

Факултет ПравниУНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
Већа научних области правно-економских
наука

(Број захтева)

(Назив већа научне области коме се захтев упућује)

(Датум)

ЗАХТЕВ**за давање сагласности на реферат о урађеној докторској дисертацији**

Молимо да, сходно члану 46. ст.5. тач. 4. Статута Универзитета у Београду ("Гласник Универзитета", број 131/06), дате сагласност на реферат о урађеној докторској дисертацији кандидата

Вука (Владимир) Цуцића

(име, име једног од родитеља и презиме)

КАНДИДАТ **Вук (Владимир) Цуцић**

(име, име једног од родитеља и презиме)

пријавио је докторску дисертацију под називом: „**Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте**“из научне области: УправноправнаУниверзитет је дана 18. децембра 2012. својим актом под бр. 02-06-21044/22-12 дао сагласност на предлог теме докторске дисертације која је гласила:**„Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте“**

Комисија за оцену и одбрану докторске дисертације кандидата

Вука (Владимир) Цуцића

(име, име једног од родитеља и презиме)

образована је на седници одржаној 23. марта 2015. одлуком факултета под бр. 04-661/2. у саставу:

Име и презиме члана комисије	звање	научна област
1. Проф. др Драгоуб Кавран	редовни професор у пензији	Управноправна
2. Проф. др Ратко Марковић	редовни професор у пензији	Уставноправна
3. Проф. др Зоран Томић	редовни професор	Управноправна
4. Др Добросав Миловановић	ванредни професор	Управноправна
5. Др Марко Давинић	ванредни професор	Управноправна

Наставно-научно веће факултета прихватило је извештај Комисије за оцену и одбрану докторске дисертације

на седници одржаној дана 1. јуна 2015. године

ДЕКАН ФАКУЛТЕТА

Проф. др Сима Аврамовић

- Прилог:
1. Извештај комисије са предлогом.
 2. Акт Наставно-начног већа факултета о усвајању извештаја.
 3. Примедбе дате у току стављања извештаја на увид јавности, уколико је таквих примедби било.

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Београд, 16. априла 2015. године

**НАСТАВНО-НАУЧНОМ ВЕЋУ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА
УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ**

Одлуком Наставно-научног већа Правног факултета Универзитета у Београду (ваш акт 04/број: 661/2 од 30. 3. 2015. године), донетој на седници одржаној 23. марта 2015. године, одређени смо за чланове Комисије за преглед и оцену докторске дисертације кандидата **Вука Цуцића**, под насловом „**Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте**“. Након увида у дотичну докторску расправу, слободни смо да поднесемо Већу следећи

**РЕФЕРАТ
О ЗАВРШЕНОЈ ДОКТОРСКОЈ ДИСЕРТАЦИЈИ**

1. Основни подаци о кандидату и дисертацији

Вук Цуцић рођен је 17. августа 1983. године у Београду, где је завршио основну школу и Шесту београдску гимназију. Правни факултет Универзитета у Београду уписао је 2002. године, а дипломирао је 2007. године, са просечном оценом 9,84.

2009. године завршио је последипломске мастер студије на Правном факултету у Београду, одбранивши са највишом оценом мастер рад под насловом „Правила и стандарди Савета Европе у домаћем управном спору“. Крајем 2009. године уписао је докторске студије на Правном факултету у Београду. У оквиру докторских студија 2010. године је, као стипендиста пројекта *Erasmus Mundus External Cooperation Window Project Basileus*, који је финансиран од стране Европске комисије, провео девет месеци на студијском боравку на Правном факултету Универзитета у Генту, у Белгији (*Universiteit Gent*). Такође, део истраживања спровео је и на *Max Planck* институту за упоредно јавно право и међународно право у Хајделбергу, у Немачкој (*Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*), где је и прибавио највећи део литературе коришћене за израду докторске дисертације.

Током студија био је стипендиста Министарства просвете, Универзитета у Београду – Фондације Миливоје Јовановић и Лука Ђеловић, *Eurobank EFG*, Фондације за развој научног и уметничког подмлатка.

2008. године изабран је у звање сарадника у настави за предмет Управно право на Правном факултету Универзитета у Београду. 2009. године је изабран у звање асистента на истом предмету. На Факултету, поред вежби из Управног права, 2009. године био је координатор курса Право Интернета, а 2011. и 2012. године је био и тренер тима студената Правног факултета, који је 2011. године освојио и прво место на светском такмичењу из међународног медијског права одржаног у Оксфорду – *Monroe E. Price International Media Law Moot Court Competition*. Данас је координатор регионалне рунде поменутог такмичења, коју за подручје југоисточне Европе организује Правни факултет Универзитета у Београду у сарадњи са Универзитетом у Оксфорду. Члан је Издавачког савета Студентске ревије за привредно право, коју издаје Правни факултет. У јуну 2012. године изабран је за члана Савета Правног факултета.

Пре него што је почео да ради на Правном факултету Универзитета у Београду, радио је у адвокатској канцеларији *Moravčević Vojnović Zdravković in cooperation with Schoenherr* (2007-2008). Поред тога, у периоду од новембра 2012. године до фебруара 2014. године, био је посебни саветник министра правде и државне управе задужен за државну управу, а од марта 2014. године до јануара 2015. године радио је у Министарству правде, на пројекту „Подршке правосудном систему“ (*Justice Sector Support*), као консултант Светске банке за управно судство. Члан је Удружења за јавну управу Србије.

Био је члан посебних радних група задужених за израду нацрта више законских прописа и стратешких докумената, од којих се посебно издваја чланство у радним групама за израду Нацрта закона о управним споровима, Нацрта закона о општем управном поступку и Нацрта стратегије реформе јавне управе.

Учествовао је на више домаћих и међународних конференција, семинара, округлих столова, стручних скупова и радних посета (Аустрија, Велика Британија, Грчка, Кипар, Немачка, Румунија, Хрватска), од којих се издваја посета Државном савету Француске (*Conseil d'Etat*) у оквиру пројекта израде нацрта новог Закона о управним споровима (новембар 2014. године), коју је организовало француско министарство спољних послова, као и двонедељни летњи институт о глобалној медијској политици у Оксфорду 2011. године (*Annenberg/Oxford Summer Institute in Global Media Policy*), који су организовали Програм за упоредно медијско право и политику Центра за друштвено-правне студије Универзитета у Оксфорду (*The Programme in Comparative Media Law and Policy at the Centre for Socio-Legal Studies, University of Oxford*) и Аненберг школа за комуникацију Универзитета у Пенсилванији (*The Annenberg School for Communication at the University of Pennsylvania*), а на којем је учествовао, као стипендиста *Internews Network*, међународне организације за развој медија из Калифорније.

Говори енглески и француски језик.

Од избора у звање сарадника у настави, Вук Цуцић објавио је следеће научне радове:

1. “Примена права на правично суђење у управном спору“, *Правни живот*, Удружење правника Србије, бр. 10/2009, стр. 261 - 271.
2. “Стразбуршки стандарди у управном спору“, *Анали Правног факултета у Београду*, Правни факултет Универзитета у Београду, бр. 2/2009, стр. 247 – 272.
3. “Extraordinary Administrative Legal Remedies in Serbian Law“ – 8th Biennial International Conference, *Universul Juridic*, Bucharest, 2011, pp. 74 – 84.
4. “Administrative Appeal in Serbian Law“, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, No. 32 E/2011, pp. 50 - 73.
5. “Appeals in Special Administrative Domains“, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, No. 34 E/2011, pp. 63 – 79.
6. “Efficiency of the Administrative Appeal (The Case of Serbia) in Special Administrative Domains“, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, No. 37 E/2012, pp. 95 – 111 (са проф. др Добросавом Миловановићем и проф. др Марком Давинићем).
7. “Регистрација јавних гласила“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, тематски број „Медији и људска права“, бр. 61, 2012, стр. 421 - 438.
8. Француско управно судство: Величанствено дело француске историје, *Правни живот*, бр. 10/2013, Удружење правника Србије, Београд, стр. 283 - 302.
9. *Interne und externe Kontrolle der serbischen Polizei*, *Polizei Recht in Osteuropa, Osteuropa Recht*, no. 1/2014, Berlin, pp. 42 -59.

10. Serbia as a Part of the European Administrative Space: ADR Tools Applied to Administrative Law, *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*, Dacian, Dragos, Bogdana, Neamtu (eds.), Springer, 2014, pp. 461-488.

Докторска дисертација Вука Цуцића, под насловом „Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте“ написана је на 384 странице компјутерски обрађеног текста (проред 1,5), са 1247 фуснота, уз 23 странице библиографије, у којој је наведено 176 књига, чланака и поглавља у монографијама и зборницима, као и 70 домаћих и страних прописа и домачић и страних судских одлука.

Докторска дисертација подељена је на Увод, пет глава (Одређење претходног појма спора пуне јурисдикције, Управни спор у упоредном праву, Управни спор у Србији и државама насталим на простору СФРЈ, Појам спора пуне јурисдикције, и Модели и врсте спора пуне јурисдикције) и Закључак.

2. Предмет и циљ дисертације

Управни спор представља један од најзначајнијих и најсложенијих института управног права. Реч је о најважнијем облику спољне контроле рада управе. Управни спор пуне јурисдикције или пуни спор, представља онај управни спор у којем управносудска инстанца поседује и овлашћења која се не свде само на могућност поништавања одређеног акта управе. Захватање у домен овлашћења субјеката управе је, по правилу, другачије, односно интензивније у односу на спор за поништај управног акта.

Предмет дисертације је управни спор пуне јурисдикције. Садржински најобимнији део дисертације посвећен је проучавању облика спора пуне јурисдикције у националним правима, како домаћем, тако и упоредним правним системима. На основу проучавања разлога настанка института спора пуне јурисдикције, као и теоријских схватања на ову тему, формиран су претходни критеријуми за препознавање облика спора пуне јурисдикције у различитим националним правним системима. Упоредна законодавства и пракса посматрани су и проучавани како аутономно, тј. са позиција домаћих теоријских ставова о постојању, облицима и врстама управног спора у предметном праву, тако и уз помоћ сета претходних критеријума који су формиран на почетку самог истраживачког подухвата.

С друге стране, садржински најважнији део дисертације следи након егзегезе упоредноправних облика спора пуне јурисдикције. Писање тог дела рада уједно је и циљ самог истраживања. Према су претходни критеријуми за одређење облика спора пуне јурисдикције методолошка нужност, истраживање поседује индуктивни логички след. Наиме, након препознавања облика спора пуне јурисдикције у упоредном и домаћем праву, на ред долази апстраховање конкретних манифестација у циљу уобличавања општијих појмова – појма, врста и модела спора пуне јурисдикције.

Док доктрина познаје упоредноправне системе и подсистеме, можемо рећи моделе, управног спора, односно судске контроле управе, англосаксонски, европско-континентални, енглески и амерички, француски и германски, и тако даље, иста се није бавила изучавањем и стварањем модела спора пуне јурисдикције у упоредном праву, као и разврставањем националних правних система у ове категорије. Посебно занимљиво део истраживања представља испитивање степена поклапања ове две врсте модела. Другим речима, у дисертацији се проверава да ли су национални правни системи који припадају одређеном моделу управног спора, на пример, европско-континенталном, уређују спор пуне јурисдикције на довољно сличан начин да би припадале и истом моделу спора пуне јурисдикције.

Такође, циљ истраживања је и обрада и критичко сагледавање позитивноправног уређења спора пуне јурисдикције у Србији, као и предлагање *de lege ferenda* законских решења која би могла да доведу до веће заступљености спора пуне јурисдикције у пракси. Ослонац у том смислу представљала анализа упоредноправних решења, као и домаће управносудске праксе.

Три разлога оправдавају избор предложене теме истраживања.

Пре свега, истраживање на тему спора пуне јурисдикције би требало да допринесе развоју домаће теорије управног права. Тема спора пуне јурисдикције монографски је обрађена у домаћој

правној литератури (што укључује и ауторе из других земаља насталих на простору СФРЈ) у две докторске дисертације. Прва је аутора Луке Драгојловића „Управни спор пуне јурисдикције у праву СФРЈ“, одбрањена на Правном факултету Универзитета у Сарајеву 1978. године. Друга је скоријег датума, ауторке Босиљке Бритвић Ветме, „Управни спор пуне јурисдикције“, одбрањене на Правном факултету Свеучилишта у Сплиту 2011. године. Поред наведених монографских радова, институт спора пуне јурисдикције био је предмет једног броја чланака или су му посвећене мање целине у делима посвећеним управном спору уопште. Простора за истраживање очигледно је остало довољно. Кад се овоме дода и чињеница да је крајем 2009. године усвојен нови Закон о управним споровима, којим је уређење управног спора пуне јурисдикције у не тако малој мери измењено, појачава се осећај да предметна област представља плодно тло за теоријско и емпиријско истраживање.

Друго оправдање за овакав избор теме лежи у чињеници да, упркос законодавном истрајавању на доста широко постављеној могућности одлучивања у пуној јурисдикцији, управносудска пракса није нашла за сходно да чешће и смелије користи наведену могућност. Наиме, један облик спора пуне јурисдикције је постојао чак и у Закону о Државном савету и управним судовима из 1922. године. Затим је Законом о управним споровима из 1952. године уведен спор пуне јурисдикције у области социјалног осигурања, да бисмо ове године обележавали пола века од законске новеле из 1965. године, кад је спор пуне јурисдикције одређен генералном клаузулом у нашем праву и то под условима који, код основног облика ове врсте управног спора, важе и данас. Проучавање упоредноправних законских решења и управносудске праксе, као и анализа праксе Управног суда, могу створити простор за свеже идеје, нова законска решења, која би могла допринети повећању броја и значаја спорова пуне јурисдикције.

Најзад, можда и најважније оправдање за одабир ове теме је оригинални приступ истој. Рад ће бити концентрисан на спор пуне јурисдикције на упоредноправном нивоу и анализу овог правног института ван граница појединачног правног система. Иако у домаћој и упоредној доктрини управног права има радова о спору пуне јурисдикције, такви радови најчешће се ограничавају на разматрање питања везаних за спор пуне јурисдикције у одређеним националним правним системима. Упоредноправна димензија не представља главни део таквих радова, а та димензија се често своди на упоређивање конкретног правног система са спором пуне јурисдикције у француском праву, као својеврсном извору и расаднику овог правног института. Изузетак је дисертација Босиљке Бритвић Ветме, чији је главни део упоредноправна анализа спора пуне јурисдикције. Ипак, ни она не тежи уобличавању појма и врста спора пуне јурисдикције који нису просторно и временски омеђени, тј. везани за конкретан тренутак у развоју одређеног правног система, нити покушава да одреди теоријске моделе спора пуне јурисдикције. Управо би се у том најширем упоредноправном приступу и покушају уобличавања појма, врста и, нарочито, модела спора пуне јурисдикције огледао и највећи научни допринос овог рада.

3. Основне хипотезе од којих се полазило у истраживању

Истраживање предложене теме дисертације се заснива на четири основне хипотезе, од којих су неке међусобно условљене, а чија је ваљаност и утемељеност испитана у раду. Те хипотезе су:

1. Основни разлог настанка управног спора пуне јурисдикције је убрзање коначног уређења садржине спорног односа;
2. Управни спор пуне јурисдикције не подразумева увек мериторно поступање управносудске инстанце;
3. Анализом облика спора пуне јурисдикције који постоје у домаћем и упоредном праву могуће је издвојити и правно уобличити врсте, моделе и појам спора пуне јурисдикције.

1. Основни разлог настанка управног спора пуне јурисдикције је убрзање коначног уређења садржине спорног односа

Истраживање је потврдило наведену хипотезу.

Анализа више националних правних система дала је одговоре на питање у којим је то ситуацијама, односно зарад којих циљева, законодавац био вољан да, увођењем института спора пуне јурисдикције, пружи преимућство заштити права грађана у односу на самосталност управе као гране државне власти у односу на судство.

Најважнији разлог за увођење спора пуне јурисдикције је повећање делотворности судске заштите и временско скраћење целокупног поступка остваривања и заштите права грађана и правних лица. Кандидат је указао на неколико примера, како у домаћем, тако и у упоредном праву, који потврђују ову тврдњу.

Најпре, оваква сврха спора пуне јурисдикције видљива је код свих облика спора пуне јурисдикције у домаћем Закону о управним споровима. То је несумњиво код одлучивања у пуној јурисдикцији у случају неизвршења или неправилног извршења судске пресуде, али и код основног облика спора пуне јурисдикције из чл. 43 Закона о управним споровима, који, такође, тежи том циљу. Чак бољи од тога је пример овлашћења суда да по поништавању незаконитог управног акта досуди накнаду штете или нареди повраћај одузете ствари. Управни суд је ту одвагао да ће он, пошто располаже свим потребним чињеницама, а ствар је правно разјашњена утврђивањем незаконитости оспореног акта и његовим поништавањем, брже пружити потпуну заштиту него што би се то догодило у случају упућивања тужиоца на парницу.

Кандидат указује и да се јасна илустрација такве тежње може се наћи и у важећем македонском праву. Наиме, македонски закон, између осталог, обавезује управни суд да одлучи у пуној јурисдикцији уколико је акт поништен због погрешне примене материјалног закона. Зашто би суд враћао предмет на поновно одлучивање туженом кад је чињенично стање неспорно међу странкама, а правно питање разјашњено тако да орган управе има само једно законски исправно решење пред собом? Законодавац је стога предвидео да ће суд одлучити у пуној јурисдикцији како би странка брже остварила своја права. Истовремено би се тиме повећала делотворност рада туженог органа управе који не би морао поново да одлучује у истом предмету.

Кандидат поткрепљује своју тврдњу и додатним разлогом за настанак спора пуне јурисдикције, који се, у крајњој линији, може свести на претходни, а то је спречавање „пинг-понг ефекта“, тј. немогућности тужиоца да оствари своја права услед неправилног извршења судске пресуде од стране туженог органа управе. Овај облик спора пуне јурисдикције се у нашем важећем Закону о управним споровима назива активним непоступањем по пресуди (чл. 70).

Кандидат, поред тога, долази до закључка да постоје и други разлози за увођење спора пуне јурисдикције, а то су поштовање одлука судске власти, тј. обезбеђивање дејстава пресуђених ствари (најбољи пример за то јесте настанак спора пуне јурисдикције у домаћем праву - Закон о Државном савету и управним судовима из 1922. године предвидео је одлучивање суда у пуној јурисдикцији у случају неизвршења судске пресуде из ранијег управног спора), поштовање права грађана на процесно поступање, тј. заштита грађана од самовоље управе (пример нуди стари аустријски закон, који је дозвољавао спор пуне јурисдикције искључиво у случају ћутања управе), док се као најинтересантнији разлог за настанак спора пуне јурисдикције наводи изузимање политички осетљивих ствари из надлежности политичко-извршних органа (као пример се наводи разлог за настанак спора пуне јурисдикције у белгијском праву, где је политички осетљиво питање спорова везаних за локалне изборе изузето из надлежности националне владе и стављено у надлежност Државног савета).

2. Управни спор пуне јурисдикције не подразумева увек мериторно поступање управносудске инстанце

И ова хипотеза је потврђена.

Кандидат истиче да, иако се у највећем броју случајева садржина пуног судовања огледа управо у мериторном одлучивању управносудске инстанце, постоје и облици спора пуне јурисдикције у којима управносудска инстанца ступа на место туженог органа и, разрешавајући дефинитивно спорни однос, не одлучује мериторно, већ након поништавања оспореног управног акта одбацује жалбу и/или захтев или обуставља управни поступак уместо надлежног органа управе. Кандидат поткрепљује ову тврдњу са два аргумента.

У прилог тој тврдњи иде Закључак са саветовања Одељења за управне спорове Врховном суду Југославије и представника врховних судова република и Врховног војног суда, одржаног 26. новембра 1969. године, у којем стоји да је „[е]ћина судова сагласна [је] са ставом из реферата да је могућ спор пуне јурисдикције и код кумулативних и комплексних захтева, па макар и само по једном од тих захтева, као и да има места спору пуне јурисдикције и када је у питању само примена формалног права, под условом да се спорна ствар процесно до краја и коначно реши“, као и конкретни примери судске праксе.

Кандидат истиче и додатни, битнији, логички аргумент, према коме у ситуацији кад би и управа морала (а морала би зато што до пуне јурисдикције може доћи само код правно везаних управних аката) да одбаци захтев или жалбу или да обустави поступак, на исти начин би могао да поступи и Управни суд. Тим пре што ће, у ситуацији кад орган мора да одбаци захтев или тужбу или да обустави поступак, по правилу, чињенична и правна ситуација бити једноставнија него кад треба да се одлучи о нечијим правима и обавезама. Рећи да суд може мериторно да одлучи о комплексним правним захтевима у различитим управним областима, али да не сме да одбаци неблаговремену жалбу у ситуацији кад су то пропустили да учине првостепени и другостепени орган управе, нема превише основа. Шта више, шта би у таквом случају значило враћање управне ствари на поновно одлучивање кад њу ни орган управе не би могао да реши, већ би имао пред собом једино могућност да одбаци неблаговремену жалбу, не упуштајући се у оцену њене основаности. Исто важи и за друге разлоге за одбацивање захтева или жалбе и за обустављање управног поступка.

3. Анализом облика спора пуне јурисдикције који постоје у домаћем и упоредном праву могуће је издвојити и правно уобличити врсте, моделе и појам спора пуне јурисдикције

Овде је реч о централној хипотези рада. Основни циљ рада јесте издвајање и препознавање првенствено врста и упоредноправних модела, а уколико је то могуће, и јединственог појма спора пуне јурисдикције. Истраживање кандидата потврђује претпоставку да постоје заједничке карактеристике идентификованих облика спора пуне јурисдикције у домаћем и упоредном праву које омогућавају формирање ових виших логичких конструкција (две последње главе посвећене су доказивању ове тврдње).

4. Кратак опис садржаја дисертације

Поред Увода, у ком се идентификују питања која су кључна за истраживање и Закључка, у ком се сумирају резултати истраживања, дисертација садржи пет глава.

Прва глава посвећена је изнедривању мерила на основу којих би конкретни облици спора пуне јурисдикције могли да буду препознати у упоредном праву. Поменути путокази, тј. критеријуми за идентификацију конкретних примера спора пуне јурисдикције потичу из два извора, из теоријских поставких различитих аутора (одвојено су анализирани инострани и домаћи аутори) и из разумевања разлога за настанак спора пуне јурисдикције, тј. његове сврхе у конкретним правним системима. Оба извора детаљно су анализирани у овој глави. На основу њих одређен је претходни појам спора пуне јурисдикције, који представља методолошки инструмент за истраживање управног спора у упоредном праву.

Сваки од три одељка у првој глави садржи и одговарајуће закључке.

Тако одељак о појму управног спора пуне јурисдикције у иностраној управноправној теорији даје одређене путоказе који се могу користити приликом препознавања конкретних облика спора пуне јурисдикције у упоредном праву. Први, да сви аутори без изузетка сматрају спором пуне јурисдикције онај у којем управносудска инстанца мења или замењује оспорени управни (појединачни једностранни правни) акт. Друго, да највећи број цитираних теоретичара, са изузетком белгијских аутора, ту сврстава и спор о накнади штете проузроковане управним деловањем, а за које је надлежна управносудска инстанца. Треће, спорови проистекли из управних уговора, а који спадају у делокруг управног судства, налазе своје место у категорији спорова пуне јурисдикције. Следи да се у спорове пуне јурисдикције сврставају сви конкретни облици управног спора код којег управносудска инстанца није ограничена на поништавање оспореног управног акта. Најзад, постоје и аутори који наводе примере спорова пуне јурисдикције код којих управносудска инстанца не иде даље од поништавања оспореног управног акта. Ради се о споровима у којима је поништавањем оспореног управног акта дошло до потпуног задовољења захтева тужиоца пред самом управносудском инстанцом, а без враћања предмета на поновно одлучивање управни.

Закључци одељка о појму управног спора пуне јурисдикције у домаћој управноправној теорији су следећи. За кључни критеријум за одељивање спора пуне јурисдикције од спора о законитости акта (спора ограничене јурисдикције), већина аутора, а посебно након усвајања измена и допуна Закона о управним споровима 1965. године, узима ширину овлашћења суда, тј. могућност мериторног решавања саме управне ствари. Поред тога, користе се и други критеријуми познати у упоредном, пре свега француском праву, као што су дејство судске одлуке према трећим, начин одређивања могућности вођења спора пуне јурисдикције (енумерација, генерална клаузула), циљ и предмет спора. Нека од ових мерила у упоредном праву су послужила за постављање других подела, нпр. на објективне и субјективне управне спорове (предмет и циљ спора). Има аутора који су отишли и корак даље, те истакли да спор пуне јурисдикције не зависи од употребљених овлашћења судије, већ је битно да суд коначно уреди индивидуалну правну ситуацију која је била садржина спора тако да после одлуке суда престаје свака потреба и могућност да о истој ствари решава надлежни орган управе.

Најзад, одељак о разлозима за увођење спора пуне јурисдикције упућује на закључак да је главни разлог његовог постојања повећање делотворности судске заштите и временско скраћење целокупног поступка остваривања и заштите права грађана и правних лица. Други разлози за његово увођење су спречавање „пинг-понг ефекта“, тј. немогућности тужиоца да оствари своја права услед неправилног извршења судске пресуде од стране туженог органа управе, поштовање одлука судске власти, тј. обезбеђивање дејстава пресуђених ствари, поштовање права грађана на процесно поступање, тј. заштита грађана од самовоље управе, док се као најинтересантнији разлог за настанак спора пуне јурисдикције наводи изузимање политички осетљивих ствари из надлежности политичко-извршних органа (као пример се наводи разлог за настанак спора пуне јурисдикције у белгијском праву, где је политички осетљиво питање спорова везаних за локалне изборе изузето из надлежности националне владе и стављено у надлежност Државног савета).

У другој глави анализира се правно уређење управног судства и управног спора, односно судске контроле управе у пет правних система – француском, немачком, швајцарском, аустријском и енглеском. Наведени правни системи истражени су спрам мерила утврђених у првој глави. Тако је у сваком од ових система истражен историјски развој и позитивноправно уређење управног судства, односно судских инстанци које решавају управне спорове. Након тога су анализирани кључни елементи конкретних облика управних спорова, а то су акти чија исправност (законитост и/или целисходност) подлеже контроли у конкретном облику управног спора и ширина овлашћења управносудске инстанце, и то како контролних овлашћења (у односу на правна, чињенична и дискрециона питања), тако и овлашћења у разрешењу спора (уклањање, измена и/или замена акта, накнада штете, итд.).

Кандидат посвећује трећу главу истраживању управног спора у Србији и државама насталим на простору СФРЈ. Поменути правни системи анализирани су скупа због постојање заједничке правне тековине, услед које ти правни системи и данас садрже битне сличности.

Поред анализе ових шест правних система на основу мерила спрам којих су претходно анализирани други правни системи (француски, немачки, швајцарски, аустријски и енглески), ова глава садржи и детаљну анализу услова за одлучивање у пуној јурисдикцији према Закону о управним споровима Србије (посебно садржину правног стандарда „природе ствари“), анализу односа пуне јурисдикције и тужбеног захтева, временске димензије одлучивања у пуној јурисдикцији, овлашћења Врховног касационог суда да одлучи у пуној јурисдикцији, као и начина одлучивања у пуној јурисдикцији (дефинитивно мериторно и немериторно окончавање спора од стране суда).

У потоњем делу ове главе анализирани су услови за одлучивање у пуној судској јурисдикцији. Резултат чине неколико закључака и предлога за *de lege ferenda* уређење ове материје у српском праву.

Кандидат долази до следећих закључака у погледу првог услова за одлучивање у пуној јурисдикцији – „да природа ствари то дозвољава“. Прво, правни стандард „природе ствари“ је издвајањем искључења спора пуне јурисдикције у случају поништавања дискреционог управног акта изгубио смисао свог постојања. Изузев у том случају, не постоји управна ствар коју Управни суд не би могао да реши на исти начин на који би то сагласно закону требало да учини доносилац поништеног акта. Друго, правни стандард „природе ствари“ би требало да буде замењен другим условима за одлучивање у пуној јурисдикцији. С обзиром да је једина истинска препрека за решавање у пуној јурисдикцији, она која постоји код спорова у којима је поништен дискрециони управни акт, већ издвојена из овог услова, требало би формулисати услове који би се тицали сврсисходности одлучивања у пуној јурисдикцији. Ту би на прво место требало поставити интерес тужиоца да што једноставније и са што мање утрошка новца и времена оствари и заштити своја права и интересе, а што би укључивало вагање да ли ће управну ствар брже решити тужени орган управе или суд, као и то какви су капацитети потоњег да то у конкретном случају учини, узимајући у обзир укупно оптерећење суда и потребу за ваљаним функционисањем судског система. Треће, правни стандард „природе ствари“ не обухвата и судску оцену целисходности одлучивања у пуној јурисдикцији.

Кандидат даје виђење могућих измена услова за одлучивање у пуној јурисдикцији. Замена правног стандарда „природе ствари“, па и дискреционог овлашћења суда у погледу одлучивања у пуној или ограниченој јурисдикцији, могла би да буде учињена комбинацијом три начина. Први био би прописивање додатних искључења спора пуне јурисдикције, на пример, у случају кад је оспорени акт поништен због ненадлежности туженог за његово доношење. Други начин било би додатно прописивање обавезног решавања управне ствари од стране Управног суда, на пример, у случају поништавања акта само због погрешне примене материјалног права, као што је случај у македонском праву, или у случају ћутања управе, које услед дужине трајања управног спора, траје дуже од неког тачно одређеног временског периода. Трећи начин било би прописивање посебним законима обавезног одлучивања у пуној јурисдикцији или бар подстицање таквог одлучивања у одређеним управним стварима или областима (као што је случај у чл. 72, ст. 3 Закона о заштити конкуренције и чл. 55, ст. 2 Закона о локалним изборима). Најзад, у погледу другог услова за одлучивање у пуној јурисдикцији – „да утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то“, кандидат сматра да би у случају да законодавац одлучи да задржи дискрецију суда за одлучивање у пуној јурисдикцији (чл. 43 и 44 ЗУС), овај услов могао да буде уклоњен. Разлог за то је чињеница да је Управни суд увек овлашћен, а у неким случајевима и обавезан да сам утврди чињенично стање. Управни суд би чињеницу да чињенично стање није потпуно и правилно утврђено могао да цени са становишта целисходности одлучивања у пуној јурисдикцији, тј. могао би у сваком таквом случају да процени да ли би правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања од стране суда и потоње решавање у пуној јурисдикцији дуже трајало од враћања управне ствари на поновно одлучивање туженом, као и колико би то оптерећење представљало за суд, а колику потешкоћу за тужиоца.

Четврта и пета глава садрже кључне закључке рада проистекле из истраживања спроведеног у прве три главе.

У четвртој глави преиспитују се теоријски предложени критеријуми за поделу управних спорова, испитују могући начини дефинисања појма управног спора и, најважније, одређује појам спора пуне јурисдикције.

Након оспоравања критеријума за одређење појма спора пуне јурисдикције, који су предложени у домаћој и иностраној управноправној науци, кандидат предлаже ново мерило за разграничење спора пуне од спора ограничене јурисдикције.

Спорови ограничене јурисдикције су они управни спорови у којима суд управносудска инстанца не сме или одлучује да не иде до краја, већ, након поништавања оспореног акта, препушта (макар и са одговарајућим правним усмерењем) последњу правну реч управи. Управа је та која на крају дефинитивно правно уређује појединачну ситуацију.

Спор пуне јурисдикције, с друге стране, у реченици, јесте онај у ком је управносудска инстанца, санкционишући незаконит рад управе, дефинитивно правно уредила конкретну животну ситуацију, без могућности накнадног правног одлучивања управе о истој ствари. Санкционисање незаконите делатности управе огледа се било у судској измени начина на који је управа, својим актом, поступањем или неактивношћу (ћутањем), правно уредила појединачну ситуацију, било у отклањању последица незаконитог рада управе досуђивањем накнаде штете тужиоцу. Овако одређен појам спора пуне јурисдикције шире је постављен него уобичајено, те се не своди на коришћење судских овлашћења која превазилазе пуко уклањање оспореног акта управе. Далеко значајније, овако одређен појам спора пуне јурисдикције заснован је на битнијем елементу судске контроле управе – резултатима која она постиже - дефинитивном судском уређивању појединачне правне ситуације без даљег правног делања управе, без обзира на који начин долази до таквог исхода.

Кандидат даље истиче да укорененост предложеног појма спора пуне јурисдикције у кључној посебности управног спора – чињеници да једна грана власти контролише рад друге гране власти, чини овај појам, тј. поделу на спор пуне и ограничене јурисдикције према понуђеном мерилу, отпорним на промене у времену и прилагођеним било којем схватању појма управног спора. Наиме, колико год уско или широко поставили појам управног спора и ма колико законодавци ширили обим судске контроле (генерална клаузула) и овлашћења суда (у швајцарском управном спору суд може да контролише чак и целисходност оспореног акта), увек ће укупност појавних облика управног спора моћи да се подели на случајеве у којима је судском вољом дефинитивно уређена конкретна правна ситуација од оних у којима ће иста остати уређена вољом (или законском претпоставком везаном за ћутање) управе или бити накнадно, па макар и по упутима суда, наново уређена актом управе.

Пета глава одређује врсте и моделе спора пуне јурисдикције.

Кандидат разврстава управни спор пуне јурисдикције према девет критеријума. Реч је о следећим поделама: 1) *према правној природи судског поступања* - на управну пуну судску јурисдикцију, тј. случајеве у којима суд, по

разрешењу (управно)судске ствари, тј. по одлучивању о законитости оспореног акта или поступања управе, одмењује управу у њеној правној делатности; и *неуправну пуну судску јурисдикцију*, где суд не одмењује управу у неком послу из њене надлежности, већ одлучује о начину отклањања последица њених незаконитих штетних поступака (првенствено управни спор о одговорности управе); 2) *према томе да ли се странка претходно обратила управи са одређеним захтевом или не, односно да ли је управа, сагласно закону, претходно покренула поступак према тужиоцу по службеној дужности* – на *накнадни спор пуне јурисдикције*, у којем се тужилац претходно обраћао управи са одређеним захтевом или у којем је управа по службеној дужности поступала и донела одговарајући акт управе, а тужилац је остао незадовољан таквим поступањем; и *претходни спор пуне јурисдикције*, где се тужилац није претходно обратио управи или јој није дао шансу да уреди одређену појединачну правну ситуацију, већ је тражио од суда да забрани управи да на одређени начин поступи; 3) *према начину дефинитивног уређивања појединачне правне ситуације* – на *позитивни спор пуне јурисдикције*, у којем суд уређује појединачну правну ситуацију тако што ствара одговарајућа права и обавезе за странке у спору; и *негативни спор пуне јурисдикције*, где суд уклања акт којим је управа уредила једну правну ситуацију, тако да сва права и обавезе проистекла из таквог акта престају или суд забрањује управи да на одређени начин уопште поступи (*prohibition* или *prohibitive injunction*). У првом случају бисмо говорили о *накнадном*, а у другом о *претходном негативном спору пуне јурисдикције*; 4) *према обавезности суда да одлучи у пуној јурисдикцији* - на *обавезни спор пуне јурисдикције*, које се јавља у ситуацијама у којима је

законодавац одредио да суд мора дефинитивно да уреди конкретну правну ситуацију, па макар и уз испуњење одговарајућих услова; и *факултативни спор пуне јурисдикције*, у којима прописи дозвољавају управној инстанци да предмет врати на поновно одлучивање управи; 5) *према начину законодавног одређивања спорова пуне јурисдикције* – на *спор пуне јурисдикције одређене генералном клаузулом*; и *спорове пуне јурисдикције одређени системом позитивне енумерације*; 6) *према степена управног поступка у којем се одвијају* – на *првостепени спор пуне јурисдикције*, где у пуној јурисдикцији одлучује управној инстанци која поступа у првом управној судском степену; и *инстанциони (другостепени или вишестепени) спор пуне јурисдикције*, који постоји онда кад у пуној јурисдикцији одлучује другостепена или највиша управној судска инстанци; 7) у зависности од тога *да ли је судском пресудом замењен само акт једног органа управе или два нивоа управног одлучивања* – на *једностепени спор пуне јурисдикције*, где је управни поступак који је претходио управном спору био једностепен; и *двостепени спор пуне јурисдикције* где је суд одлучио најпре по жалби, коју је уважио, а првостепено решење поништио, те затим одлучио и о предмету првостепеног управног поступка; 8) *према врсти управног поступка* која одлучује у спору пуне јурисдикције – на *општи спор пуне јурисдикције*, где у пуној јурисдикцији одлучују редовни или управни судови опште надлежности; и *посебне спорове пуне јурисдикције*, у којима пуну јурисдикцију врше управни судови посебне надлежности; 9) *према (не)ауторитативности поступања чија законитост представља предмет управног спора* – *пуну судску јурисдикцију у ауторитативним и стварима*, која постоји код управних спорова који су пресуђени у пуној јурисдикцији, а чији је предмет била оцена законитости ауторитативног акта управе – управног акта; и *пуну судску јурисдикцију у неауторитативним стварима*, која би обухватала спорове о управним уговорима, спорови о одговорности управе за штету причињену радом управе и спорови који се сматрају управним само зато што их разрешава управној судска инстанци по посебном, управној судском поступку. Најзад, посебну врсту спора пуне јурисдикције чини *Leistungsklage* - управној судску кондемпнаторну тужбу у немачком праву, којом се захтева осуда управе на одређено чињење или нечињење, тј. којом се захтева од управе да предузме или престане са предузимањем одређеног фактичког акта управе. Њена специфичност се огледа у врсти аката који су предмет спора, те самим тим и аката на које се односи пресуда донета у пуној јурисдикцији – а то су материјални, а не правни акти управе.

Кандидат, затим, прелази на одређење модела спора пуне јурисдикције.

Модел спора пуне јурисдикције су конкретним правним системима инспирисани, али теоријски, концепти. Они, стога, подразумевају одређени степен апстракције мање значајних елемената конкретних правних система и истицање њихових кључних карактеристика. То нужно значи да потпуног поклапања конкретних правних система са идеалним теоријским моделима неће и не може бити, али да сваком конкретном правном систему, у грубим цртама, одговара неки од предложених модела спора пуне јурисдикције. Као инспирација и примери за моделе узете су у обзир и одређене историјске фазе у развоју конкретних правних система.

Модел спора пуне јурисдикције зависе од доминантно заступљених врста спора пуне јурисдикције. Модел су одређени *према степену задирања суда који одлучује у пуној јурисдикцији у домен управе*. Кандидат прво помиње да су постојали и модели управног судавања који нису познавали спор пуне јурисдикције (нпр. управни спор у Србији од 1869. до 1922. године).

Кандидат представља моделе спора пуне јурисдикције од оног у којем је интензитет задирања суда у домен управе најмањи до оног у којем је он највећи.

Први модел јесте *модел пуне јурисдикције код материјалних аката управе*. Сматрамо да се ту ради о најмањем степену задирања у самосталност управе, јер све правне акте из којих извиру права и обавезе странака увек мора да донесе сама управа, ма колико се у пракси држало до правилног извршења судских пресуда. У овај модел би спадао немачки управни спор, који изузев *Leistungsklage* не познаје било који други облик спора пуне јурисдикције.

Други је *модел пуне јурисдикције код ћутања управе*. Ту постоје две могућности које би се могле јавити заједно или одвојено. Прва, где је степен судског задирања у делатност управе мањи јесте допуштено пуне јурисдикције у случају неизвршавања, тј. ћутања у извршењу судске пресуде. Ту је

управи прво дата шанса да сама донесе акт у складу са ставом суда о конкретном предмету, па тек по урушавању ауторитета суда од стране управе, суд ступа на место управе и одлучује у пуној јурисдикцији. Ово је био случај у Југославији у периоду од 1922. године до почетка Другог светског рата. Друга могућност је овлашћење дато суду да одузимањем надлежности управи санкционише ћутање управе у односу на захтев (првостепени и жалбу) странке у управном поступку. Ту се више захвата у домен управе, а ради заштите грађана од њене самовоље, чији је најеклатантнији пример незаконита правна неактивност. Тај систем је важио пред сам крај двадесетог века у Аустрији (тад су се појавиле специјализоване управносудске инстанце које су одлучивале у пуној јурисдикцији, да би то овлашћење прешло на управне судове опште надлежности тек почетком 2014. године).

Трећи је *модел пуне јурисдикције у неауторитативним стварима*. Реч је о моделу у којем се спорови настали поводом или проистекли из управних уговора, као неауторитативних аката управе, као и спорови о одговорности управе, тј. спорови за накнаду штете, који се решавају у управном спору (а не парничном поступку), могу разрешити у пуној јурисдикцији. Ово је био случај у француском управном спору од тренутка његовог формалног настанка, 1872. године, до последње четвртине двадесетог века.

Четврти је *модел пуне јурисдикције у ауторитативним стварима*. Реч је о моделу где до спора пуне јурисдикције долази након поништавања оспореног управног акта, као појединчаног једностраног ауторитативног правног акта управе. Ова ситуација постоји у бројним правним системима, а јавља се у два вида. Први, где је спор пуне јурисдикције одређен системом позитивне еnumerације, као што је био случај у Југославији од 1952. до 1965. године (додуше, уз постојање других облика спора пуне јурисдикције – код неправилног извршења или неизвршења судске пресуде) и онај где је спор пуне јурисдикције одређен генералном клаузулом (данашњи аустријски, швајцарски и домаћи управни спор, укључујући и све друге државе настале на простору СФРЈ).

Пети и најинтензивнији модел спора пуне јурисдикције је *модел свобухватне пуне јурисдикције*. Ту суд може да комбинује одлучивање у пуној јурисдикцији у односу на ауторитативне и неауторитативне правне активности управе, тј. код спорова о одговорности управе, спорова проистеклих из управних уговора и поводом њих и спорови у којима се мења или замењује оспорени управни акт. Овом моделу, колико је то практично могуће, највише одговара позитивно право Француске, које данас има врло развијен, користећи њихову терминологију, и субјективни и објективни управни спор.

Напокон, у Закључку, кандидат сумира суштину четврте и пете главе рада. Ово стога што, како смо споменули, четврта и пета глава садрже кључне закључке рада проистекле из истраживања спроведеног у прве три главе. У Закључку је, дакле, дат сажето одређење појма управног спора пуне јурисдикције, преглед девет подела врста спора пуне јурисдикције (управна и неуправна пуна судска јурисдикција; накнадни и претходни спор пуне јурисдикције; позитивни и негативни спор пуне јурисдикције; обавезни и факултативни спор пуне јурисдикције; спорови пуне јурисдикције одређени генералном клаузулом и позитивном еnumerацијом; првостепени и инстанциони спорови пуне јурисдикције; једностепени и двостепени спорови пуне јурисдикције; општи и посебни спорови пуне јурисдикције; пуна судска јурисдикција у ауторитативним и неауторитативним стварима). као и пет модела спора пуне јурисдикције (модел пуне јурисдикције код материјалних аката управе, модел пуне јурисдикције код ћутања управе, модел пуне јурисдикције у неауторитативним стварима, модел

пуне јурисдикције у ауторитативним стварима, модел свеобухватне пуне јурисдикције) (в. изнад, код описа садржине четврте и пете главе).

Поред тога, у Закључку су представљени и ставови аутора у погледу садржине законских услова за одлучивање у пуној јурисдикцији у српском праву (судска дискреција за одлучивање у пуној јурисдикцији, садржина правног стандарда „природе ствари“, утврђено чињенично стање), као и предлози за измену важећег Закона о управним споровима, који би могли повећају његову учесталост и значај у пракси. Ово су, заправо, закључци другог дела треће главе рада (в. изнад, код описа садржине треће главе).

5. Остварени резултати и научни допринос дисертације

Господин Вук Цуцић нам је, најпре – после опсежне научне, упоредно-правне, историјске и позитивно-правне анализе, понудио унеколико свежи појам спора пуне судске јурисдикције; изложио је и образложио своје, знатно шире виђење односне појаве него што је преовлађујуће становиште у овдашњој правној књижевности, законодавству и судској пракси. Пружио је разуђену класификацију спора пуне јурисдикције, његове бројне врсте и подврсте. То је, потом, “укрстио“ са обележјима релевантних иностраних правних система. Најзад, на подлози увида у обиман меродавни материја, нашао је простора за шест модела спора пуне јурисдикције чиме је, нарочито, својој дисертацији подарио незанемарљиве стваралачке црте. То је главнина теоријског резултата и доприноса његове докторске радње, његове, у предоченом нам густом рукопису изражене и свакад аргументоване критичности и акрибичности, уз примарну обавештеност и смисао како за анализу тако и синтезу ове деликатне теме. Но, Дисертација има и практични значај: са гледишта будућег – новелираног или чак потпуно новог – ЗУС-а Србије. Наиме, писац је дао подстрек законодавцу да спору пуне јурисдикције приђе и дубље и шире, храбрије, животноје. Такође, судска пракса у овом докторату Вука Цуцића може наћи упоришне тачке за сопствене даље продоре, посебно када се буде организовало вишестепено управно судство у Србији.

Све у свему, млади врли аутор вратио се једној старој, *par excellence* теоријској теми која нипошто није застарела – и чије поновно “буђење“ (ако је уопште и “заспала“!), посебно на нашем правном простору, представља несумљиво један нови темељ од кога ће убудуће, по правилу, полазити сви озбиљнији аутори, посебно у Србији, који буду тежили да поједине моделе (и врсте) управног спора пуне јурисдикције даље разуђују и разрађују.

6. Закључак

На основу свега наведеног, Комисија је утврдила да је дисертација кандидата Вука Цуцића, под насловом „**Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте**“ у свему урађена према одобреној пријави и досеже високе универзитетске, особито теоријске јуристичке стандарде. Конкретно, предметни докторат представља самостални научни рад са осетним цртама оригиналности из уже научне области управног права. Стога, са великим задовољством, констатујемо да су се стекли сви академски услови за њену јавну одбрану, те у том смислу и чинимо предлог Наставно-научном већу Правног факултета Универзитета у Београду да је одобри.

ЧЛАНОВИ КОМИСИЈЕ:

др Драгољуб Кавран

редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду, у пензији

др Ратко Марковић

редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду, у пензији

др Зоран Томић

редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

др Добросав Миловановић

ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду

др Марко Давинић

ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду

На основу члана 24. и члана 135. став 7. Статута Правног факултета Универзитета у Београду, а у смислу одредаба члана 124. и 125. Статута Правног факултета Универзитета у Београду из 2002. године, Наставно-научно веће Правног факултета Универзитета у Београду, на XXV седници од 1. јуна 2015. године, донело је

О Д Л У К У

Члан 1.

Прихвата се извештај Комисије за преглед и оцену докторске дисертације кандидата **ВУКА ЦУЦИЋА**, под насловом: "**Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте**" и одређује Комисија за одбрану, у саставу:

др Драгољуб Кавран, редовни професор у пензији
др Ратко Марковић, редовни професор у пензији
др Зоран Томић, редовни професор
др Добросав Миловановић, ванредни професор
др Марко Давинић, ванредни професор.

Универзитет у Београду је 18. децембра 2012. године, актом под бр. 02-06-21044/22-12, дао сагласност на предлог теме докторске дисертације.

Кандидат је објавио рад: „Стразбуршки стандарди у управном спору”, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2009.

Објављени рад квалификује кандидата за одбрану докторске дисертације.

Члан 2.

О извршењу ове одлуке стараће се Декан Правног факултета Универзитета у Београду.

04-број: _____

Београд

ПРЕДСЕДНИК НАСТАВНО-НАУЧНОГ ВЕЋА
Декан

Професор др Сима Аврамовић