

*Prof. dr Borče Davitkovski*  
*Prof. dr Ivana Šumanovska-Spasovska*

Pravni fakultet „Justinijan Prvi“ Univerziteta „Sv. Kiril i Metodij“ u Skopju

*Проф. др Елена Давитковска*

Ekonomski institut Univerziteta „Sv. Kiril i Metodij“ u Skopju

## **SPOR PUNE JURISDIKCIJE U UPRAVNO-SUDSKOM POSTUPKU – PRAVILO ILI IZUZETAK?**

*Upravno-sudska zaštita posebno je važna tema koja se tiče interesa fizičkih i pravnih lica i javnih organa pri postupanju u upravnim stvarima, ali i upravnih sudova kao kontrolora zakonitosti konačnih upravnih akata. S obzirom na činjenicu da je upravni spor poslednja instanca u kojoj se odlučuje o formalnoj i materijalnoj zakonitosti konkretnih akata, ono što stranke očekuju je da se njime obezbedi efikasna i delotvorna sudska zaštita. Naime, stranke očekuju da Upravni sud donese pravosnažnu odluku koju će nadležni organ izvršiti u roku od 30 dana. Međutim, u praksi postoje primeri kada nadležni organ odlučuje da donese odluku kojom ne poštuje uputstva navedena u presudi.*

*Predmet analize ovog rada je pitanje da li je dovoljno efikasno obezbeđena pravna sigurnost stranke da samo Upravni sud odlučuje u sporu zakonitosti i da pritom donosi anulativnu presudu. Ili se ukazuje potreba da Upravni sud treba sve više da odlučuje u sporu pune jurisdikcije i da odlučuje donošenjem punovažne odluke, pri čemu će u potpunosti zameniti osporeni upravni akt? Za ovakav stav postoje argumenti za i protiv (pro i contra). Ipak, u skladu sa evropskim principima, prevladava stav da spor pune jurisdikcije u kome će sud odlučiti, na osnovu prethodno sprovedene usmene rasprave, tokom koje je sam utvrdio činjenično stanje postaje pravilo, a spor zakonitosti postaje izuzetak. Na osnovu gore navedenog, može se videti da smo u radu upotrebili komparativni, istorijski i normativni metod. Konkretno, da u odnosu na uređivanje vrsta upravnih sporova, što adekvatnije potvrdimo hipotezu da se u upravno-sudskom postupku sve više stavlja akcenat na spor pune jurisdikcije. Sve to ukazuje na neophodnu potrebu izmena i dopuna Zakona o upravnom sporu u Republici Makedoniji u pogledu detaljnijeg uređivanja usmene rasprave i spora pune jurisdikcije.*

**Ključne reči:** Upravni spor; Upravno sudstvo; Spor pune jurisdikcije; Usmena rasprava; Činjenično stanje.

---

Borče Davitkovski, [bdavitkovski@yahoo.com](mailto:bdavitkovski@yahoo.com).

## 1. PRAVNI OKVIR KOJIM SE UREĐUJE SPOR PUNE JURISDIKCIJE

### 1.1. Pojam spora pune jurisdikcije

Konsekventno, u pojmu upravno-sudskog postupka, koji se vodi „radi pružanja sudske zaštite prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih lica i obezbeđivanje zakonitosti, pri čemu Upravni sud, u upravnom sporu odlučuje o zakonitosti akata organa državne uprave, Vlade, drugih državnih organa, opštine i grada Skoplja, organizacije utvrđene zakonom i pravna i druga lica koja vrše javna ovlašćenja (nosiocje javnih ovlašćenja), kad odlučuju o pravima i obavezama u pojedinačnim upravnim stvarima, kao i o aktima usvojenim u prekršajnim postupcima“,<sup>1</sup> uočava se da upravno sudstvo predstavlja spoljnu sudsku kontrolu nad aktima javnih organa.

U toku sprovođenja sudske kontrole, sud ima nekoliko ovlašćenja koja proističu iz vrste upravnog spora. U teoriji se izdvajaju tri vrste upravnih sporova, uključujući: objektivni i subjektivni upravni spor, prethodni i dodatni upravni spor, spor zakonitosti i spor pune jurisdikcije. Objektivni i subjektivni sporovi međusobno se razlikuju saglasno kriterijumu predmeta upravnog spora, u stvari objekat zaštite, pa tako ukoliko je predmet zaštite konkretan upravni akt, onda je reč o subjektivnom sporu, a ukoliko se osporava opšti akt uprave, onda je reč o objektivnom upravnom sporu. U R. Makedoniji postoji subjektivni upravni spor, što znači da se tužba pred Upravnim sudom može podnositi samo protiv konačnog upravnog akta, u suprotnom, kada bi se tužbom osporio opšti akt, sud ima ovlašćenje da odbaci tužbu zbog nenadležnosti. Razlog je što se u slučaju R. Makedonije pravna zaštita opštih akata pruža pred Ustavnim sudom Republike Makedonije. Druga podela zasniva se na kriterijumu da li pre podnošenja tužbe postoji konačni upravni akt, ili upravni organi u upravnom postupku nisu doneli upravni akt, pri čemu nastupa institucija ćutanja administracije. U prvom slučaju imamo dodatni upravni spor, u kojem se u prilogu tužbe nalazi i osporeni upravni akt, i sud ima ovlašćenje da odlučuje o njegovoj zakonitosti. Suprotno, u drugom slučaju ako nije donet akt od strane organa uprave, sud ima dve alternative: da odluči i da sam reši upravni predmet, ili da naloži nadležnom organu da on donese upravni akt u određenom vremenskom periodu i da objasni razloge zbog kojih nije doneo rešenje. Treća vrsta upravnih sporova podeljena je prema kriterijumima ovlašćenja Upravnog suda. Dakle, ako sud ima ovlašćenje samo da odluči da li je akt zakonit ili nije, to znači da odluči u sporu zakonitosti. Ukoliko se upusti u meritorno odlučivanje o predmetu, može sâm da reši upravnu stvar i svojom presudom u potpunosti da zameni osporeni upravni akt, što podrazumeva da je spor rešen punom jurisdikcijom.

Ova podela upravnih sporova na sporove zakonitosti i sporove pune jurisdikcije datira od *Edouarda Laferiea*, koji je u svojoj „Studiji o upravnom sistemu i sporova“, s kraja XIX veka, napisao da je klasifikacija upravnih sporova zasno-

---

<sup>1</sup> Закон за управните спорови – ЗУС, *Службен весник на Р. Македонија*, бр. 62/2006.

vana na prirodi i obimu ovlašćenja sudije.<sup>2</sup> Isto tako, naziv ovog spora je različit. Na primer, u Francuskoj se koristi izraz „*contentieux au fond*“, odnosno „*contentieux de pleine juridiction*“, koji je veoma sličan italijanskom terminu „*la giurisdizione di merito*“, kao i nemačkom „*volle und beschränkte Verwaltungsgerichtsbarkeit*“. Predmet tužbe za odlučivanje u sporu pune jurisdikcije razlikuje se od tužbe za ocenu zakonitosti, jer se njome može zahtevati: poništavanje akta, ili zahtev za njegovu izmenu, kao i zahtev za nadoknadu štete od strane organa uprave, može se zahtevati i vraćanje nezakonito oduzetih predmeta, zahtev za usvajanje donošenja akta (u slučaju ćutanja uprave) i odlučivanje o određenom pravu ili obavezama. Presuda koju donosi sud u sporu pune jurisdikcije takođe se razlikuje od presude u sporu zakonitosti. Prema tome, u dispozitivu, izuzev odlučivanja da li će se osporeni akt poništiti ili ne, odlučuje se i za pravo.

Na primer, dispozitiv presude u sporu pune jurisdikcije glasi:

„Tužba tužioca V. F. i J. F. oba iz s. V.-G., SE UVAŽAVA.

Sporna odluka Komisije, DN.br.19-904 / 4 od 31.08.2011. godine, SE PONIŠTAVA i presuđuje.

Tužiteljima V. F. i J. F. obojica iz s.V.-G. priznaje se pravo vlasništva nad nepokretnom imovinom koja predstavlja KP.br.1562 stari premer, danas se vodi kao KP.br.287 / 1, pašnjak, 4 klase površine 7840 m<sup>2</sup> u KO M. Oduzeto Rešenjem EKS.br.8967 od 23.04.1952. na O. E. Komisija u G. od bivšeg vlasnika D. D. iz S.M., svakom od njih po 1/2 idealnog dela.

Nakon pravosnažnosti presude, ista može da posluži kao osnov za upis prava svojine nepokretnostima za nepokretne imovine navedene iz stava 3 Izreke (dispozitiva), u Agenciji, za nepokretnosti iz stava 3 izreke“.<sup>3</sup>

Ovakva presuda u potpunosti zamenjuje sporni akt i stranci služi za ostvarivanje priznatog prava.

## 1.2. Pozitivnopravno regulisanje spora pune jurisdikcije u Republici Makedoniji

Pitanje koje je uže interesovanje našeg istraživanja jeste: da li bi spor pune jurisdikcije trebalo da bude pravilo u upravno-sudskom postupku ili izuzetak? Koji su razlozi koji utiču na Upravni sud u Republici Makedoniji da primenjuje ovu odluku samo u retkim slučajevima? S obzirom na činjenicu da bi sud mogao da zakaže i održi usmenu raspravu ako bi odlučivao u sporu pune jurisdikcije i da sâm utvrdi činjenično stanje, nastaje dilema dosledne primene principa podele vlasti. Da bismo odgovorili na ova pitanja u nastavku rada, osvrnućemo se na zakonski okvir koji reguliše ove dileme.

---

<sup>2</sup> B. Britvić-Vetma, B. Ljubanović, „Ovlasti upravnog suca u sporu pune jurisdikcije“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 2/2013, 429–441.

<sup>3</sup> Пресуда на Управен суд, У-2.бр. 1660/2011.

Prema čl. 10 Zakona o sudovima, postupak pred sudom regulisan je zakonom i zasniva se na sledećim principima: zakonitost i legitimitet, ravnopravnost stranaka, pravo na suđenje u razumnom roku, pravičnost, javnost, kontradiktornost, dvostепенost, usmenost, neposrednost, pravo odbrane, odnosno zastupanje, slobodna procena dokaza i ekonomičnost.<sup>4</sup>

Takva odredba ukazuje na to da bi usmena rasprava trebalo da bude pravilo u sudskom postupku i da sud donosi svoju odluku na osnovu činjeničnog stanja koje je sâm uspostavio. Ali, polazeći od činjenice da se upravno-sudski postupak vodi na osnovu Zakona o upravnim sporovima, zaključujemo da on nije u saglasnosti sa odredbom iz Zakona o sudovima. Naime, u Zakonu o upravnim sporovima, usmena rasprava, utvrđivanje činjeničnog stanja i spor pune jurisdikcije regulisane su čl. 30, 36 i 40, kojim se navodi da se umena rasprava može, ali ne mora održati.

Shodno tome, na osnovu čl. 30 Zakona o upravnim sporovima, *sud, po pravilu, donosi odluku na nejavnoj sednici*. Ali, *sud će održati javnu usmenu raspravu u sledećim slučajevima*: zbog složenosti predmeta upravnog spora, radi boljeg razjašnjenja stanja u upravnoj stvari, prilikom utvrđivanja činjenica, kada izvodi dokaze i u slučaju ćutanja administracije. Iz istih razloga, i stranka može predložiti da se održi javna usmena rasprava/saslušanje.<sup>5</sup>

U skladu sa st. 3, čl. 36 Zakona o upravnim sporovima, *sud može sam da utvrdi činjenice i na osnovu istih da donese presudu ili odluku*:

- Ako poništavanje osporenog upravnog akta i ponovno pokretanje postupka pred nadležnim organom prouzrokuje štetu tužiocu koju će teško moći da ispravi;
- Ako se na osnovu javnih isprava ili drugih dokaza u spisima predmeta jasno vidi da se činjenice razlikuju od onih koje su utvrđene u upravnom postupku;
- Ako je u istom sporu već jednom poništen upravni akt, a nadležni organ nije postupio po presudi.<sup>6</sup>

Zakon reguliše spor pune jurisdikcije, navodeći taksativno slućajeve kad je isti obavezan za sud. Na primer, „(1) Ako sud utvrdi da se osporeni upravni akt treba da poništi, može, ako priroda predmeta to dozvoljava i ako podaci u postupku prućaju pouzdanu osnovu za to, presudom sam da reši upravnu stvar. *Sud će obavezno postupiti tako*: 1) ako je reć o pogrešnoj primeni prava (pogrešno utvrđen pravni problem); 2) u slućaju sporova iz administrativnih ugovora; 3) ako se radi o aktima usvojenim u prekršajnom postupku; 4) ukoliko dođe do odlaganja postupka, a pri tom je reć o predmetu u kojem su ustanovljene činjenice u upravno-sudskom postupku; 5) ukoliko je prethodno

<sup>4</sup> Закон за судови – ЗС, *Службен весник на Р. Македонија*, бр. 58/2006.

<sup>5</sup> ЗУС, чл. 30.

<sup>6</sup> ЗУС.

presudom poništen upravni akt, a organ nije postupio po uputstvima suda navedenim u presudi, 6) ukoliko je nadležni organ nakon poništenog upravnog akta doneo novi upravni akt u suprotnosti sa pravnim mišljenjem suda, pa je tužilac podneo novu tužbu; i 7) u slučaju da je došlo do ćutanja administracije. Takva presuda će u potpunosti zameniti akt nadležnog organa.<sup>7</sup>

Shodno tome, možemo da zaključimo da spor pune jurisdikcije nije pravilo, već izuzetak u upravno-sudskom postupku. Održavanje ročišta i određivanje stvarnog stanja zavisi od saveta koji odlučuje i sam oceni da li će ili neće implementirati ove institute. Podrazumeva se da sud može, ali ne mora sam da utvrdi činjenice, što znači da je usmena rasprava u upravnom sporu izuzetak, a ne pravilo.

Ono što je važno napomenuti u ovom delu, to je da su izmene i dopune (amandmani) ZUS-a iz 2010. godine povećali obim slučajeva kada sud meritorno upućuje i odlučuje na javnu usmenu raspravu umesto samo prethodne odredbe. Navodimo sve momente kao što su: složenost materije u upravnom sporu; bolja objašnjenja stanja prilikom utvrđivanja činjenica; kada izvodi dokaze u slučaju ćutanja administracije, onda bi trebalo da se održi usmena rasprava i ukoliko bi ponovno pokretanje postupka pred nadležnim organom za tužioca prouzrokovalo veliku štetu, ili ako je akt već poništen u istom sporu, a nadležni organ nije u potpunosti postupio po presudi; ako se materijalno pravo pogrešno primenjuje; u slučaju sporova iz administrativnih ugovora ili akata usvojenih u prekršajnom postupku; ako postoji odlaganje postupka, a radi se o slučaju u kojem su činjenice utvrđene u upravno-sudskom postupku i kada je nadležni organ, nakon poništavanja upravnog akta, doneo novi akt koji je suprotan presudi, pa je tužilac ponovo podneo novu tužbu.<sup>8</sup> To su upravo iste odredbe čl. 40 ZUS kojim se uređuje spor potpune nadležnosti.

Analizirajući ove odredbe Zakona o upravnim sporovima, postavlja se pitanje da li se Upravni sud, prilikom odlučivanja o pravilima o upravnom sporu, može smatrati nadležnim u smislu odredbe čl. 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, koja daje prednost korišćenja spora pune jurisdikcije. Pretpostavke po kojima se Upravni sud može smatrati sudom potpune jurisdikcije su:

1. Imati pravo da samostalno oceni dokaze, ili da samostalno utvrdi činjenično stanje kad god stranka demantuje njeno pravilno i potpuno utvrđivanje u upravnom postupku, bez obzira na to da li odlučuje o zakonitosti upravnog akta ili o pravu tužioca na koga se sam upravni akt odnosi;

2. Imati pravo i dužnost da utvrdi i održi usmeno i kontradiktorno saslušanje kad god stranka to zatraži. Član 6, § 1 Konvencije ujedno predviđa da

---

<sup>7</sup> ЗУС, чл. 40.

<sup>8</sup> Закон за изменување и дополнување на Законот за управните спорови, *Службен весник на Р. Македонија*, бр. 150/2010.

postupak pred sudom mora biti častan i pošten, u skladu sa praksom Evropske komisije i Evropskog suda. Fer postupkom se smatra onaj koji je usmen i kontradiktoran. Svako ima pravo na pošteno i javno suđenje, u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim, zakonom ustanovljenim sudom da budu sagledana i određena njegova građanska prava i obaveze.<sup>9</sup>

Imajući u vidu gore navedeno, može se zaključiti da Upravni sud ne postupa u skladu sa ovom odredbom Konvencije. Ovakvom stanju u upravnom sudstvu ukazuje se i analizom Zakona o upravnim sporovima izrađenim od strane Ministarstva pravde RM – Državni upravni inspektorat u junu 2009. godine, gde se preporučuje da sednice budu javne, a ujedno i zakonom regulišu uslovi za njihovo objavljivanje.<sup>10</sup> Ovakvo zakonsko rešenje o odsustvu javnih sudskih sednica u postupku po upravnim sporovima podleže kritici i međunarodnih stručnjaka. Tako, u Izveštaju o poboljšanju sistema upravnog sudstva sačinjenom na zahtev Svetske banke od strane *Malka Russell-Einhorn* (pomoćnik direktora IRIS Centra na Univerzitetu u Merilendu, SAD) i *Jacek Chelbni* (sudija Vrhovnog upravnog suda Poljske), kao jedna od primedbi je naveden upravo nedostatak javnosti na sednicama Upravnog suda Republike Makedonije.<sup>11</sup>

Ovakav način postupka Upravnog suda u suprotnosti je sa čl. 6, st. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima. U prilog tome govore i nekoliko presuda Evropskog suda za ljudska prava koje se odnose na Republiku Makedoniju, među kojima je najznačajnija presuda *Mitkova v. Republika Makedonija*. U ovom slučaju, podnosilac predstavke se žalio na kršenje čl. 6 Konvencije, ili odsustvo rasprave i dužinu upravnog postupka za naknadu troškova za lečenje u inostranstvu, kao i da naknada samo dela tih troškova predstavljaju kršenje njegovih prava iz čl. 1 Protokola br. 1 Konvencije. Postupak podnosioca trajao je trinaest godina, jedanaest meseci i devetnaest dana u dve instance, od kojih je jedanaest godina, deset meseci i dvadeset osam dana *ratione temporis* u nadležnost Suda (10. aprila 1997. godine, datum kada je izvršena ratifikacija Konvencije od strane države). Pri tome, Evropski sud je u svojoj presudi zaključio da usmena rasprava nije održana ni u kojoj fazi postupka, i pored toga što je stranka, izričito, zahtevala ročište na kojem će sud saslušati svedoke. Međutim, Upravni sud ne samo što nije održao ročište, već nije dao razloge zbog kojih smatra da rasprava nije potrebna. Prema tome, Sud je utvrdio da je došlo do povrede čl. 6, st. 1 Konvencije.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Конвенција за заштита на човековите права и основните слободи изменета согласно Протоколите број 11 и 14 со протоколите број 1, 4, 6, 7, 12 и 13, <http://bezomrazno.mk/wp-content/uploads/2013/10/Evropska-konvencija-za-covekovi-prava.pdf>.

<sup>10</sup> [http://www.pravda.gov.mk/dui/pdf/analiza\\_zakon\\_za\\_upravni\\_sporovi.pdf](http://www.pravda.gov.mk/dui/pdf/analiza_zakon_za_upravni_sporovi.pdf)

<sup>11</sup> [http://www.pravda.gov.mk/dui/pdf/analiza\\_zakon\\_za\\_upravni\\_sporovi.pdf](http://www.pravda.gov.mk/dui/pdf/analiza_zakon_za_upravni_sporovi.pdf)

<sup>12</sup> ПРЕСУДА СТРАЗБУР 15 ОКТОМВРИ 2015, ЕВРОПСКИ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА ПРВ ОДДЕЛ МИТКОВА v. РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА (апликација бр. 48386/09), <http://www.pravda.gov.mk/documents/MitkovaRM.pdf>.

## 2. UPOREDNA ISKUSTVA KOJA SE ODOSE NA RASPRAVU

Da bismo uporedili svoju pozitivnu zakonsku regulativu sa regulacijom u drugim zemljama, u ovom poglavlju je izvršena uporedna analiza regulisanja usmene rasprave u Srbiji, Hrvatskoj, Sloveniji, Albaniji, Crnoj Gori, Nemačkoj, s ciljem sagledavanja u kom pravcu treba da idu naše buduće upravno-sudske reforme. Tako, u tabeli 1 prikazane su osnovne odredbe koje se odnose na to da li je usmena rasprava pravilo ili izuzetak u upravno-sudskom postupku. U stvari, pitanje je da li sud sam utvrđuje činjenično stanje, ili odlučuje na osnovu prethodno utvrđenih činjenica u upravnom postupku. Zaključak je da u svim analiziranim zemljama usmena rasprava predstavlja pravilo, a sud svoju odluku zasniva na činjeničnom stanju koje je sam utvrdio. Međutim, i u ovim zemljama se predviđa kada nije potrebno izvođenje novih fakata i dokaza i kada se na osnovu prethodno utvrđenih činjenica može doneti pravilna odluka, a da sud ne mora da održi raspravu.

Država	Usmena rasprava
Makedonija Zakon o upravnim sporovima, <i>Sl. list</i> , br. 62/2006 i 150/2010)	U upravnom sporu se odlučuje na osnovu činjenica utvrđenih u upravnom postupku, a usmena rasprava je izuzetak.
Hrvatska Zakon o upravnim sporovima ( <i>Narodne novine</i> , br. 20/2010, 143/2012, 152/2014, 94/2016 i 29/2017)	Sud sam ceni činjenice i dokaze, a usmena rasprava je zakonom regulisana.
Srbija ( <i>Sl. glasnik</i> , br. 111/2009)	U upravnom sporu sud odlučuje na osnovu činjenica koje su utvrđene, odnosno dokaza izvedenih na javnoj usmenoj raspravi.
Crna Gora ( <i>Sl. list</i> , br. 54/2016)	Sud je obavezan da održi javnu i usmenu raspravu u slučaju kada to stranka zahteva.
Albanija (Ligji, Nr. 49/2012)	Održava se ročište.
Austrija ( <i>Federal Law Gazette</i> , No. 33/2013, 2/2017)	Predviđa se, ukoliko stranka to zahteva ili ukoliko sud to oceni celishodnim. Kada su u pitanju odluke u prekršajnim postupcima, usmena rasprava se mora održati.
Nemačka ( <i>Federal Law Gazette</i> , I p. 686 i p. 3786)	Postoji usmena rasprava i sud sam utvrđuje činjenično stanje.
Slovenija Zakon o upravnom sporu ( <i>Uradni list RS</i> , št. 105/2006, 62/2010 i 10/2017)	Postoji i ona je obavezna.

Na primer, u Republici Sloveniji na glavnom ročištu se ne odlučuje o proceduralnim pitanjima, jer bi to dovelo do odlaganja postupka. Saglasno članu 53 Zakona o upravnim sporovima, utvrđeno je da na glavnom pretresu sud izvodi dokaze koji su neophodni za odlučivanje u upravnom sporu, kao i dokaze koji nisu bili izvedeni u postupku donošenja spornog administrativnog akta, ili ukoliko postoje druge okolnosti koje ukazuju na to da bi trebalo da se odluči drugačije, od odluke koje je doneo donosilac upravnog akta. Tužilac može navesti nove činjenice i nove dokaze u tužbi, ali mora da objasni zašto ih nije naveo u postupku izdavanja upravnog akta. Nove činjenice i radnje uzeće se u obzir kao razlog za tužbu ako su postojale u vreme donošenja prvostepenog rešenja, a stranka nije bila u mogućnosti da ih predloži ili navede u proceduri za donošenje upravnog akta.<sup>13</sup> Ovo se takođe odnosi i na lica koja su direktno oštećena poništenjem ili izmenama upravnog akta.<sup>14</sup> Sud može da odluči bez glavnog pretresa u sledećim slučajevima:

- Ako je na osnovu tužbe, spornog akta i spisa očigledno da se tužba treba da prihvati i da osporena odluka bude poništena;
- Kada tužilac i tuženi predlože činjenice i dokaze koje, u skladu sa ovim zakonom, sud ne može da uzme u obzir (nove činjenice i dokaze koji nisu korišćeni u upravnom postupku), ili predlažu nove činjenice i dokaze koji nisu relevantni za donošenje odluke;
- Ako je reč o sporu između istih stranaka, gde su činjenični i pravni osnovi slični, a sud je već doneo pravosnažnu presudu po tom pitanju;
- Kada sud odlučuje u sporu zakonitosti, odluku zasniva na činjeničnom stanju koja je utvrđena u postupku usvajanja upravnog akta.<sup>15</sup>

U Nemačkoj, sud ispituje činjenice *ex officio* i nije vezan za predloge i mišljenja o podnošenju dokaza stranaka.<sup>16</sup> U nemačkom upravnom sporu usmena rasprava je pravilo, a sud može odlučiti bez usmene rasprave uz saglasnost stranaka, ili ako su činjenice jasne i nema činjeničnih ili pravnih sporova.<sup>17</sup> Međutim, odluka da se ne održi usmeno saslušanje ne važi ako stranka u okviru obaveznog pisanog saslušanja zatraži održavanje usmene rasprave.<sup>18 19</sup>

---

<sup>13</sup> Zakon o upravnom sporu – ZUS-1, *Uradni list Republike Slovenije*, št. 105/2006.

<sup>14</sup> ZUS-1, čl. 19.

<sup>15</sup> ZUS-1, čl. 60.

<sup>16</sup> Zakon o upravno-sudskom postupku – ZUSP (*Verwaltungsgerichtsordnung*), čl. 87.

<sup>17</sup> ZUSP, čl. 84, 101.

<sup>18</sup> Фондација за меѓународна правна соработка, *Излагања од управното право и управното судство*, Скопје, 2011, 77.

<sup>19</sup> Види и во: О. Малман: „Јавната усна расправа во постапката на управните спорови: средство за обезбедување квалитет и предуслов за фер постапка“, *Излагања од управното право и управното судство*, Придонеси од работата на Фондацијата за меѓународна правна соработка (ИРЗ) Македонија Том III, [evropsko-pravo.info/mk/EP/Home/GetPdf?filename...pdf](http://evropsko-pravo.info/mk/EP/Home/GetPdf?filename...pdf)

U Hrvatskoj, sud slobodno određuje činjenično stanje i procenjuje činjenice i dokaze. Pritom, sud ih izvodi u skladu sa pravilima koja regulišu dokazivanje u parničnom postupku.<sup>20</sup> Usmeno saslušanje je pravilo, a može se izostaviti samo u slučajevima predviđenim u ZUS-u.

### **3. ARGUMENTI ZA I PROTIV REŠENJA DA SPOR PUNE JURISDIKCIJE POSTANE PRAVILO U UPRAVNO-SUDSKOM POSTUPKU**

Uporedna iskustva ukazuju na to da ne postoji jedinstven pristup u pogledu uređenja spora pune jurisdikcije. Sigurno je da, ukoliko stranka zahteva da se održi usmena rasprava, sud mora da deluje na njen zahtev, naročito ako u prethodnim fazama pred nijednim organom koji je odlučivao o pravima i obavezama stranke, a ista nije bila pozvana da se izjasni u pogledu činjenica i dokaza. S obzirom na to, i u teoriji i u praksi suočavamo se sa argumentima koji idu u prilog rešenju da spor pune jurisdikcije postane pravilo, ali i sa argumentima koje su protiv ovakvog stava.

Na primer, ukoliko spor pune jurisdikcije postane pravilo, pojavljuju se nova pitanja koja su suprotna početnoj ideji uvođenja upravnog sudstva. Navodimo neka od njih.

- Postupak upravnog suda je po pravilu inkvizitorijalne prirode, a sada se pretvara u kontradiktorni postupak.

- Upravni sud, prvenstveno, ima kasacionu ulogu, odnosno odlučuje samo o povredi principa zakonitosti i ne rešava upravnu stvar. Ukoliko spor pune jurisdikcije postane pravilo, sud treba da se angažuje u rešavanju upravnih predmeta, što je, zauzvrat, u suprotnosti sa principom podele vlasti. Naime, upravni organi postoje i formirani su za izvršavanje upravnih stvari, a sada ovu delatnost treba da izvršava upravni sud.

- Osnovno pravilo je da je odluka Upravnog suda zasnovana na prethodno utvrđenim činjenicama u upravnom postupku, a sada je potrebno da sud sprovodi ispitni postupak i izvodi činjenice i dokaze.

- U Sloveniji se smatra da bi se ekstenzivnom praksom suđenja putem održavanja usmene rasprave značajno ugrozilo suđenje u razumnom roku, a takođe bi moglo doći do neuravnoteženih odnosa prema principu podele vlasti, i na taj način došlo bi do političke kontaminacije upravnog sudstva.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Lj. Karlovčan-Đurović, „Usmena rasprava u upravnosudskom postupku“, *Zbornik radova Pravne fakulteta u Splitu* 1/2010, 131–142.

<sup>21</sup> Z. Boštjan, Vrhovni sud – Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije Crne Gore, Seminar za sudije Vrhovnog i Upravnog suda Crne Gore, 4–5 decembar 2008, Bečići, Crna Gora, Usmena rasprava – problemi u praksi: primjer Slovenije, <https://www.google.com/search?q=Vrhovni+sud+-+Centar+za+edukaciju+nosilaca+pravosudne+funkcije+Crne+Gore+Seminar+za+sudije> na 01.11.2013.

Ovakvo rešenje takođe bi uticalo na efikasnost upravnog sudstva i produženje pravne zaštite. Naime, Upravni sud nema dovoljno kapaciteta da može odlučivati o sporovima u okvirima pune jurisdikcije, jer nema dovoljno finansijskih, kadrovskih i tehničkih kapaciteta. Ovo, s druge strane, takođe utiče na potrebu za dodatnom obukom i specijalizacijom sudija za određene administrativne oblasti o kojima odlučuju. Takođe, postoje određene evidencije i sprovode se samo pred administrativnim telima, itd.

S druge strane, argumenti u prilog stavu da spor pune jurisdikcije treba da postane pravilo su sledeći.

- Biće rešen problem ćutanja administracije. Naime, ako organi uprave ne donose odluku u zakonom predviđenom roku, sud može odlučiti o pravima i obavezama stranaka i pružiti pravnu sigurnost strankama.

- Biće zaustavljeni lavirint i „ping-pong“ igra između Upravnog suda i tuženog organa u pogledu neizvršavanja sudskih odluka ili nedostavljanja spisa sudu, gde stranka ostaje nezaštićena. To dokazuje činjenica da se Upravnom sudu stalno podnose tužbe zbog neizvršavanja sudskih presuda. Na primer, 2013. godine bilo je 273 zahteva, u 2014. godini ima ukupno 167 tužbi, u 2015. godini 153 tužbe, a u 2016. 122 zahteva o neizvršenju sudskih odluka.<sup>22</sup> Ovo ukazuje na to da upravni organi ne poštuju odluke suda i kada odlučuju na osnovu presude ne donose novu odluku, u skladu sa instrukcijama datim u presudi, već ponovo donose istu odluku, ili uopšte ne donose nikakvo rešenje.

- Kada stranka veruje da su joj prekršena osnovna prava, stranka, koja ni u jednoj fazi postupka nije dobila priliku da se izjasni o činjenicama i dokazima, jer obično je da se u prvom i drugom stepenu upravnog postupka stranke ne pozivaju na saslušanje da bi se mogle izjasniti o činjenicama i dokazima.

- Nije uvek oportuno da sud samo poništi akt i vrati tuženom organu na ponovno odlučivanje, umesto da sam reši sporne odnose i na taj način obezbedi brzu i efikasnu pravdu.<sup>23</sup> Naime, presudom u sporu pune jurisdikcije obezbedilo bi se ostvarivanje principa prinudnog izvršenja sudskih odluka, načela zakonitosti i principa efikasnosti i ekonomičnosti.<sup>24</sup>

- Namera da se upravni sporovi rešavaju u sporu pune jurisdikcije zasniiva se i zbog nedostataka koje poseduju sporavi zakonitosti, a to je da se anluativnom presudom ne odlučuje o predmetu, već se konstatuje da li je putem osporenog akta izvršena povreda zakona, što znači da prava stranke u sporu zakonitosti nisu u potpunosti ostvarena.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Годишен извештај за работењето на Управниот суд за 2013, 2014, 2015, 2016 година, [www.uskopje.com.mk](http://www.uskopje.com.mk).

<sup>23</sup> B. Ljubanović, B. Britvić-Vetma, „Vrste upravnih sporova“, *HKJU – CCPA 3/2011*, 753–772.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.*

Imajući u vidu argumente za i protiv uspostavljanja spora pune jurisdikcije kao pravila u upravnom sudskom postupku, najadekvatnije buduće pravno rešenje o upravnom sporu u Makedoniji je detaljno navođenje slučajeva u kojima će se spor rešavati na osnovu prethodno utvrđenih činjenica, ali i slučajeve u kojima će sud morati da reši u okviru spora pune jurisdikcije. Odnosno, da se usmena rasprava može isključiti samo ukoliko tuženi organ u celosti prizna tužbeni zahtev, kad se u sporu odlučuje na osnovu pravosnažne presude. Kada se tužbom ne osporava činjenično stanje, već samo materijalna nezakonitost i stranka izričito ne zahteva održavanje usmene rasprave, ukoliko se stranke saglase, a sud utvrdi da nije potrebno da se izvode novi dokazi.

#### 4. ZAKLJUČAK

Nakon izvršene pozitivnopravne analize Zakona o upravnim sporovima u Makedoniji, a i komparativno, može se zaključiti da postoji intencija da spor pune jurisdikcije i održavanje usmene rasprave u upravno-sudskom postupku postane pravilo a ne izuzetak. Naime, neophodno je da se preduzmu mere u pravcu usaglašavanja Zakona o upravnim sporovima sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Uz to, posebno treba razraditi čl. 6, koji predviđa da svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku, pred nezavisnim i nepristrasnim zakonom ustanovljenim sudom da budu razgledana i utvrđena njegova građanska prava i obaveze. Prema praksi Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, da bi se jedno telo moglo smatrati sudom u smislu čl. 6, st. 1 EKČPS nije dovoljno da se takvom organu daju samo preporuke ili saveti, već da njegove odluke moraju biti obavezne. Shodno tome, kao osnovna načela javljaju se: a) obavezna usmena rasprava; b) suđenje u razumnom roku; i c) obavezne sudske presude.<sup>26</sup> Dakle, da bi se poboljšao kvalitet i efikasnost upravnog sudstva, zakonom treba posebno utvrditi u kojim slučajevima će sud doneti presudu u sporu pune jurisdikcije na osnovu prethodnog saslušanja, da se odrede vremenski standardi za odlučivanje u upravnom sudskom postupku i predvide mehanizmi koji će odrediti odgovornost ovlašćenog lica, odnosno tela koje ne postupa po odlukama suda.

Shodno tome, trebalo bi da se izvrši i analiza kapaciteta upravnih sudova. Da li administrativni sudovi imaju dovoljno ljudskih, tehničkih i materijalnih resursa da se suoče sa odlučivanjem u sporu pune jurisdikcije? Ovo je utoliko važnije s obzirom na novi Zakon o upravnom postupku iz 2015. godine, u kojem je glavna novina proširenje obima primene kao i zaštita prava fizičkih i pravnih lica ne samo kod pojedinačnih upravnih akata, već i od upravnih radnji ili usvajanja realnih (materijalnih) akata i pružanje

---

<sup>26</sup> B. Davitkovski, A. Pavlovska-Daneva, E. Davitkovska, I. Šumanovska-Spasovska, *Upravni sud – čuvar zakonitosti akta javne uprave i evropski standardi*, Novi Sad 2017, 480–481.

usluga od opšteg interesa. Ako budućim Zakonom o upravnim sporovima dođe do povećanja pozitivne enumeracije odlučivanja Upravnog suda i nad upravnih radnji, to će dodatno opteretiti upravno sudstvo i odraziti se na efikasnost ostvarivanja pravne zaštite u upravno-sudskom postupku. To će zahtevati dodatno obrazovanje i adekvatnu obuku donošenja novih rešenja.

## LISTA REFERENCI

### Bibliografske reference

1. Androjna, Vilko, Kerševan, Erik, *Upravni postopek in upravni spor*; Zapiski s predavanj 2006/2007;
2. Boštjan, Zalar, Vrhovni sud – Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije Crne Gore Seminar, za sudije Vrhovnog i Upravnog suda Crne Gore, Usmena rasprava – problemi u praksi: primjer Slovenije, Bečići, 4-5 decembar 2008;
3. Breznik, Janez, Kerševan, Erik, et al., *Zakon o upravnom sporu s komentarjem*, GV Založba, Ljubljana 2008;
4. Britvić-Vetma, Bosiljka, Ljubanović, Boris, „Ovlasti upravnog suca u sporu pune jurisdikcije“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 2/2013, <https://hrcak.srce.hr/103764>;
5. Davitkovski, Borče, Pavlovska-Daneva, Ana, “The latest developments in terms of the administrative dispute in Macedonia“, *Pravni život* 2010;
6. Davitkovski, Borče, Pavlovska-Daneva, Ana, Davitkovska, Elena, Šumanovska-Spasovska, Ivana, *Upravni sud – čuvar zakonitosti akata javne uprave i Evropski standardi*, Novi Sad 2017;
7. Davitkovski, Borče, Pavlovska-Daneva, Ana, Šumanovska-Spasovska, Ivana, “Consistent Application of Article 6 of the European Convention on Human Rights in Administrative Judicial Procedure in the Republic of Macedonia – Reality or fiction?“, *Iustinianus Primus Law Review* 2015;
8. Jakobini, H.B., *An introduction to comparative administrative law*, Oceana publication, New York, London, Rome 1991;
9. Karlovčan-Đurović, Ljiljana, „Usmena rasprava u upravnosudskom postupku“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 1/2010;
10. Ljubanović, Boris, Britvić-Vetma, Bosiljka, „Vrste upravnih sporova“, *HKJU – CCPA* 2011;
11. Малман, Ото, „Јавната усна расправа во постапката на управните спорови: средство за обезбедување квалитет и предуслов за фер постапка“, *Излагања од управното право и управното судство*, Придонеси од работата на Фондацијата за меѓународна правна соработка (ИПЗ) Македонија Том III.
12. Фондација за меѓународна правна соработка, *Излагања од управното право и управното судство*, Скопје 2011;
13. Шумановска-Спасовска, Ивана, *Управно-судска контрола над административните акти, Компаративен преглед на правото во Франција и Македонија*, Административно право, Скопје 2013;

### Pravni propisi i dokumenti

1. Закон за судови, *Службен весник на Република Македонија*, бр. 58/2006;
2. Закон за управни спорови, *Службен весник на Република Македонија*, бр. 62/2006;
3. Закон за изменување и дополнување на законот за управните спорови, *Службен весник на Република Македонија*, бр. 150/2010;
4. Закон о управном спору, *Uradni list Republike Slovenije*, št. 105/2006;
5. Закон за управно-судска постапка (Verwaltungsgerichtsordnung);
6. Конвенција за заштита на човековите права и основните слободи изменета согласно Протоколите број 11 и 14 со протоколите број 1, 4, 6, 7,12 и 13, <http://bezomrazno.mk/wp-content/uploads/2013/10/Evropska-konvencija-za-covekovi-prava.pdf>;
7. ПРЕСУДА СТРАЗБУР 15 октомври 2015, ЕВРОПСКИ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА ПРВ ОДДЕЛ МИТКОВА v. РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА (апликација бр. 48386/09);
8. Годишен извештај за работењето на Управниот суд за 2013, 2014, 2015, 2016 година, [www.uskopje.com.mk](http://www.uskopje.com.mk);
9. Пресуда на Управен суд, У-2.бр.«1660»/«2011»;
10. <https://www.google.com/search?q=Vrhovni+sud+-+Centar+za+edukaciju+nosilaca+pravosudne+funkcije+Crne+Gore+Seminar+za+sudije+na+01.11.2013+www.evropsko-pravo.info/mk/EP/Home/GetPdf?filename...pdf>;
11. <https://hrcak.srce.hr/file/7729>;
12. [www.bih-pravo.org/usmena-javna-rasprava-upravnom-sporu](http://www.bih-pravo.org/usmena-javna-rasprava-upravnom-sporu), *usmena javna rasprava u upravnom sporu*;
13. [http://www.silic.com/stevan%20Lilic\\_%20upravno%20pravo\(1\).pdf](http://www.silic.com/stevan%20Lilic_%20upravno%20pravo(1).pdf);
14. [http://www.pravda.gov.mk/dui/pdf/analiza\\_zakon\\_za\\_upravni\\_sporovi.pdf](http://www.pravda.gov.mk/dui/pdf/analiza_zakon_za_upravni_sporovi.pdf).

*Full Professor Borče Davitkovski, LL.D.*

*Associate Professor Ivana Šumanovska-Spasovska, LL.D.*

Faculty of Law „Iustinianus Primus“, Ss. Cyril and Methodius University in Skopje

*Associate Professor Elena Davitkovska, LL.D.*

Economics Institute, Ss. Cyril and Methodius University in Skopje

## **THE DISPUTE OF FULL JURISDICTION IN THE ADMINISTRATIVE-JUDICIAL PROCEDURE – THE RULE OR THE EXCEPTION?**

### *Summary*

One particularly important topic when it comes to the interests of individuals and legal persons, as well as public authorities which deal with administrative matters and the Administrative Courts, is the construction of the administrative-judicial protection against the concrete administrative acts. Given the fact that the administrative dispute is the last instance in which Administrative Courts decide on formal and material legality of individual acts, the parties expect to be provided with the effective judicial protection. Namely, the parties expect the Administrative Court to issue a final decision which the competent authority will execute within 30 days.

However, these expectations are not always met in the practice. There are cases when the competent authority decides to make a decision that does not comply with the instructions stated in the judgment. Thus, this paper focuses on the dilemma whether the parties' (individuals' and legal persons') legal security is sufficiently protected in the cases where the Administrative Court only reaches a judgment for annulment, i.e. in the cases which are referred to as legality disputes; or, it is perhaps better for the parties if the Administrative Court decides in disputes of full jurisdiction more often. The latter type of dispute is the one where the Administrative Court does not merely set aside the individual act *ex tunc*, but it also resolves the administrative matter with its own decision (which replaces the act fully). There are *pro* and *contra* arguments for both approaches. Nevertheless, the European principles are set out in such a way that the judgments in disputes of full jurisdiction, which are based on a previously conducted oral hearing (where the Court will establish the factual state), become the rule, not the exception.

On the basis of the above, it can be seen that in the paper we have used the comparative, the historical, and the normative methods. All this points to the necessary need for amendments and supplements to the Law on Administrative Dispute in the Republic of Macedonia with a view to more detailed regulation of the oral debate and the dispute of full jurisdiction.

**Key words:** *Administrative dispute; Administrative judiciary; Full jurisdiction dispute; Oral hearing; Factual state.*