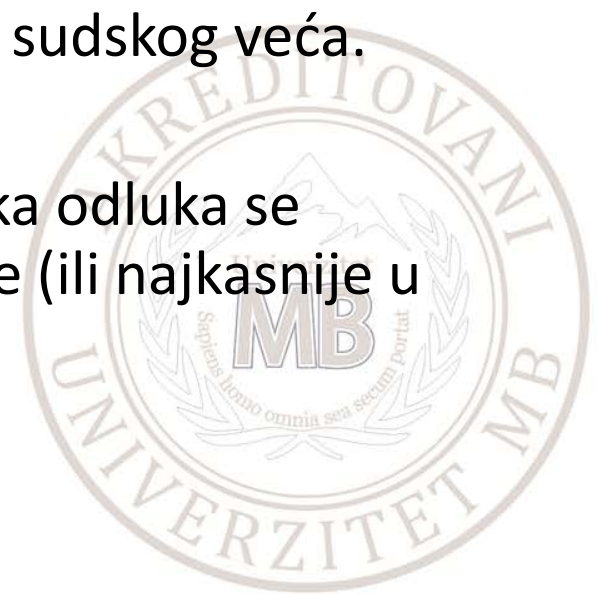
# NAČIN VOĐENJA I ODLUČIVANJA U UPRAVNOM SPORU

- VOĐENJE: kroz **pismenu prepisku** između učesnika, proučavanjem spisa, podnesaka stranaka i relevantnih propisa.
- ODLUČIVANJE: na **nejavnoj sednici**, a održavanje usmene rasprave je samo mogućnost (u slučajevima izuzetne složenosti upravne stvari ili potrebe boljeg razjašnjenja stvari).



# ODLUČIVANJE SUDA

- Sud je u odlučivanju **vezan tužbenim zahtevom**.
- Ukoliko uoči najteže povrede zakona, sud je ovlašćen da postupa i van granica tužbenog zahteva i oglasi akt ništavim.
- Presudu donosi sudija pojedinac ili članovi sudskog veća.
- Ukoliko je održana usmena rasprava, sudska odluka se usmeno objavljuje po završetku te rasprave (ili najkasnije u roku od 8 dana od zaključenja rasprave).



# AKTI SUDA

- **PRESUDA:**
  - odluka suda o glavnoj stvari, tj. predmetu spora
  - njome se može uvažiti tužba ili odbiti kao neosnovana.
- **REŠENJE:**
  - nemeritorna odluka suda, bez odluke o predmetu spora-zakonnosti spornog upravnog akta;
  - njime se odlučuje o odbacivanju tužbe i obustavljanju postupka.



# PRAVNI LEKOVI

- REDOVNI:

- ❖ ŽALBA

- VANREDNI:

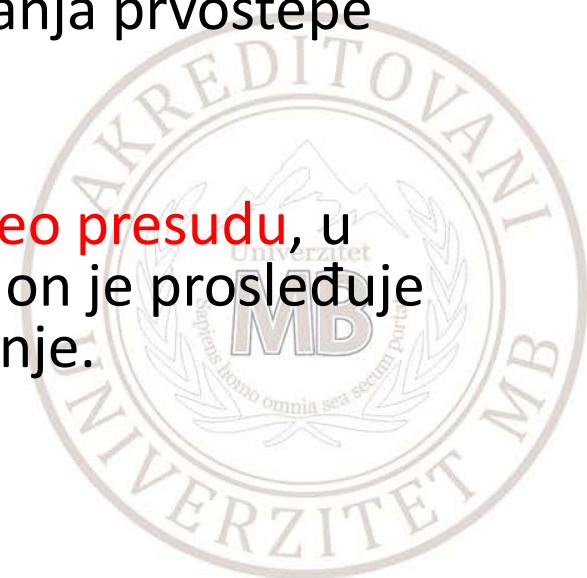
- ❖ ZAHTEV ZA VANREDNO PREISPITIVANJE SUDSKE ODLUKE

- ❖ ZAHTEV ZA ZAŠTITU ZAKONITOSTI

- ❖ ZAHTEV ZA PONAVLJANJE POSTUPKA



- U upravnom sporu **pravo na žalbu je izuzetak a ne pravilo**, jer se upravni spor po pravilu odvija u jednoj a ne dve instance, pa je njeno ulaganje moguće jedino u slučajevima izričito predviđenim zakonom.
- Žalbu može podneti **bilo koji od učesnika** upravnog spora, u roku od **15 dana** od objavljivanja i dostavljanja prvostepe presude.
- **Podnosi se prvostepenom sudu koji je doneo presudu**, u pismenom obliku ili usmeno na zapisnik, a on je prosleđuje drugostepenom sudu na konačno odlučivanje.



- Pravosnažne sudske presude su obavezujuće i svojstven im je autoritet presuđene stvari (res iudicata).
- Pravosnažnost stiču nakon što se iscrpe mogućnosti za ulaganje žalbe ili je žalba isključena, i od tog momenta obavezuju stranke u sporu ali i deluju erga omnes – obavezuju i sva treća lica da presudu poštuju i da se uzdrže od ometanja njenog izvršenja.

