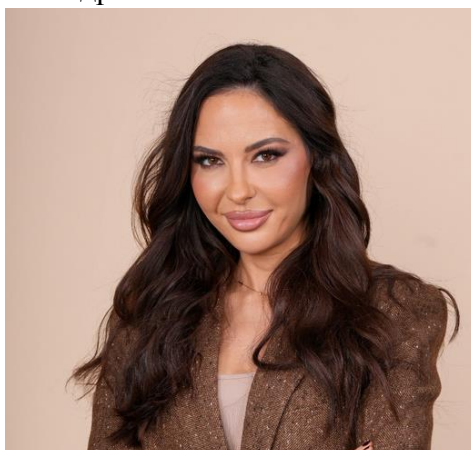


др Јована Величковић*



ЗАСТУПАЊЕ ТУЖЕНОГ У УПРАВНОМ СПОРУ

Закон о управним споровима ("Службени гласник РС", бр. 111/09 - ЗУС) у примени је тачно шеснаест година (датум почетка примене је 30.12.2009. године). Имајући у виду да је реч о значајном временском периоду, а да закон има свега 79 чланова, могло би се претпоставити да су сва спорна питања у вези примене закона до сада разјашњена. Ипак, претпоставка није тачна.

Веома значајна и на први поглед не толико интересантна тема се односи на заступање туженог у управном спору. ЗУС у чл. 12 прописује да је тужени у управном спору орган чији се управни акт оспорава, односно орган који по захтеву, односно по жалби странке није донео управни акт. Наведена дефиниција је прилично широка, те захтева консултовање теорије у погледу одређења појма управног органа.¹ Свакако, сврха и обим овог текста не дозвољава разматрање теоријског поимања управног органа, те је довољно указати да се у практичној примени под овај појам може подвести широк спектар органа попут министарстава, управа и инспектората, посебних организација (завода, дирекција, секретаријата, агенција), органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као и други бројни недржавни органи.²

Теорија сматра да је питање заступање странка у управном спору постало актуелно тек доношењем ЗУС-а и увођењем одредбе да суд одлучује на основу чињеница утврђених на усменој и јавној расправи, што до тада није био случај, јер се у управном спору одлучивало без расправе.³

¹ Видети: Зоран Томић, *Опште управно право*, шеснаесто издање, Правни факултет у Београду, 2023.

² Зоран Лончар, „Заступање странака у управном спору“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 4/2015, 1698-1699.

³ Ibid, 1696.

У зависности од управног органа који се налази на месту туженог, у сваком појединачном случају се поставља питање које то конкретно лице може имати способност предузимања процесних радњи у судском поступку. Управни спор се у српском праву ослања на општа правила парничног поступка,⁴ што подразумева и сходно ослањање на теоријске концепте општег грађанско-судског поступка. У теорији процесног права, а у односу на питање ко може предузимати радње у поступку, позната је подела на парничну и постулациону способност. Парнична способност је способност странке да са процесноправним дејством самостално или преко заступника којег је сама одредила, предузима парничне радње у одређеном спору. Сходно члану 75 ст. 1 Закона о парничном поступку ("Службени гласник РС", бр. 72/11, 49/13 - одлука УС, 74/13 - одлука УС, 55/14, 87/18, 18/20 и 10/23 - др. закон - ЗПП) странка која је потпуно пословно способна може сама да предузима радње у поступку. Постулациона способност је својство парнично способне странке да може сама непосредно предузимати парничне радње пред судом без потребе да ангажује пуномоћника. ЗПП прописује само једну парничну радњу за коју странка нема поступлациону способност, већ је неопходно да ангажује адвоката, а то је случај изјављивања ванредног правног лека (чл. 85 ст. 6).

Уколико теоријске концепте општег парничног поступка сведемо на практичну примену, у односу на тему заступања туженог у управном спору, поставља се питање које лице испред туженог органа може предузимати радње у поступку и оно што је заправо дало повода за настанак овог текста, да ли тужени орган може имати пуномоћника из реда адвоката.

ЗУС не уређује материју заступања странака у управном спору. Код таквог стања ствари, као логичан се намеће закључак да би једино било могуће сходно применити општа правила парничног поступка. Према општим правилима парничног поступка правно лице у поступку може заступати законски заступник, или пуномоћник који долази из реда запослених са положеним правосудним испитом. Свакако, правно лице у парничном поступку може имати и пуномоћника из реда адвоката којег овлашћује законски заступник.⁵ По природи ствари, уколико говоримо о сходној примени правила парничног поступка о заступању туженог у управном спору могуће је ослонити се само на правила о заступању правног лица као парничне странке, иако

⁴ ЗУС, чл. 74 прописује да ће се на питања поступка решавања управних спорова која нису уређена овим законом сходно примењивати одредбе закона којим се уређује парнични поступак.

⁵ ЗПП, чл. 77, 85 ст. 4.

тужени у управном спору може бити и орган који нема својство правног лица, што не би могао бити случај у парничном поступку.

Међутим наведено само на први поглед делује као логично и једноставно решење за предмет разматрања.

У досадашњој судској пракси на тему заступања туженог у управном спору поставило се питање да ли тужени државни орган, односно орган покрајинске самоуправе, може заступати правобранилаштво. О овој теми Управни суд је заузео правни став утврђен на 74. Седници свих судија одржаној дана 4.12.2017. године, према којем правобранилаштво не може заступати тужени орган. Образложење које је дато у основи се своди на аргумент да се у управном спору не одлучује о имовинским правима или интересима управног органа (што је неопходан елемент за успостављање надлежности правобранилаштва), већ се одлучује о законитости управног акта.⁶ Дакле, у овом случају Управни суд се изјашњавао о једном специфичном питању, које се заправо не односи на општу тему заступања туженог у управном спору, већ домаћају надлежности правобранилаштва. Међутим, остаје отворено питање да ли тужени орган може заступати пуномоћник и које лице би могло да има то својство.

Став Управног суда, Одељења у Новом Саду, јесте да тужени орган у управном спору не може заступати адвокат. Сам став као такав, може или не мора бити споран, али је споран начин на који је заузети став саопштен странкама, а стручној јавности скоро да је непознат. У конкретном случају одговор на тужбу је поднет од стране пуномоћника из реда адвоката, а пуномоћник је доставио и списе управног поступка. Неколико месеци касније Управни суд се обраћа директно туженом органу са захтевом да се доставе списи управног поступка. У датом тренутку деловало је да је дошло до техничке грешке у суду и да списи омашком нису здружени. Следећа околност која настаје јесте да се позив за усмену расправу поново доставља директно туженом органу, а не пуномоћнику. Стицајем околности пуномоћник туженог органа је захтевао одређивање другог термина усмене расправе због претходно преузетих обавеза, али је суд остао потпуно пасиван на тај захтев, да би се на крају на самој расправи испоставило да је разлог свему наведеном став суда да тужени орган не може бити заступан од стране пуномоћника из реда адвоката. Овакав поступак суда је фактички довео до исхода да и одговор на тужбу, те наводи и докази достављени уз одговор неће бити уважени, јер су предузети од стране неовлашћеног лица.

⁶ Став објављен у оквиру Билтена судске праксе Управног суда бр. 10/2024, 445.

Овакво поступање суда је потребно критиковати јер је противан основним принципима правне сигурности и права на правну заштиту. Како је наведено, заступање странака у управном спору није регулисано законом. О овој теми постоји заузет правни став, али у веома ограниченом обиму и суштински се не односи на тему заступања туженог у управном спору, већ домаћај надлежности правобранилаштва. Уколико је суд става каквог јесте, а у недостатку чињенице да тај став има основ у закону или јавно објављеном правном ставу Управног суда, овакво поступање суда је и више него спорно.

О теми заступања туженог органа у управном спору се веома мало говорило чак и у литератури. О наведеном је пре десет година писао проф. др Зоран Лончар износећи став да "С обзиром на то да је тужена странка увек доносилац управног акта против кога незадовољна странка из управног поступка покреће управни спор, претпоставка је да такав субјект, чија је основна делатност решавање у управним стварима, располаже са довољно стручног знања да пред Управним судом на јасан начин одбрани став који је изнео у оспореном управном акту... те да не постоји потреба, а ни оправдање, да у управном спору у оквиру усмене расправе на страни туженог, уместо овлашћеног стручног лица која је водило управни поступак у коме је донет, пред судом оспорени управни акт, учествује неко друго лице. Као што одговор на тужбу у име туженог органа увек, по правилу, припрема службено лице које је водило управни поступак у коме је донет оспорени акт, сасвим је логично да оно и у случају одржавања усмене расправе у управном спору учествује испред туженог органа. То је уосталом један од основних разлога зашто се у управном спору на страни туженог, за разлику од тужиоца, у својству пуномоћника никада не појављују адвокати".⁷ Међутим, битно је нагласити да је у истом раду изричито наведено да ово питање није регулисано ЗУС-ом, те да је само логично да туженог не би требало да заступа нико други осим службеног лица које је донело оспорени управни акт услед чега се на ово питање сходно примењују општа правила парничног поступка.

Управо у овом сегменту је проблематично поступање суда, јер заступање странака није регулисано ЗУС-ом, нити је о томе заузет општи став на Седници свих судија, те значајан део стручне и опште јавности није ни упознат са овим ставом и поставља се питање где је у овом случају граница између примене и стварања права,

⁷ З. Лончар, 1700-1701.

јер надлежност суда може бити само примена права, а не и креирање правне норме које нема утемељење у било ком пропису.

У прилог томе да овакво озбиљно питање не може бити препуштено судској пракси, већ да је реч о питању о којем може да се изјасни само законодавац говори хрватско право и недавне измене правила управног спора из 2024. године. Наиме, у јулу 2024. године ступио је на снагу нови Закон о управним споровима (NN 36/24). У јавно доступним анализама разлога измена закона, као један од важнијих разлога истиче се потреба за јаснијим уређењем процесних института, те укидање сходне примена правила парничног поступка на управни спор, за које је пракса показала да нису адекватна. У складу са наведеним дошло је до значајних измена процесних института, између осталог у сегменту заступања странака, те је у односу на туженог у чл. 21 ст. 3 изричито прописано да "За туженика радње у спору може подузимати службена особа јавноправног тијела која је донијела или пропустила донијети одлуку, поступила или пропустила поступити односно службена особа јавноправног тијела чија је одлука потврђена оспораваном одлуком те друга особа одређена прописима о унутарњем устројству јавноправног тијела. За подузимање радњи у спору челник јавноправног тијела може овластити другу службену особу тог тијела. Тијела државне управе и друга државна тијела по пуномоћи челника може заступати државно одвјетништво".⁸ Сходно образложењу предлога закона⁹ циљ доношења потпуно новог закона је била потреба осавремењивања управног спора, укидање супсидијарне примене Закона о парничном поступку, боља заштита права странака, а све како би се постигло да одлучивање у управном спору буде у складу са тековинама Европске уније. Конкретно када је реч о изменама правила о заступању странака, у односу на правила о заступању туженог је наведено да су тиме осигуране правне претпоставке за професионално и квалитетно суделовање јавно-правних тела као странке у управном спору.

У крајњем исходу може се приметити да је основни аргумент за став да туженог у управном спору не може заступати пуномоћник из реда адвоката, како теорије, тако и хрватског законодавца, претпоставка да адвокат не може имати боља знања о предмету спора посматрано у односу на службено лице које је било надлежно да одлучивање о управној ствари која је предмет спора.

⁸ <https://www.zakon.hr/z/101/zakon-o-upravnim-sporovima>.

⁹ <https://www.sabor.hr/hr/sjednice-sabora/konacni-prijedlog-zakona-o-upravnim-sporovima-drugo-citanje-pz-br-623?>

Са овим ставом се можемо сложити или не, а вероватно је да јесте исправан. Такође је исправан и став хрватског законодавца да општа правила парничног поступка нису адекватна за управни спор. На примеру заступања туженог, ова хипотеза се доказује на два начина. Како је напред наведено, у односу на предмет разматрања примерна правила која бисмо могли да сходно применимо у оквиру теме разматрања су правила о заступању правних лица у парничном поступку, у оквиру којих је централни појам законски заступник уписан у надлежни регистар. Међутим, у управном поступку, а посматрано у односу на управни орган немамо појам законског заступника већ службеног лица. У чл. 39 Закона о општем управном поступку ("Службени гласник РС", бр. 18/16, 95/18 - аутентично тумачење и 2/23 - одлука УС) је прописано да (1) Орган поступа у управној ствари преко овлашћеног службеног лица. (2) Овлашћено службено лице, у смислу овог закона, јесте лице које је распоређено на радно место које чине и послови вођења поступка и одлучивања у управној ствари, или само послови вођења поступка или предузимања појединих радњи у поступку. (3) Ако службено лице није одређено, решење у управном поступку доноси руководилац органа. (4) Орган на погодан начин објављује која су службена лица овлашћена за одлучивање у управним стварима, а која за предузимање радњи у поступку пре доношења решења.

Имајући у виду наведено, очигледно је да није могуће применити општа правила парничног поступка у односу на заступање туженог у управном спору, јер не постоје категорије овлашћених лица које би могле да се међусобно уподобе.

Затим и на примеру односа парничне и постулативне способности уочава се да сходна правила није могућа. У парничном поступку опште је правило да странка може самостално предузимати радње у поступку, а да само изузетно мора ангажовати пуномоћника, односно има потпуну парничну, а у ретким околностима ограничену постулативну способност. У управном спору је обрнуто, тужени има неограничену "постулативну способност", али са друге стране ограничену "парничну способност" јер нема могућност да реализује сегмент парничне способности који се односи на то да све радње које може предузети самостално, може и преко пуномоћника, јер овај други сегмент недостаје, те самим тим не постоје радње које се морају предузети преко пуномоћника. Међутим, ово је исход који не може сам од себе проистећи, већ би морао бити прописан законом.

Имајући у виду све наведено, као крајњи закључак може се рећи да је у српском праву у односу на заступање туженог у управном спору постоји правна празнина, јер

није регулисано ЗУС-ом, док сходна примена општих правила ЗПП о заступању правних лица није могућа. У таквим околностима Управни суд, барем без заузимања општег става и на адекватан начин саопштеног стручној јавности, не би требало да доноси одлуке које су негативне по странке.

Међутим, иако сходна примена општих правила о заступању правних лица није могућа на управни орган, сходна примена правила из чл. 91 ст. 2 ЗПП-а јесте могућа. Овим чланом ЗПП-а је прописано да је суд дужан да у току целог поступка пази да ли је лице које се појављује као пуномоћник овлашћено за заступање. Ако утврди да лице које се појављује као пуномоћник није овлашћено за предузимање одређење радње, суд ће да укине парничне радње које је то лице предузело ако те радње странка није накнадно одобрила. Управо такву одредбу садржи хрватски Закон о управним споровима, који у чл. 27 ст. 2 прописује да "ако утврди да опуномоћеник који није одвјетник није способан обављати ту дужност, суд ће упозорити странку на штетне последице које могу настати због неправилног заступања", те у овом случају сходна примена правила парничног поступка не би била супротна природи управног спора.

Дакле, до измена ЗУС-а или барем заузимања општег става на Седници одељења свих судија Управног суда, уколико би се догодило да туженог у управном спору заступа адвокат, суд је у најмању руку дужан да обавести странку да радње у управном спору није могуће предузети преко пуномоћника, те да позове тужени орган да се изјасни да ли прихвата радње које је предузео пуномоћник и/или да остави примерни рок за предузимање процесних радњи од стране овлашћеног службеног лица.

Циљ овог текста је био да се стручна јавност упозна са предметом разматрања, те да се укаже на изузетну важност теме и потребу да се што је пре могуће регулише на институционалном нивоу, јер се односи на темеље права на правично суђење, владавине права и правне сигурности. Потпуно одвојено питање јесте да ли је став суда исправан или није, извесно је да јесте, али да би био применљив у правном поретку морао би добити институционализовану форму, а не форму става у појединачним предметима.

Датум објаве: 1.2.2026. године

*Текстови објављени на страници Правне теме на сајту Асоцијације судијских помоћника не представљају правне савете, већ личне ставове аутора, који не морају нужно одражавати ставове Асоцијације судијских помоћника.