

## Указ о проглашењу Закона о управним споровима

Проглашава се Закон о управним споровима, који је донела Народна скупштина Републике Србије на Седмој седници Другог редовног заседања у 2009. години, 29. децембра 2009. године.

ПР број 257

У Београду, 29. децембра 2009. године

Председник Републике,  
**Борис Тадић**, с.р.

## Закон о управним споровима

Закон је објављен у "Службеном гласнику РС", бр. 111/2009 од 29.12.2009. године. Види: Решење УС РС - 98/2011.

### I. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

#### Предмет и циљ закона

##### Члан 1.

Овим законом уређује се предмет управног спора, надлежност за решавање управних спорова, странке, правила поступка, правна средства и извршење донетих судских пресуда.

Овим законом обезбеђује се судска заштита појединачних права и правних интереса и законитост решавања у управним и другим Уставом и законом предвиђеним појединачним стварима.

#### Правичност суђења у управном спору

##### Члан 2.

У управном спору суд одлучује на основу закона и у разумном року, на подлози чињеница утврђених на усменој јавној расправи.

#### Предмет управног спора

##### Члан 3.

У управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита.

У управном спору суд одлучује и о законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.

Суд у управном спору одлучује и о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено.

Одредбе овог закона које се односе на управни акт, примењују се и на друге акте против којих се може водити управни спор.

#### Одређење управног акта

##### Члан 4.

Управни акт, у смислу овог закона, јесте 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.

#### Одређење управне ствари

##### Члан 5.

Управна ствар, у смислу овог закона, јесте појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из

правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди.

## **Одређење надлежног органа**

### **Члан 6.**

Надлежним органом, у смислу овог закона, сматрају се државни органи, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, привредна друштва, јавна и друга предузећа, установе, организације и појединци, као и посебни органи, када у вршењу јавних овлашћења решавају у управним стварима.

## **Обавезност правноснажних пресуда**

### **Члан 7.**

Пресуда донета у управном спору је обавезујућа.

Против пресуде донете у управном спору не може се изјавити жалба (правноснажна пресуда).

## **II. НАДЛЕЖНОСТ И САСТАВ СУДА**

### **Управни суд**

#### **Члан 8.**

Управни спор решава Управни суд.

Управни суд одлучује у већу од три судије, осим ако овим законом није другачије одређено.

### **Врховни касациони суд**

#### **Члан 9.**

У поступку по захтеву за преиспитивање судске одлуке против одлуке Управног суда одлучује Врховни касациони суд.

Врховни касациони суд одлучује у већу од три судије.

## **III. СТРАНКЕ У УПРАВНОМ СПОРУ**

### **Странке**

#### **Члан 10.**

Странке у управном спору јесу тужилац, тужени и заинтересовано лице.

### **Тужилац**

#### **Члан 11.**

Тужилац у управном спору може да буде физичко, правно или друго лице, ако сматра да му је управним актом повређено неко право или на закону засновани интерес.

Државни орган, орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, организација, део привредног друштва са овлашћењима у правном промету, насеље, група лица и други који немају својство правног лица, могу покренути управни спор ако могу да буду носиоци права и обавеза о којима се решавало у управном поступку.

Ако је управним актом повређен закон на штету јавног интереса, управни спор може да покрене надлежни јавни тужилац.

Ако су управним актом повређена имовинска права и интереси Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, управни спор може да покрене и надлежно јавно правобранилаштво.

### **Тужени**

#### **Члан 12.**

Тужени у управном спору јесте орган чији се управни акт оспорава, односно орган који по захтеву, односно по жалби странке није донео управни акт.

### **Заинтересовано лице**

#### **Члан 13.**

Заинтересовано лице јесте лице коме би поништај оспореног управног акта непосредно био на штету.

## **IV. ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ СПОРА**

## Коначни управни акт

### Члан 14.

Управни спор може се покренути против управног акта који је донет у другом степену.

Управни спор може се покренути и против првостепеног управног акта против кога није дозвољена жалба у управном поступку.

## Ћутање управе

### Члан 15.

Управни спор може се покренути и када надлежни орган о захтеву, односно жалби странке није донео управни акт, под условима предвиђеним овим законом.

## Повраћај одузетих ствари и накнада штете

### Члан 16.

У управном спору може се тражити и повраћај одузетих ствари и накнада штете која је тужиоцу нанета извршењем акта који се оспорава.

## V. ПОКРЕТАЊЕ СПОРА

### Тужба

### Члан 17.

Управни спор покреће се тужбом.

## Општи рок за подношење тужбе

### Члан 18.

Тужба се подноси у року од 30 дана од дана достављања управног акта странци која је подноси или у законом прописаном краћем року.

Рок из става 1. овог члана важи и за орган овлашћен за подношење тужбе, ако му је управни акт достављен.

Ако органу овлашћеном за подношење тужбе, односно заинтересованом лицу није достављен управни акт, орган, односно заинтересовано лице може поднети тужбу, у року од 60 дана од дана достављања управног акта странци.

## Рок за подношење тужбе због ћутања управе

### Члан 19.

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 поднетом другостепеном органу, странка по истеку тога рока може поднети 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.

## Предаја тужбе

### Члан 20.

Тужба се предаје надлежном суду непосредно или преко поште.

Предаја тужбе у облику електронског документа сматра се непосредном предајом суду.

Тужба се може изјавити и на записник код суда.

Дан предаје тужбе пошти препоручено, односно дан изјављивања тужбе на записник сматра се као дан предаје суду.

Ако тужба није предата надлежном суду у законом прописаном року, него другом суду или другом органу, а стигне надлежном суду после истека рока за подношење тужбе, сматраће се као да је благовремено поднета, ако се њено подношење другом суду или другом органу може приписати незнању или очигледној омашци подносиоца.

За војна лица која се налазе у Војсци Србије, дан предаје тужбе војној јединици или војној установи сматра се као дан предаје суду.

Одредба става 6. овог члана односи се и на цивилна лица запослена у Војсци Србије која су на служби у војним јединицама, односно војним установама у местима у којима не постоји редовна пошта.

## Поступање са електронским документима

## **Члан 21.**

Странка суду може предати тужбу и други поднесак и у облику електронског документа, у складу са законом.

Суд може доставити акте странци у облику електронског документа, уз претходни изричит пристанак странке.

Поступање са електронским документима обавља се у складу са законом којим се уређује електронски документ.

Ако електронски документ који је предат суду не може бити прочитан или не испуњава техничке услове из става 5. овог члана, суд ће о томе без одлагања обавестити подносиоца, позвати га да поднесак уреди у остављеном року и указати му на последице таквог пропуштања.

Начин, техничке услове предаје и утврђивање времена предаје поднесака и доставе аката у облику електронског документа, као и друга питања везана за поступање са електронским документом, ближе се уређују Судским пословником.

Ако је законом прописано да акт треба да буде потписан од стране одређеног лица, сматра се да је тај услов испуњен за акт у облику електронског документа, када је на крају електронског документа наведено име и презиме одговарајућег лица и електронски документ је потписан квалификованим електронским потписом тог лица.

## **Садржина тужбе**

### **Члан 22.**

Тужба мора да садржи име и презиме, адресу и место становања, односно назив и седиште тужиоца, означавање управног акта против кога је тужба поднета, разлоге због којих се тужба подноси, предлог у ком правцу и обиму се предлаже поништавање управног акта, као и потпис тужиоца.

Уз тужбу мора да се приложи оригинал или копија акта против кога се тужба подноси.

Уз тужбу поднету због ћутања управе прилаже се копија захтева, односно жалбе, копија захтева о накнадном тражењу из члана 19. овог закона и доказ о предаји ових поднесака надлежном органу.

Ако се тужба подноси преко пуномоћника, уз тужбу обавезно се прилаже и оригинал пуномоћја.

Ако се тужбом тражи повраћај ствари или накнада штете, у тужби се мора одредити одређен захтев у погледу ствари или висине претрпљене штете.

Уз тужбу се подноси и по један примерак тужбе и прилога уз тужбу, за тужени орган и за свако заинтересовано лице, ако таквих има.

Тужба може садржавати и позивање на чињенице на којима тужилац заснива свој захтев из тужбе.

## **Одложно дејство тужбе**

### **Члан 23.**

Тужба, по правилу, не одлаже извршење управног акта против кога је поднета.

По захтеву тужиоца, суд може одложити извршење коначног управног акта којим је мериторно одлучено у управној ствари, до доношења судске одлуке, ако би извршење нанело тужиоцу штету која би се тешко могла надокнадити, а одлагање није противно јавном интересу, нити би се одлагањем нанела већа или ненадокнадива штета противној странци, односно заинтересованом лицу.

Изузетно, странка из управног поступка може тражити од суда одлагање извршења управног акта и пре доношења тужбе:

1) у случају хитности;

2) када је изјављена жалба која по закону нема одложно дејство, а поступак по жалби није окончан.

По захтеву за одлагање извршења суд одлучује решењем, најкасније у року од пет дана од дана пријема захтева из ст. 2. и 3. овог члана.

## **Разлози за покретање управног спора**

### **Члан 24.**

Управни акт може се побијати тужбом у управном спору због незаконитости, и то ако:

1) у акту није уопште или није правилно примењен закон, други пропис или општи акт;

2) је акт донео ненадлежни орган;

3) у поступку доношења акта није поступљено по правилима поступка;

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

5) 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.

Тужба се може поднети и ради утврђења да је тужени поновио свој ранији акт који је већ поништен пресудом, као и ради утврђења незаконитости донетог акта који је без правног дејства.

## **VI. ПРЕТХОДНИ ПОСТУПАК**

### **Одбацивање тужбе због њене неуредности**

### **Члан 25.**

Ако је тужба непотпуна или неразумљива, судија појединац позваће тужиоца да у остављеном року отклони

недостатке тужбе и указаће му на последице ако не поступи по захтеву суда.

Ако тужилац у остављеном року не отклони недостатке у тужби који спречавају рад суда, судија појединац из става 1. овог члана решењем ће одбацити тужбу као неуредну, ако не нађе да је оспорени управни акт ништав.

Ако судија појединац пропусти да одбаци тужбу као неуредну, то ће учинити веће суда.

## **Одбацивање тужбе из других законских разлога**

### **Члан 26.**

Судија појединац решењем ће одбацити тужбу и ако утврди:

- 1) да је тужба поднета неблаговремено (члан 18) или пре времена (члан 19);
  - 2) да акт који се тужбом оспорава не представља акт о чијој законитости се одлучује у управном спору (члан 3);
  - 3) да уз тужбу поднету због ћутања управе нису приложени сви докази (члан 22. став 3);
  - 4) да се управним актом који се тужбом оспорава не дира очигледно у право тужиоца или у његов на закону засновани интерес (члан 11. став 1);
  - 5) да је после подношења тужбе оспорени акт поништен по тужби друге странке;
  - 6) да се против управног акта који се тужбом оспорава могла изјавити жалба, а жалба није уопште или није благовремено изјављена, или је жалилац одустао од жалбе у току другостепеног поступка;
  - 7) да већ постоји правноснажна судска одлука донета у управном спору о истој ствари.
- Ако судија појединац пропусти да одбаци тужбу из разлога из става 1. овог члана, то ће учинити веће суда.

## **Право на приговор против одбацивања тужбе**

### **Члан 27.**

Против решења судије појединца којим се одбацује тужба по чл. 25. и 26. овог закона, подносилац тужбе има право на приговор у року од осам дана од достављања решења.

О приговору из става 1. овог члана одлучује посебно веће суда састављено од троје судија, после одржане усмене јавне расправе, ако је подносилац приговора захтевао одржавање расправе.

Посебно веће суда из става 2. овог члана о приговору одлучује решењем.

Решењем се приговор одбацује ако је изјављен неблаговремено или од неовлашћеног лица.

Ако веће из става 2. овог члана одбије приговор, решење о одбацивању тужбе постаје правноснажно.

Ако веће из става 2. овог члана уважи приговор, поништиће решење о одбацивању тужбе, а поступак пред судом ће се наставити.

## **Поништење управног акта у претходном поступку**

### **Члан 28.**

Ако суд не одбаци тужбу на основу члана 25. став 2. или члана 26. овог закона, а нађе да оспорени управни акт садржи такве недостатке у облику и саставним деловима који акт чине очигледно незаконитим, може пресудом поништити акт и без достављања тужбе на одговор, уз позивање туженог да се претходно изјасни.

Ако тужени у случају из става 1. овог члана сам поништи или измени оспорени акт, судија појединац ће по прибављеној изјави тужиоца да је задовољан накнадно донетим решењем, донети решење о обустављању поступка, сходном применом одредаба члана 29. овог закона.

У погледу правне заштите против решења судије појединца о обустављању поступка, сходно се примењују одредбе члана 27. овог закона.

## **Удовољавање тужбеном захтеву од стране туженог**

### **Члан 29.**

Ако тужени у току судског поступка донесе други акт којим се мења или поништава управни акт против којег је управни спор покренут, као и ако у случају из члана 19. овог закона накнадно донесе првостепени односно, другостепени управни акт, тај орган ће, поред тужиоца, истовремено извести и суд.

У случају из става 1. овог члана суд ће позвати тужиоца да у року од 15 дана од дана пријема позива достави суду писану изјаву о томе да ли је накнадно донетим актом задовољан или остаје при тужби и у ком обиму, односно да ли тужбу проширује и на нови акт.

Ако тужилац благовремено достави суду писану изјаву да је накнадно донетим актом задовољан или ако не да изјаву у року из става 2. овог члана, суд ће донети решење о обустављању поступка.

Ако тужилац изјави да новим актом није задовољан, суд ће наставити поступак.

## **Одговор на тужбу и решавање спора без списка**

### **Члан 30.**

Ако тужбу не одбаци на основу члана 25. став 2. или члана 26. овог закона, нити поништи акт по члану 28. став 1. овог закона односно не огласи ништавим по члану 42. став 3, суд ће по један примерак тужбе са прилозима доставити на одговор туженом и заинтересованим лицима, ако их има.

Одговор из става 1. овог члана даје се у року који суд одреди у сваком поједином случају, с тим што суд не може

одредити рок дужи од 30 дана од дана достављања тужбе на одговор.

У остављеном року тужени је дужан да достави суду све списе који се односе на предмет управног спора и изјасни се о наводима тужбе. Ако тужени и после другог захтева не достави списе предмета у року од осам дана, или ако изјави да их не може доставити, суд може решити спор и без списка, при чему ће сам утврдити чињенично стање на расправи.

## **Обавеза достављања исправа**

### **Члан 31.**

На захтев суда, сви државни органи, органи аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, и други носиоци јавних овлашћења (у даљем тексту: "орган јавне власти") дужни су да доставе исправе којима располажу у року који суд одреди.

Орган јавне власти из става 1. овог члана дужан је да означи које исправе, односно делови исправа представљају тајну у складу са посебним законом, тако да странке у њих не смеју имати увид.

Ако орган јавне власти по поновљеном захтеву суда у другом остављеном року, не достави тражене исправе, суд ће руководиоца тог органа позвати да пружи обавештење о разлозима пропуштања поступања по налогу суда.

## **Одустанак тужиоца од тужбе**

### **Члан 32.**

Тужилац може одустати од тужбе све до доношења одлуке.

У случају одустанка тужиоца од тужбе судија појединац или веће суда решењем обуставља поступак.

У погледу правне заштите против решења судије појединца о обустављању поступка, сходно се примењују одредбе члана 27. овог закона.

## **VII. УТВРЂИВАЊЕ ЧИЊЕНИЦА**

### **Уопште о утврђивању чињеница на расправи**

#### **Члан 33.**

У управном спору суд решава на основу утврђених чињеница на одржаној усменој јавној расправи (у даљем тексту: "расправа").

Суд решава без одржавања усмене расправе, само ако је предмет спора такав да очигледно не изискује непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања, или ако странке на то изричито пристану.

Суд је обавезан да посебно наведе разлоге због којих није одржао усмену расправу.

### **Нарочити случајеви одржавања расправе**

#### **Члан 34.**

Веће суда ће увек одржати расправу због сложености предмета спора, или ради бољег разјашњења стања ствари, као и у случају из члана 30. став 3. овог закона.

Расправа је обавезна и ако је у управном поступку учествовало две или више странака са супротним интересима као и када суд утврђује чињенично стање ради решавања у пуној јурисдикцији.

### **Јавност расправе**

#### **Члан 35.**

Расправа је јавна.

Веће суда може искључити јавност за целу расправу или за одређени део расправе ако то захтевају разлози заштите интереса националне безбедности, јавног реда и морала као и ради заштите интереса малолетника или приватности учесника у поступку.

О искључењу јавности суд одлучује решењем које мора бити образложено и јавно објављено.

### **Заказивање расправе**

#### **Члан 36.**

Председник већа одређује дан одржавања расправе и на расправу позива странке и заинтересована лица, ако их има.

Расправа се може одложити само из важних разлога, о чему решава веће.

### **Руковођење расправом и записник**

#### **Члан 37.**

Расправом руководи председник већа.

О расправи се води записник у који се уносе само битне чињенице и околности. Записник о одржаној усменој расправи потписују председник већа и записничар.

## **Изостанак странака са расправе**

### **Члан 38.**

Изостанак уредно позване странке са усмене расправе не одлаже њено одржавање.

Због изостанка странака са усмене расправе не може се узети да су оне одустале од својих захтева, већ ће се њихови поднесци прочитати.

Ако на усмену расправу не дођу ни тужилац ни тужени, а расправа се не одложи, суд ће расправити спор и без присуства странака.

## **Ток расправе**

### **Члан 39.**

На расправи реч прво добија члан већа који је известилац. Известилац излаже стање и суштину спора, не дајући своје мишљење. Председник већа даје реч тужиоцу, па заступнику туженог и заинтересованим лицима, водећи рачуна да се њихове изјаве односе само на спорна питања и околности од значаја за решење ствари.

Суд на расправи одлучује који ће се докази извести ради утврђивања чињеничног стања.

## **VIII. СУДСКЕ ОДЛУКЕ**

### **1. Пресуда**

#### *Решавање спора*

### **Члан 40.**

Суд решава спор пресудом.

Пресудом се тужба уважава или одбија као неоснована.

Суд доноси пресуду већином гласова.

О већању и гласању води се посебан записник који потписују сви чланови већа и записничар.

Већање и гласање врши се без присуства странака.

#### *Границе судског испитивања оспореног акта*

### **Члан 41.**

Законитост оспореног управног акта суд испитује у границама захтева из тужбе, али при том није везан разлозима тужбе.

На ништавост управног акта суд пази по службеној дужности.

#### *Пресуде донете у спору ограничене јурисдикције*

### **Члан 42.**

Ако се тужба уважава, суд пресудом поништава оспорени управни акт у целини или делимично и враћа предмет надлежном органу на поновно одлучивање, осим ако у тој ствари нови акт није потребан.

Ако се тужба уважава а тужбени захтев је да се утврди незаконитост акта без правних дејстава, или се тужбени захтев састоји само у утврђењу да је тужени поновио свој ранији акт који је већ поништен пред судом - суд се у пресуди ограничава на тражено утврђење.

Ако суд нађе да је оспорени акт ништав, донеће пресуду којом тај акт оглашава ништавим.

#### *Пресуде донете у спору пуне јурисдикције*

### **Члан 43.**

Када нађе да оспорени управни акт треба поништити, суд ће пресудом решити управну ствар, ако природа ствари то дозвољава и ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то. Таква пресуда у свему замењује поништени акт (спор пуне јурисдикције).

Спор пуне јурисдикције је искључен када је предмет управног спора управни акт донет по дискреционој оцени.

Изузетно, у појединим материјама спор пуне јурисдикције може да буде изричито искључен посебним законом.

Ако тужилац тражи да суд својом пресудом реши управну ствар, суд је обавезан да посебно наведе разлоге због којих тај захтев није прихватио.

У случајевима када би поништење оспореног акта и поновно вођење поступка пред надлежним органом изазвало за тужиоца штету која би се тешко могла надокнадити а суд је сам утврђивао чињенично стање, обавезан је да одлучи у

спору пуне јурисдикције, осим ако је такав спор законом искључен.

### *Пресуде донете у спору због ћутања управе*

#### **Члан 44.**

Када је тужба поднета на основу члана 19. овог закона, а суд нађе да је основана, пресудом ће уважити тужбу и наложити да надлежни орган донесе решење. Ако суд располаже потребним чињеницама, а природа ствари то дозвољава, он може својом пресудом непосредно решити управну ствар.

### *Одлучивање у парничним стварима у управном спору*

#### **Члан 45.**

Пресудом којом се оспорени управни акт поништава, односно оглашава ништавим, суд може одлучити и о захтеву тужиоца за повраћај ствари, односно за накнаду штете, ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то. У противном ће упутити тужиоца да свој захтев остварује у парничном поступку пред надлежним судом.

### *Доношење и објављивање пресуде*

#### **Члан 46.**

Суд ће, по завршеној расправи, одмах донети и објавити пресуду заједно са најважнијим разлозима.

У сложеним случајевима суд може најкасније у року од петнаест дана од дана закључења расправе да донесе пресуду.

Ако по завршеној усменој расправи не може да донесе пресуду, односно решење због тога што претходно треба да утврди неку чињеницу за чије расправљање није потребна нова усмена расправа, суд ће пресуду донети без расправе, најкасније у року од осам дана од дана када ту чињеницу утврди.

### *Садржина и саставни делови пресуде*

#### **Члан 47.**

Пресуда садржи означавање суда, име и презиме председника већа, чланова већа и записничара, означавање странака и њихових заступника, предмет спора, дан кад је пресуда донета и објављена, диспозитив, образложење и поуку о правном средству.

Диспозитив пресуде мора бити одвојен од образложења.

Изворник пресуде потписују председник већа и записничар.

Пресуда се издаје странкама у овереном препису.

## **2. Решење**

### *Сходна примена одредба које се односе на пресуде*

#### **Члан 48.**

Одредбе чл. 46. и 47. овог закона сходно се примењују и на доношење судских решења.

## **IX. ВАНРЕДНА ПРАВНА СРЕДСТВА**

### **1. Захтев за преиспитивање судске одлуке**

#### *Услови и разлози за подношење*

#### **Члан 49.**

Против правноснажне одлуке Управног суда странка и надлежни јавни тужилац могу да поднесу Врховном касационом суду захтев за преиспитивање судске одлуке (у даљем тексту: "захтев").

Захтев може да се поднесе:

- 1) када је то законом предвиђено;
- 2) у случајевима када је суд одлучивао у пуној јурисдикцији;
- 3) у стварима у којима је у управном поступку била искључена жалба.

Захтев може да се поднесе због повреде закона, другог прописа или општег акта или повреде правила поступка која је могла бити од утицаја на решење ствари.

#### *Начин предаје*



## **Члан 50.**

Захтев се предаје Врховном касационом суду, на начин одређен у члану 20. ст. 1, 2. и 4. овог закона.  
Када је странка физичко лице, захтев предаје преко пуномоћника из реда адвоката.

### *Рок за подношење*

## **Члан 51.**

Захтев се подноси Врховном касационом суду у року од 30 дана од дана достављања странци, односно надлежном јавном тужиоцу одлуке суда против које се захтев подноси.

Ако надлежном јавном тужиоцу није достављена одлука суда, он може поднети захтев у року од 60 дана од дана достављања одлуке суда странци којој је последњој достављена.

### *Садржина захтева и одбацивање неуредног захтева*

## **Члан 52.**

Захтев садржи означање судске одлуке чије се преиспитивање предлаже, означање подносиоца захтева, као и разлоге и обим у коме се предлаже преиспитивање.

Ако је захтев непотпун или неразумљив, Врховни касациони суд ће га одбацити решењем против кога није дозвољена жалба.

### *Поступање са захтевом*

## **Члан 53.**

Недозвољен или неблаговремен захтев или захтев који је поднело неовлашћено лице Врховни касациони суд ће одбацити решењем.

Ако Врховни касациони суд не одбаца захтев, доставиће га противној странци из управног спора, која може, у року који суд одреди, поднети одговор на захтев.

Суд против чије је одлуке поднет захтев и тужени дужни су да без одлагања а најкасније у року од 30 дана, доставе Врховном касационом суду, на његов захтев, све списе.

### *Начин и границе одлучивања о захтеву*

## **Члан 54.**

Врховни касациони суд решава о захтеву за преиспитивање судске одлуке, односно без одржавања усмене расправе, а побијану одлуку испитује само у границама захтева.

### *Садржина одлуке о захтеву*

## **Члан 55.**

Врховни касациони суд пресудом одбија или уважава захтев као основан.

Пресудом којом захтев уважава, Врховни касациони суд може укинути или преиначити судску одлуку против које је поднет захтев.

Ако Врховни касациони суд укине судску одлуку, предмет враћа суду чија је одлука укинута, а тај суд је дужан да изведе све процесне радње и да расправи питања на која му је указао надлежни суд.

## **2. Понављање поступка**

### *Разлози понављања*

## **Члан 56.**

Поступак завршен правноснажном пресудом или решењем суда поновиће се по тужби странке:

1) ако странка сазна за нове чињенице, или нађе или стекне могућност да употреби нове доказе на основу којих би спор био повољније решен за њу да су те чињенице, односно докази били изнети или употребљени у ранијем судском поступку;

2) ако је до судске одлуке дошло услед кривичног дела судије или запосленог у суду, или је одлука издејствована преварном радњом заступника или пуномоћника странке, његовог противника или противниковог заступника или пуномоћника, а таква радња представља кривично дело;

3) ако је судска одлука заснована на пресуди донетој у казненој или грађанској ствари, а та пресуда је касније укинута другом правноснажном судском одлуком;

4) ако је исправа на којој се заснива судска одлука лажна или лажно преиначена, или ако је сведок, вештак или

странка, приликом саслушања пред судом, дала лажан исказ, а одлука суда се заснива, на том исказу;

5) ако странка нађе или стекне могућност да употреби ранију судску одлуку донету у истом управном спору;

6) ако заинтересованом лицу није омогућено да учествује у управном спору;

7) ако став из накнадно донете одлуке Европског суда за људска права у истој ствари може да буде од утицаја на законитост правноснажно окончаног судског поступка.

Због околности из тач. 1. и 5. става 1. овог члана понављање ће се дозволити само ако странка без своје кривице није била у стању да те околности изнесе у ранијем поступку.

### *Рокови за тражење понављања поступка*

#### **Члан 57.**

Понављање поступка може се тражити најкасније у року од 30 дана од дана кад је странка сазнала за разлог понављања, осим у случају из члана 56. став 1. тачка 7. када се може тражити у року од 6 месеци од дана објављивања одлуке Европског суда за људска права у "Службеном гласнику Републике Србије".

Ако је странка сазнала за разлог понављања поступка пре него што је поступак пред судом завршен, а тај разлог није могла употребити у току поступка, понављање се може тражити у року од 30 дана од дана достављања одлуке суда.

По протеку пет година од правноснажности судске одлуке понављање поступка се не може тражити.

### *Надлежност за одлучивање по тужби за понављање поступка*

#### **Члан 58.**

О тужби за понављање поступка решава суд који је донео одлуку на коју се односи разлог за понављање поступка.

### *Садржина тужбе за понављање поступка*

#### **Члан 59.**

У тужби за понављање поступка мора се нарочито навести:

- 1) судска одлука донета у поступку чије се понављање тражи;
- 2) законски разлог понављања (члан 56) и докази, односно околности које чине вероватним постојање тог основа;
- 3) околности из којих произлази да је тужба поднета у законском року и чиме се то доказује;
- 4) у ком правцу и у ком обиму се предлаже измена судске одлуке донете у поступку чије се понављање тражи.

### *Одбацивање тужбе за понављање поступка*

#### **Члан 60.**

Суд ће решењем одбацивати тужбу за понављање поступка, ако утврди да је тужбу поднело неовлашћено лице, или да тужба није благовремена, или да странка није учинила бар вероватним постојање законског основа за понављање поступка.

### *Достављање тужбе на одговор*

#### **Члан 61.**

Ако суд не одбаци тужбу по члану 60. овог закона, доставиће је противној странци из управног спора и заинтересованим лицима, и позваће их да у року од 15 дана одговоре на тужбу.

### *Одлучивање о дозволи понављања поступка*

#### **Члан 62.**

По истеку рока за одговор на тужбу, суд решењем одлучује да ли ће дозволити понављање поступка.

Ако суд нађе да има законског основа за понављање поступка, поновиће се оне процесне радње на које утичу разлози понављања.

### *Одлучивање о тужби за понављање поступка*

#### **Члан 63.**

После поновљеног поступка суд доноси пресуду.

Пресудом из става 1. овог члана ранија пресуда се може оставити на снази, укинута или преиначити.

## *Правна заштита против одлука суда у вези са понављањем поступка*

### **Члан 64.**

Против решења суда о одбацивању тужбе за понављање поступка, против решења којим се не дозвољава понављање поступка и против пресуде суда донете по тужби за понављање поступка може се поднети захтев за преиспитивање из члана 49. овог закона.

## *Сходна примена других процесних одредаба у поновљеном поступку*

### **Члан 65.**

У поновљеном поступку сходно се примењују одредбе овог закона о поступку по тужби и захтеву за преиспитивање судске одлуке, ако одредбама чл. од 56. до 64. овог закона није другачије одређено.

## **X. ТРОШКОВИ УПРАВНОГ СПОРА**

### **Трошкови спора**

#### **Члан 66.**

Трошкове управног спора чине издаци настали у току или поводом спора.

### **Одлучивање о трошковима**

#### **Члан 67.**

У управном спору о трошковима поступка одлучује суд.

## **XI. ИЗВРШЕЊЕ ПРЕСУДЕ**

### **Извршност пресуде**

#### **Члан 68.**

Пресуда се може извршити када постане правноснажна.

### **Правне последице поништења акта у управном спору**

#### **Члан 69.**

Када суд поништи акт против кога је био покренут управни спор, предмет се враћа у стање поновног решавања по жалби, односно стање поновног решавања по захтеву странке у првостепеном поступку, ако је жалба била законом искључена (стање пре него што је поништени акт донет).

Ако према природи ствари у којој је настао управни спор треба уместо поништеног управног акта донети други, надлежни орган је дужан да тај акт донесе без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од дана достављања пресуде, при чему је надлежни орган везан правним схватањем суда, као и примедбама суда у погледу поступка.

### **Правне последице активног непоступања по пресуди**

#### **Члан 70.**

Ако надлежни орган после поништења управног акта донесе управни акт противно правном схватању суда или противно примедбама суда у погледу поступка, па тужилац поднесе нову тужбу, суд ће поништити оспорени акт и сам решити управну ствар пресудом, осим ако то није могуће због природе те ствари или је иначе пуна јурисдикција законом искључена.

Пресуда донета у случају из става 1. овог члана у свему замењује акт надлежног органа.

Ако суд сматра да због природе ствари не може да сам реши управну ствар, дужан је да то посебно образложи.

О случају из става 1. овог члана суд извештава орган који врши надзор над радом органа.

### **Правне последице пасивног непоступања по пресуди**

#### **Члан 71.**

Ако надлежни орган после поништења управног акта не донесе одмах, а најкасније у року од 30 дана, нови управни акт или акт о извршењу пресуде донете на основу члана 43. овог закона, странка може посебним поднеском да тражи доношење таквог акта.

Ако надлежни орган не донесе акт из става 1. овог члана ни у року од седам дана од тражења странке, странка може посебним поднеском да захтева од суда који је донео пресуду доношење таквог акта.

По захтеву странке из става 2. овог члана, суд ће затражити од надлежног органа обавештење о разлозима због

којих управни акт није донео. Надлежни орган је дужан да ово обавештење да одмах, а најкасније у року од седам дана. Ако он то не учини, или ако дато обавештење, по нахођењу суда, не оправдава неизвршење судске пресуде, суд ће донети решење које у свему замењује акт надлежног органа, уколико природа ствари то дозвољава.

Суд ће решење из става 3. овог члана доставити органу надлежном за извршење, и о томе истовремено обавестити орган који врши надзор. Орган надлежан за извршење дужан је без одлагања да изврши овакво решење.

## **Право на накнаду штете због неизвршења пресуде**

### **Члан 72.**

Због штете настале неизвршењем, односно неблаговременим извршењем пресуде донете у управном спору тужилац има право на накнаду која се остварује у спору пред надлежним судом, у складу са законом.

## **Понављање поступка окончаног актом донетим у извршењу пресуде**

### **Члан 73.**

Када је надлежни орган донео управни акт у извршењу пресуде, па се код тог органа тражи понављање управног поступка окончаног управним актом донетим у извршењу судске пресуде, понављање се може дозволити само ако је разлог за понављање настао код органа који је тај управни акт донео.

## **XII. СХОДНА ПРИМЕНА ОДРЕДАБА ПАРНИЧНОГ ПОСТУПКА**

### **Члан 74.**

На питања поступка решавања управних спорова која нису уређена овим законом сходно ће се примењивати одредбе закона којим се уређује парнични поступак.

## **XIII. НОВЧАНО КАЖЊАВАЊЕ**

### **Новчано кажњавање руководиоца органа**

### **Члан 75.**

Ако се руководиоца органа из члана 31. став 1. не одазове позиву суда или не наведе по оцени суда оправдане разлоге за недостављање тражених исправа, суд ће му решењем изрећи новчану казну у износу од 10.000 до 50.000 динара.

Суд ће руководиоцу органа који није поступио по пресуди, у смислу члана 70. став 1. и члана 71. овог закона, решењем изрећи новчану казну у износу од 30.000 до 100.000 динара.

У случају да лице из ст. 1. и 2. овог члана и поред изречене новчане казне, не изврши обавезу због које му је казна изречена, суд може поново изрећи новчану казну у износу прописаном у ст. 1. и 2. овог члана.

### **Извршавање новчаних казни**

### **Члан 76.**

Новчана казна изречена по овом закону извршава се по службеној дужности.

## **XIV. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ**

### **Спровођење неокончаних поступака**

### **Члан 77.**

Поступци по тужбама, захтевима за ванредно преиспитивање судске одлуке и тужбама за понављање поступка поднетим до дана ступања на снагу овог закона, окончаће се пред Управним судом, по правилима поступка која су важила до дана ступања на снагу овог закона.

Поступци по жалбама изјављеним против пресуда донетих у управном спору и захтевима за заштиту законитости поднетим до дана ступања на снагу овог закона, окончаће се пред Врховним касационим судом по правилима поступка која су важила до дана ступања на снагу овог закона.

### **Престанак важења ранијих прописа**

### **Члан 78.**

Даном ступања на снагу овог закона престаје да важи Закон о управним споровима ("Службени лист СРЈ", број 46/96).

Даном ступања на снагу овог закона престају да важе одредбе члана 94. Закона о основним правима бораца, војних инвалида и породица палих бораца ("Службени лист СРЈ", број 24/98).

### **Ступање на снагу овог закона**

## Члан 79.

Овај закон ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у "Службеном гласнику Републике Србије".

## ИЗМЕНЕ

Уставни суд у саставу: председник др Драгиша Слијепчевић и судије др Оливера Вучић, Братислав Ђокић, Весна Илић Прелић, др Горан Илић, др Агнеш Картаг Одри, Катарина Манојловић Андрић, мр Милан Марковић, др Боса Ненадић, Милан Станић, др Драган Стојановић, мр Томислав Стојковић, Сабахудин Тахировић и Предраг Ћетковић, на основу члана 167. став 1. тачка 1. Устава Републике Србије, на седници одржаној 24. новембра 2011. године, донео је

## Решење

Решење је објављено у "Службеном гласнику РС", бр. 98/2011 од 23.12.2011. године.

1. Не прихвата се иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 19. Закона о управним споровима ("Службени гласник РС", број 111/09).
2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи предузетих на основу одредаба члана 19. Закона из тачке 1.

## Образложење

### I

Уставном суду поднета је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности члана 19. Закона о управним споровима. Оцена је тражена у односу на члан 22. став 1, члан 32. став 1. и члан 36. Устава. Иницијатор тражи оцену оспорене одредбе Закона и у односу на члан 7. Закона о забрани дискриминације и указује и на "намерно или ненамерно створене недоречености и шупљине" у Закону о управним споровима, будући да оспорени члан 19. Закона "не препознаје дупло ћутање управе већ изричито регулише ћутање првостепеног органа кад жалба није допуштена и ћутање другостепеног органа на донето првостепено решење". Иницијатор изражава "сумњу да су сročене одредбе (закона) тако дефинисане и нејасно утврђене... да се стиче оправдан дојам да је сам закон донет ради доношења пресуде на штету тужиоца ... да суд примењујући га у управној ствари суди на основу свог уметничког дојма тужбе, а не по праву и правичности... а неусаглашеност овог закона са 'пратећим нормама у Закону о општем управном поступку'... отвара сумњу у добру намеру законодавца при доношењу ЗУС-а". Наводи да према члану 208, а у вези са чланом 236. ст. 1. и 2, чланом 237. став 1. и 238. Закона о општем управном поступку, кад првостепено решење није донето у прописаном року и жалба није допуштена, странка може непосредно покренути управни спор, али да то према оспореном члану 19. став 2. Закона о управним споровима није могуће. Како Законом о управним споровима није прописано поступање кад настане двоструко ћутање управе, иницијатор сматра да постоји "правни вакуум" у ситуацији кад ћуте првостепени и другостепени орган, јер није прописана могућност да другостепени орган на ћутање првостепеног органа о допуштеној жалби одговори ћутањем, што по Закону о општем управном поступку није сметња непосредног покретања управног спора. Пошто ће у ситуацији из члана 208. Закона о општем управном поступку кад странка може непосредно покренути управни спор тужба у управном спору бити одбачена као преурањена на основу члана 22. став 3. и члана 26. став 1. тач. 1. и 2. Закона о управним споровима, иницијатор сматра да "ова норма члана 19. Закона о управним споровима не може бити правно дозвољена јер странка у управном поступку при ћутању управе нема правни основ за накнадно подношење захтева нити орган у управном поступку може такав накнадни захтев узети у разматрање (пошто) нема правног упоришта у ЗУС-у". Тиме су, по мишљењу иницијатора, зајемчено право на судску заштиту из члана 22. став 1. Устава и право на делотворно правно средство из члана 36. став 2. Устава илузорна јемства, будући да ће тужба и без разматрања бити одбачена. С обзиром на то да је неделотворно дејство било ког јемства противно Европској конвенцији о заштити људских права и слобода, доводи се у питање потреба постојања члана 19. Закона. Подносилац иницијативе предлаже и обуставу извршења појединачног акта донетог или радње предузете на основу оспореног члана 19. Закона о управним споровима.

Уставни суд је у спроведеном поступку утврдио да је оспореним одредбама члана 19. Закона о управним споровима ("Службени гласник РС", број 111/09) прописано: да ако другостепени орган, у року од 60 дана од дана пријема жалбе или у законом одређеном 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 поднети тужбу због недоношења захтеваног акта (став 1.); да 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 (став 2.).

Оцењујући основаност навода подносиоца иницијативе да у Закону о управним споровима није обезбеђено право на судску заштиту у случају постојања тзв. двоструког ћутања управе, јер у оспореном члану 19. Закона тај случај није прописан, Уставни суд је закључио да најпре треба одредити појам, садржину и врсте "ћутања управе" у нашем правном систему.

Уставом Републике Србије је утврђено да је правни поредак Републике Србије јединствен (члан 4. и члан 194. став 1.). Према одредби члана 198. став 2. Устава, законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.

Судска заштита у управном спору уређена је Закон о управним споровима (у даљем тексту: Закон). Закон уређује предмет управног спора, надлежност за решавање управних спорова, странке, правила поступка, правна средства и извршење донетих судских пресуда, прописујући да се овим законом обезбеђује судска заштита појединачних права и правних интереса и законитост решавања у управним и другим Уставом и законом предвиђеним појединачним стварима. Одредбама члана 3. Закона одређен је предмет управног спора, тако што је прописано: да у управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита (став 1.); да у управном спору суд одлучује и о законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита (став 2.); да суд у управном спору одлучује и о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено (став 3.); да се одредбе овог закона које се односе на управни акт, примењују и на друге акте против којих се може водити управни спор (став 4.).

Из наведених одредаба Устава и Закона произлази да је циљ управног спора обезбеђење судске заштите права странака првенствено у случајевима када су та права повређена управним актима и са њима уподобљеним другим појединачним актима. Судска контрола управе је облик спољне правне контроле управног решавања, који је и у члану 198. став 2. Устава дефинисан као преиспитивање пред судом законитости коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу странака.

Међутим, судска контрола управе не би била потпуна уколико би се задржала само на оцени законитости коначних појединачних аката као облика управног делања и када би ван њеног домашаја остали случајеви неактивности, непоступања, односно недоношења решења о захтеву или о жалби странке. Правна заштита странке о чијем захтеву или жалби није одлучено у управном поступку је неопходна, јер непоступањем управних органа права странке нису ништа мање угрожена него у случају доношења негативног незаконитог управног акта. С обзиром на то да Устав јемчи сваком право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом (члан 22. став 1.), као и право да се правично и у разумном року јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама (члан 32. став 1.), неопходно је да се у управном спору обезбеди судска заштита и у оним случајевима када у управном поступку није донесен акт по захтеву или по жалби странке.

Препорука Комитета министара Савета Европе П (2004.) 20 о судској ревизији/контроли управних аката од 15. децембра 2004. године у одељку "А. Дефиниције", између осталог, утврђује да се за сврхе ове препоруке под "управним актима" подразумевају и ситуације одбијања чињења или пропуштања чињења управног органа у случајевима када је обавезан да спроведе поступак по захтеву (1.б.), као и да у домену "судске ревизије", поред свих управних аката, треба да буде и свако кршење закона, укључујући недостатак стручности, неправилност поступка и злоупотребу овлашћења (2.1.б.).

Правни институт ћутања управе предвиђен је најпре у Закону о општем управном поступку ("Службени лист СРЈ", бр. 33/97 и 31/01 и "Службени гласник РС", број 30/10) (у даљем тексту: ЗУП). Одредбама ЗУП експлицитно су обавезани органи управног одлучивања на доношење решења у првостепеном и другостепеном поступку у прописаним роковима.

Одредбом члана 208. став 1. ЗУП одређени су рокови за издавање решења у првостепеном поступку, тако што је прописано да кад се поступак покрене поводом захтева странке, односно по службеној дужности ако је то у интересу странке, а пре доношења решења није потребно спроводити посебан испитни поступак, нити постоје други разлози због којих се не може донети решење без одлагања (решавање претходног питања и др.), орган је дужан да донесе решење и достави га странци што пре, а најдоцније у року од једног месеца од дана предаје уредног захтева, односно од дана покретања поступка по службеној дужности, ако посебним законом није одређен краћи рок, док је у осталим случајевима, кад се поступак покрене поводом захтева странке, односно по службеној дужности, ако је то у интересу странке, орган дужан да донесе решење и достави га странци најдоцније у року од два месеца, ако посебним законом није одређен краћи рок. Одредбом става 2. наведеног члана ЗУП прописано је да ако орган против чијег је решења допуштена жалба не донесе решење и не достави га странци у прописаном року, странка има право на жалбу као да је њен захтев одбијен, а ако жалба није допуштена, странка може непосредно покренути управни спор.

Члан 236. ЗУП прописује: да ако је жалбу изјавила странка зато што првостепени орган није донео решење у прописаном року (члан 208. став 2.), другостепени орган ће тражити да му првостепени орган саопшти разлоге због којих решење није донесено у одређеном року, па ако нађе да решење није донесено у року из оправданих разлога, или због кривице странке, одредиће првостепеном органу рок за доношење решења, који не може бити дужи од једног месеца, а ако разлози због којих решење није донесено у року нису оправдани, другостепени орган ће тражити да му првостепени орган достави списе предмета (став 1.); да ако другостепени орган може решити управну ствар према списима предмета, донеће своје решење, а ако не може, сам ће спровести поступак и својим решењем решити управну ствар, те изузетно, ако другостепени орган нађе да ће поступак брже и економичније спровести првостепени орган, наложиће да то учини и да му прикупљене податке достави у одређеном року, после чега ће сам решити управну ствар решењем које је коначно (став 2.).

Рок за доношење решења по жалби одређен је у члану 237. став 1. ЗУП тако што је прописано да се решење по жалби мора донети и доставити странци што пре, а најдоцније у року од два месеца од дана предаје жалбе, ако посебним законом није одређен краћи рок.

У члану 15. оспореног Закона утврђена је могућност покретања управног спора и када надлежни орган о захтеву, односно жалби странке није донео управни акт, под условима предвиђеним овим законом. У пракси се тај спор обично

назива спор због ћутања управе или спор због ћутања администрације.

Полазећи од уставног утврђења да је правни поредак у Републици Србији јединствен и сагледавајући са становишта тог начела цитиране одредбе члана 15. оспореног Закона у вези са одредбама члана 208. став 2, члана 236. и члана 237. став 1. ЗУП, Уставни суд је оценио да постоје три случаја у којима се може покренути спор због ћутања управе: први, када је надлежни орган донео првостепено решење, али другостепени орган није донео решење по жалби странке против првостепеног решења у законом прописаном року; други, када првостепени орган по захтеву странке није у законом прописаном року донео првостепено решење против кога није дозвољена жалба; трећи, када првостепени орган у законом прописаном року није донео решење о захтеву странке, а другостепени орган није решио по жалби странке поднетој због недоношења првостепеног решења (у даљем тексту: двоструко ћутање управе).

На основу свега изложеног, Уставни суд је оценио да је у члану 15. Закона начелно предвиђена могућност да се управни спор због ћутања управе покрене у сва три наведена случаја - због недоношења управног акта по захтеву, или по жалби, или и по захтеву и по жалби странке.

### III

Уставни суд је након тога приступио разматрању навода подносиоца иницијативе да "нејасно утврђене" одредбе оспореног члана 19. Закона представљају сметњу за непосредно покретање управног спора у случају двоструког ћутања управе која, по мишљењу иницијатора, чини илузорним јемства гарантована чланом 22. став 1. и чланом 36. став 2. Устава.

У одељку II образложења овог решења већ је наведено да је чланом 22. став 1. Устава утврђено право на судску заштиту повређених или ускраћених људских или мањинских права зајемчених Уставом, док је чланом 36. став 2. Устава утврђено да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу.

Тужба у управном спору несумњиво представља правно средство у смислу члана 36. став 2. Устава, али се може поставити питање да ли услови које предвиђа оспорени Закон омогућавају да се управни спор покрене у сва три раније наведена случаја ћутања управе, односно да ли омогућавају пружање судске заштите и у случају двоструког ћутања управе. Услови који морају бити испуњени да би се спор због ћутања управе могао водити и правне последице непостојања тих услова прописани су оспореним одредбама члана 19, као и одредбама члана 22. став 3. и члана 26. став 1. тач. 1) и 3) Закона.

Оспореним одредбама члана 19. Закона, као услов за подношење тужбе због ћутања управе предвиђен је протек два рока - првог, који износи 60 дана, осим ако посебним прописом није предвиђен краћи рок, у коме орган управног одлучивања није донео управни акт по захтеву или жалби странке и другог, који износи седам дана, а у коме је доношење управног акта изостало по поновљеном захтеву странке. Уколико се тужба поднесе пре него што предвиђени рокови истекну, суд ће је решењем одбацити као преурањену (члан 26. став 1. тачка 1), *in fine*).

Одредбом члана 22. став 3. Закона прописано је да се уз тужбу због ћутања управе прилаже копија захтева, односно жалбе, копија захтева о накнадном тражењу из члана 19. овог закона и доказ о предаји ових поднесака надлежном органу. Правна последица недостављања наведених доказа је, такође, одбацавање тужбе (члан 26. став 1. тачка 3)).

Уставни суд сматра да услови за подношење тужбе због ћутања управе прописани оспореним одредбама члана 19. и члана 22. став 3. Закона, у начелу, не представљају сметњу за коришћење овог правног средства и његову доступност странкама које очекују судску заштиту због неактивности органа управног одлучивања. Из навода поднете иницијативе произлази да ни сам иницијатор не оспорава уставност одредаба које су садржане у члану 19. Закона, већ спори то што у њима нису изричито прописани услови за покретање управног спора у случају двоструког ћутања управе. Дакле, разлози иницијативе тичу се садржине оспореног Закона, обима његовог уређивања када је у питању спор због ћутања управе и прецизности одредаба које прописују правила поступка у овом спору.

### IV

Устав у члану 3. прокламује владавину права као основну претпоставку Устава која почива на неутуђивим људским правима и утврђује да се владавина права остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону.

Одредбом члана 97. став 2. Устава утврђено је да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана, као и поступак пред судовима и другим државним органима.

Из наведених одредаба Устава произлази да се законом уређују поступци пред судовима, те да уређујући одређени судски поступак законодавац има уставну обавезу да обезбеди остваривање зајемчених права и слобода, а то значи и права на судску заштиту, на правично суђење и на правно средство, на начин како је то утврђено одредбама члана 22, члана 32. став 1. и члана 36. став 2. Устава. Начело владавине права не поставља само захтев за повиновањем власти Уставу и закону, већ поставља пред законодавну власт захтеве који се тичу квалитета закона које законодавац доноси. Према становишту Уставног суда, да би се један општи правни акт сматрао законом не само у формалном него и у садржинском смислу, тај закон мора бити у довољној мери прецизан, јасан и предвидљив, тако да појединац своје понашање може ускладити са њим без страха да ће због нејасних и непрецизних норми бити ускраћен у остваривању зајемчених права или да ће због тога сносити одређене санкције.

Како је Република Србија потписница Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција), Уставни суд је имао у виду да је Европски суд за људска права утврдио аутономни појам "закона" у смислу одредаба Европске конвенције. Европски суд је одредио да због начела правне сигурности морају бити задовољена два захтева која произлазе из израза "прописан законом". Прво, закон мора бити свима доступан на одговарајући начин - грађанину мора бити омогућено сазнање о томе шта је правно правило које ће се у датим околностима применити на одређени случај. Друго, норма се не може сматрати "законом" све док није формулисана довољно прецизно да грађанину омогући да према њој усклади своје понашање и да предвиди до степенa који је разуман у датим околностима последице које његово понашање може проузроковати. (Види: пресуду

Sunday Times против United Kingdom, 6538/74 од 26. априла 1979. године). Надаље, Европски суд је изнео мишљење да се израз "сагласно закону" не односи на пуко постојање домаћег закона, већ и на квалитет закона, захтевајући да он буде сагласан владавини права која се спомиње и у преамбули Европске конвенције. Најзад, утврђено је да закон мора бити довољно јасан у својим одредбама како би грађанину пружио одговарајуће сазнање у којим се околностима и под којим условима креће овлашћење јавних власти. (Види: пресуду Silver and Others против United Kingdom, 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75, 7136/75 од 25. марта 1983. године).

С обзиром на наведено, Уставни суд је констатовао да је тачна тврдња подносиоца иницијативе да оспореним одредбама члана 19. Закона нису изричито прописани услови за подношење тужбе због двоструког ћутања управе. Раније важећи Закон о управним споровима ("Службени лист СРЈ", број 46/96) прописивао је у члану 24. став 3, поред два случаја ћутања управе која су изричито предвиђена оспореним чланом 19. Закона, и трећи случај - двоструко ћутање управе. Дакле, прописујући у оспореном члану 19. Закона случајеве ћутања управе за које се мора обезбедити судска заштита, законодавац није био на задовољавајући начин прецизан, с обзиром на то да није изричито прописао и рокове за подношење тужбе због двоструког ћутања управе. Међутим, наведена мањкавост оспореног Закона, по оцени Уставног суда, не даје довољно основа за покретање поступка оцене уставности оспореног члана 19, јер се систематским и телеолошким тумачењем његових одредаба може отклонити свака сумња и неизвесност у погледу услова који морају бити испуњени за подношење тужбе у управном спору због двоструког ћутања управе. Наиме, како је законодавац недоношење и недостављање решења странци по њеном захтеву у прописаним роковима изједначио са одбијањем захтева странке, односно издавањем негативног решења о захтеву, које странци даје овлашћење за изјављивање жалбе, а затим и за покретање управног спора пред надлежним судом, то се недоношење решења по жалби против првостепеног ћутања управе може уподобити са недоношењем решења по жалби против негативног првостепеног решења. Стога се на подношење тужбе због двоструког ћутања управе могу применити рокови и услови прописани у ставу 1. оспореног члана 19. Закона. Имајући у виду да је чланом 15. Закона прописано да се управни спор може покренути и када управни орган није одлучио о захтеву и када није одлучио о жалби странке, Уставни суд је оценио да је воља законодавца била да се право на судску заштиту у управном спору обезбеди у свим случајевима ћутања управе, па и у оном који је предмет поднете иницијативе.

Посебан значај који управни спор због ћутања управе има за судску заштиту права странака у оним случајевима када у управном поступку није донет акт по захтеву или по жалби странке, као и чињеница да иницијатор не оспорава услове за подношење тужбе због ћутања управе који су у оспореном члану 19. Закона прописани, већ оспорава постојање правне празнине која се огледа у непрописивању услова за још један случај ћутања управе (двоструко ћутање управе), не указују на уставноправну заснованост захтева иницијатора да се из правног поретка уклоне оспорене одредбе и тако начини још већа правна празнина у Закону која се ни једном врстом тумачења закона не би могла попунити, а што би у потпуности онемогућило поступање и одлучивање надлежног суда у свим споровима због ћутања управе. Резултат касаторне одлуке у овом случају представљао би неупоредиво шире подручје деловања Уставног суда од оног које обухвата поднета иницијатива. Из свега произлази да важење и примена оспорених одредаба члана 19. Закона, и поред констатованих недостатака, са становишта њене уставности ипак није спорна, јер се правилним тумачењем Закона, а полазећи од наведених одредаба Устава, може утврдити прави смисао оспорених одредаба у складу са објективном вољом законодавца и циљем који је њиховим прописивањем требало постићи.

Уставни суд је, стога, оценио да оспореним одредбама члана 19. Закона странкама није ускраћено остваривање права зајемчених чланом 22. став 1, чланом 32. став 1. и чланом 36. став 2. Устава, јер је, правилним тумачењем оспорених законских одредаба, свакој странци омогућено право на судску заштиту, право на приступ суду као елемент права на правично суђење, те право на правно средство.

Следом наведеног, Уставни суд је оценио да одредбе садржане у оспореном члану 19. Закона, иако недовољно прецизне, уставноправно нису спорне, те да из тих разлога нема основа за покретање поступка за утврђивање њихове несагласности са Уставом. Стога Суд, у складу са одредбом члана 53. став 3. Закона о Уставном суду ("Службени гласник РС", број 109/07), није прихватио поднету иницијативу, одлучујући као у тачки 1. изреке.

Уставни суд констатује да, полазећи од одредаба члана 167. Устава, није надлежан да оцењује сагласност два закона, па тако ни сагласност оспорених одредаба Закона са Законом о забрани дискриминације.

С обзиром на то да је донео коначну одлуку, захтев за обуставу извршења појединачних аката, односно радњи предузетих на основу оспорених одредаба Закона, Суд је одбацио, сагласно одреди члана 56. став 3. Закона о Уставном суду, одлучујући као у тачки 2. изреке.

Суд је, на основу члана 49. став 2. Закона о Уставном суду, као и члана 82. став 2. Пословника о раду Уставног суда ("Службени гласник РС", бр. 24/08, 27/08 и 76/11), донео Закључак да ово решење објави у "Службеном гласнику Републике Србије", због ширег значаја за заштиту уставности и законитости.

Полазећи од изнетог, Уставни суд је, на основу одредаба члана 46. тач. 3) и 5) Закона о Уставном суду, донео Решење као у изреци.

IУз број 107/2011

Председник  
Уставног суда,  
др Драгиша Слијепчевић, с.р.