

Др Невена МИЛЕНКОВИЋ*

ПРАВО НА СУЂЕЊЕ У РАЗУМНОМ РОКУ ПОВОДОМ РЕШАВАЊА УПРАВНЕ СТВАРИ И ДВОСТЕПЕНОСТ УПРАВНОГ СУДСТВА¹

Апстракт

Пажња аутора чланка усмерена је на остваривање права на суђење у разумном року поводом решавања управне ствари. Како се процедура решавања управне ствари, по слову закона, може протезати на две, па и више, чак, три инстанце, питање реалних могућности за остваривања именованог права не губи на актуелности. Штавише, у клими очекиваних промена Закона о управним споровима, оно својом сложености и испрепетаношћу са низом потенцијалних измена, поново доспева у жижу научне и стручне јавности. Целина рада састоји се из четири сегмента. У њима се, применом одговарајуће методологије, анализира утицај позитивно-правног оквира (први сегмент) и праксе релевантних судских тела (други сегмент) на могућност остваривања именованог права. У трећем делу рада су, обрадом доступних статистичких података, представљени реални ефекти важећег правног оквира и меродавне јуриспруденције. У четвртном делу рада, ослањајући се на резултате и закључке до којих се дошло у претходним фазама истраживања, аутор износи критичко мишљење о факторима који би *pro futuro* у суштинском смислу могли утицати на могућност остваривања права на суђење у разумном року.

Кључне речи: управна ствар, право на суђење у разумном року, двостепеност управног спора.

* Доцент, Универзитет у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Правни факултет, Република Србија, nevena.petrovic@pr.ac.rs, ORCID: 0000-0002-0979-7373.

¹ Рад је настао као резултат истраживања на научно-истраживачком пројекту под називом "Систем заштите људских права и основних слобода – стање, изазови и перспективе" Правног факултета Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици за период 2025-2027. Рад представља резултат истраживања које финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација по Уговору са Правним факултетом Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици (Евиденциони број уговора 451-03-137/2025-03/200254 од 4. фебруара 2025. године).

1. УВОД

На повреде права на суђење у разумном року поводом решавања управне ствари у Р. Србији, утиче већи број фактора. Пре свега, ваља нагласити да решавање управне ствари са аспекта временске дистанце - која је од суштинског значаја код повреда права на суђење у разумном року, може бити компликовано. Речено, са разлога што разрешење управне ствари неретко подразумева синтезу два организационо и функционално разноврсна органа који у посве различитим поступцима, нормираним засебним (не и независним) законима, дају свој допринос уређењу управне(судске) ствари. Чињеница да се правоснажно решавање управно(судске) ствари одвија пред два различита органа, у два суштински различита поступка, непобитно утиче на временски оквир поступка. Разуме се, у смислу његовог проширења. Даље, могућност незадовољне странке из управног поступка да правни пут за уређење своје индивидуалне (у)правне ствари настави пред Управним судом, у Р. Србији скопчана је са чињеницом да у земљи постоји свега један суд, републичког ранга² надлежан за све управне спорове. Огроман прилив предмета са којим је суочен, а који се из године у годину увећава сталним проширењем надлежности Суда новим управним материјама, у корелацији са недовољним бројем судија те непостојањем специјализованих већа (или одељења) за поједине управне материје, озбиљно доводи у питање способност нормалног функционисања Суда. Као резултанта реченог, преоптерећеност Суда је неминовна појава. Суд који је основан као контролор и јемац законитости рада управе када у форми појединачних аката одлучује о правима и обавезама странака, будући преоптерећен, суочава се са озбиљним изазовима у настојању да у **разумном року**³ омогући странкама уживање законом гарантованих права. Начин, односно квалитет појединих законских решења⁴ која тангирају појам разумног рока, такође се у битној мери рефлектује на могућност странака да у разумном року реше (у)правну ствар.

² Са одељењима у Новом Саду, Нишу и Крагујевцу.

³ Имајући у виду, уз описану преоптерећеност, и претходно трајање (првостепеног и/или другостепеног управног) поступка.

⁴ Примарно се мисли на одредбе Закона о општем управном поступку („Сл. гласник РС“, бр. 18/2016, 95/2018 - аутентично тумачење и 2/2023 - одлука УС, даљем тексту ЗУП) којима је регулисано питање покретања поступка, затим рокова за окончање поступка (доношење решења), али и одредбе Закона о управним споровима („Сл. гласник РС“, бр. 111/2009) које нормирају питање овлашћења Суда у случајевима када се акт има поништити (лабавост норми о спору пуне јурисдикције које у пракси стварају пинг-понг ефекта и тиме често доприносе прекорачењу „разумног рока“), и др. које својим утицајем свакако завређују да буду подробно анализирани у склопу предметне проблематике, али нису са разлога ширине.

2. ПОЗИТИВНО-ПРАВНИ ОКВИР ПРАВА НА СУЂЕЊЕ У РАЗУМНОМ РОКУ

Хронолошки посматрано, императив за суђењем у разумном року најпре налазимо у Европској Конвенцији за заштиту људских права и основних слобода.⁵ У ст. 1. чл. 6. поменуте Конвенције гарантује се право на правично суђење, чији је интегрални део и право на суђење у разумном року: „*Свако, током одлучивања о његовим правима и обавезама, или о кривичној оптужби против њега, има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, ...*“⁶ Одредбу суштински истоветне садржине садржи Устав РС⁷, који у ст. 1. чл. 32. вели: „*Свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега.*“ Уставна одредба представља конкретизацију права на правично суђење из ЕКЉП (Димић & Миленковић, 2025, 198) коју је Р. Србија као чланица Савета Европе била у обавези да имплементира у свој правни систем.

У периоду од 2007. до 2014. заштита права на суђење у разумном року је у нашој земљи била у искључивој надлежности Уставног суда, а остваривала се, према одредбама Закона о Уставном суду у поступку по уставној жалби⁸. Реч је о засебном модалитету који се од класичног модела уставне жалбе разликује, према предмету заштите и условима под којима се може користити. Класична уставна жалба за објекат заштите има било које Уставом гарантовано право и може се ваљано изјавити под условом „*да су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства заштите*“ (чл. 170. Устава РС), док се уставна жалба чија је особеност специфичан објекат заштите оличен у повреди права на суђење у разумном року, може изјавити и ако нису исцрпљена друга правна средства, под условом да постоји повреда нареченог права (ст. 2. чл. 82. Закона о Уставном суду). Повод за увођење засебног модела уставне жалбе представљао је уочени недостатак у систему заштите људских права у Србији и неопходност усклађивања са захтевима који произилазе из ст. 1. чл. 6. ЕКЉП и

⁵ „Службени Лист СЦГ“, Међународни уговори, бр. 9/2003. Приступањем Савету Европе, 3. априла 2003. године, као и преостале чланице, СЦГ била у обавези да ратификује Конвенцију. У даљем тексту ЕКЉП.

⁶ О применљивости чл. 6. ст. 1. на све поступке који се односе на „грађанска права и обавезе“ упућујемо на: *Заштита права на суђење у разумном року у судском поступку*, Врховни касациони суд, Београд, 2015.

⁷ Устав РС, („Сл. гласник РС“, 98/2006 и 115/2021). Према ст. 2. чл. 16. Устава: „*Оптешприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори су део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују.*“

⁸ Према ст. 2. чл. 82. Закона о Уставном суду Србије („Сл. гласник РС“, бр. 109/2007, 99/2011, 18/2013 - одлука УС, 103/2015, 40/2015 - др. закон, 10/2023 и 22/2023): „*Уставна жалба се може изјавити и ако нису исцрпљена правна средства, у случају када је подносиоцу жалбе повређено право на суђење у разумном року.*“ Других правних средстава за заштиту анализираних права није било.

стандардима које је у тумачењу Конвенције у својој богатој јуриспруденцији развио Европски суд за људска права⁹ (Настих, 2009,106). Од свеукупно изјављених уставних жалби, највећи број, односио се управо, на повреду права на суђење у разумном року (Андрић М., 2017,138-151)¹⁰

Као последица притиска све већег броја одлука Уставног суда по уставним жалбама, али и пресуда Европског суда поводом представки у којима је утврђена повреда права на суђење у разумном року (Богдановић, 2018, 273)¹¹, судска правна заштита овог права у нас је по први пут на свеобухватан начин регулисана 2015. године, доношењем Закона о заштити права на суђење у разумном року¹². У одређењу циља закона, у ст. 2. чл. 1. наводи се: „*Сврха закона јесте да пружи судску заштиту права на суђење у разумном року и тиме предупреди настајање повреда права на суђење у разумном року.*“ Ради постизања наведеног циља ЗЗПСПР¹³ комбинује две групе правних средстава: 1) правна средства за убрзање поступка и 2) правна средства за правично задовољење¹⁴. У прву групу спадају: а) приговор ради убрзавања поступка и б) жалба. У другу, захтев за правично задовољење¹⁵.

⁹ У пресуди *В.А.М. против Србије* (од 13. марта 2007. год, Представка бр. 39177/05), Европски Суд је закључио да: „...Грађани Србије немају на располагању делотворни правни лек ради заштите права на суђење у разумном року“.

¹⁰ М. Андрић наводи да је у периоду од 2008 до 2016. године, Уставни суд је укупно решио 62.971 предмет, од чега 53.595 чине предмети по уставним жалбама. Од укупног броја предмета које је разматрао по уставним жалбама, далеко највећи се односи на повреду права на суђење у разумном року.

¹¹ Богдановић наводи да је до краја 2014. године, Европски суд је изрекао 114 пресуда и 386 одлука о прихватљивости у односу на Србију. Од тога, 59 пресуда је донето по основу чл. 6 Конвенције, а у 55 случајева је утврђена повреда права која се односи на дужину поступка и на одсуство извршења пресуде.

¹² Закон о заштити права на суђење у разумном року („Сл. гласник РС“, бр. 40/15), даље ЗЗПСПР.

¹³ Закон прописује да се оба правна средства за убрзање поступка подносе до окончања поступка; да се одлуком о приговору и жалби не сме утицати на чињенична и правна питања која су предмет суђења или истраге; да одлука по њима мора бити образложена (чл. 5.). Даље, да се приговор подноси суду пред којим се води поступак, да је за одлучивање надлежан председник суда, у року од два месеца, те да се одлучивање спроводи сходном применом ванпарничног поступка (чл. 7). Странка има право на жалбу на решење о приговору која се, преко суда који је одлучивао о приговору доставља непосредно вишем суду. У случајевима повреде права на суђење у разумном року у управном спору, на решење Управног суда, донето по приговору, одлучује ВКС. Правни режим жалбе уређен је чл. 14-21. ЗЗПСПР

¹⁴ У раду неће бити анализиран целокупан правни режим правних средстава за убрзање поступка, већ ћемо се ограничити на решења која су начином на који су била тумачена у највишој мери утицала на могућност коришћења анализираних права у пракси.

¹⁵ Став о комбинацији две наведене врсте правних лекова као оптималној заштити анализираних права, ЕСЈП изнео је у пресуди *Skordino protiv Italije* (бр. представке 36813/97), од 29. марта 2006 године, доступно на: Scordino protiv Italije У поменутој пресуди ЕСЈП оцењује да „*Држава треба да обезбеди делотворне правне лекове за заштиту људских права, па тако и за заштиту права на суђење у разумном року*“ и закључује: „... да је најбоља

Чланом 4. ЗЗПСРР прописана су мерила за оцену трајања суђења у разумном року: сложеност чињеничних и правних питања; целокупно трајање поступка и поступање суда; природа и врста предмета суђења; значај предмета суђења по странку; понашање странака током поступка¹⁶; посебно поштовање процесних права и обавеза; поштовање редоследа решавања предмета; законски рокови за заказивање рочишта и израда одлука¹⁷.

Захтев за суђењем у разумном року, као елемент права на правично суђење - поводом решавања управне ствари, експлицитно је садржан и у ЗУС-у¹⁸ који, у чл. 3. вели: „У управном спору суд одлучује на основу закона и у разумном року...“

Иако формалноправно нема обавезујеће правно дејство, завређује помен и Препорука Комитета министара Савета Европе Рец (2010)3 о делотворним правним средствима за предуго трајање поступка од 24. феб. 2010 године¹⁹, којом се државама чланицама указује да прекомерна кашњења у спровођењу правде представљају озбиљну опасност, посебно за поштовање владавине права и приступ правди; да је претерано дуго трајање поступка, често узроковано системским проблемима, најчешћи разлог покретања поступка пред ЕСЈП, што представља непосредну претњу ефикасном раду суда, а самим тим утиче и на систем заштите људских права заснован на ЕКЈП (Usaid, 2018, 24).

заштита комбинација правних лекова - за спречавање и заустављање даље повреде и за накнаду штете када до повреде већ дође.“

¹⁶ Неоправдано дугом трајању поступка могу допринети и странке злоупотребом процесних овлашћења и права. Примерице: избегавање пријема позива и других писмена, изношење неистинитих чињеница, прећуткивање постојања чињеница,... Детаљније: Ђ. Блажић, *Начела добре управне процедуре*, Зборник радова Правног факултета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, 2016, 41-42.

¹⁷ Поред мерила наведених у чл. 4. ЗЗПСРР, према пракси Европског суда за људска права, међу приоритетне предмете убрајају се, између осталих, радни спорови у којима се решава о отказу, престанку радног односа из других разлога и исплати плате; породични спорови који се тичу односа родитеља и деце; спорови у којима се решава о остваривању права на пензију; случајеви у којима је угрожено здравље подносилаца; случајеви подносилаца ограниченог физичког или психичког стања, при чему за одлучивање о приговору може бити од утицаја и поодмакла животна доб подносиоца приговора и да ли је вођење поступка од егзистенцијалног значаја за њега. Г. Богдановић, *Приручник за израду судских одлука у управном суду*, 91.

¹⁸ О усклађивању важећег (тада новодонесеног) ЗУС-а са ЕКЈП у погледу права на правично суђење вид. и: М. Костић, *Нова решења у Закону о управним споровима*, Зборник радова Правног факултета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, 298.

¹⁹ http://vm.ee/sites/default/files/content-editors/Rec_2010_3%20_2_eng.pdf, приступљено: 21. авг.

3. УТИЦАЈ СУДСКЕ ПРАКСЕ НА ОСТВАРИВАЊЕ ПРАВА НА СУЂЕЊЕ У РАЗУМНОМ РОКУ У УПРАВНОЈ МАТЕРИЈИ

Начин тумачења цитираних норми од стране релевантних судских тела, имао је суштински утицај на могућност странака да заштите (вишеструко) зајемчено право на суђење у разумном року - повређено при решавању управне ствари.

Изнимно је интересантан, уједно и пресудног утицаја на могућност странака из управног поступка да се користе предметним правом, став судске праксе заузет по питању активне легитимације, односно учесника поступка који могу користити законом предвиђене инструменте за заштиту права на суђење у разумном року.

Као имаоци права на суђење у разумном року у ЗЗПСРР се наводе *све странке у судском поступку*²⁰. Строго језичко тумачење дате одредбе, наводи на закључак да су овог права лишене странке из управног поступка, јер нису посреди - законском терминологијом речено "странке из судског поступка". Примењујући управо овај метод тумачења у односу на одредбу готово идентичне садржине раније примењиваног чл. 8а ст. 1. Закона о уређењу судова, Врховни касациони суд је заузео став да се: *"почетак разумног рока у управном спору рачуна од подношења тужбе Управном суду и не узима се у обзир време трајања поступка пред органима управе"*²¹. Према тако заузетом ставу, круг активно легитимисаних лица директно је онемогућавао странке из управног поступка да - без обзира на дужину његовог (чак и неразумног) трајања, остварују заштиту права на суђење у разумном року у односу на период трајања поступка пред органима управе. Заштита предметног права била је могућа само у односу на трајање управног спора и није се простирала (чак је изричито одрицана²² у односу) на временско трајање административног поступка.

Презентованим начином тумачења и примене норми у пракси, за странке из управног спора посве је обесмишљена концепција права на суђење у разумном року, јер им у трајање поступка апсолутно није било урачунавано трајање (првостепеног и/или другостепеног) поступка вођеног пред органима управе. Овакав став, и на њему

²⁰ Укључујући и извршни поступак, сваки учесник по Закону којим се уређује ванпарнични поступак, а оштећени у кривичном поступку, приватни тужилац и оштећени као тужилац, то право имају ако су истакли имовинскоправни захтев.

²¹ Правни ставови и закључци заузети на Петој седници Одељења за заштиту права на суђење у разумном року одржаној 15.09.2014 године. Доступно на: vk.sud.rs/sr/одељење-за-заштиту-права-на-суђење-у-разумном-року.

²² Тако, у решењу ВКС Р4у 66/2014 од 7. новембра 2014 год, одбачен је, као недозвољен захтев због повреде права на суђење у разумном року од стране другостепеног управног органа, уз образложење да: *"подносилац није странка у судском поступку, те по налажењу ВКС нема право на заштиту предвиђену одредбом чл.. 32. ст. 1. Устава у вези чл. 8а ст 1. Закона о уређењу судова."*

трасирана пракса, био је у очигледном и недопустивом раскораку са праксом Европског суда за људска права²³.

Интересантно је приметити да је Уставни суд, у време своје ексклузивне надлежности за одлучивање о повредама права на суђење у разумном року (а и касније²⁴), заузео афирмативни и пракси Европског суда далеко примеренији став²⁵. Афирмативни став Уставног суда у заштити права на суђење у разумном року - поводом решавања управне ствари, јасно је изражен у одлукама у којима је Суд ишао преко граница уставне жалбе, урачунавајући у време трајања поступка и поступак пред органима управе, иако су се странке жалиле искључиво на предуго трајање управног спора (Урошевић, 2013, 224)²⁶.

Управни суд при разматрању приговора на повреду права на суђење у разумном року, дуго времена апсолутно није узимао у обзир трајање претходно вођеног управног поступка већ је, као *dies a quo* узимао тренутак подношења тужбе Суду²⁷. Поједини практичари исправно запажају да је такво његово поступање, превасходно било мотивисано разлозима економске природе²⁸. Наиме, чл. 32. ЗЗПСРР који регулише исплату новчаног обештећења и накнаду имовинске штете - у случају утврђене повреде права (у управној ствари), не предвиђа подељену (између органа управе и Управног суда), сходно доприносу у учињеној повреди, већ искључиво - одговорност Управног суда. Како се средства за поменуте намене обезбеђују из буџета Р. Србије, и то у оквиру средстава која су намењена покрићу текућих расхода судова од којих се изузимају расходи за запослене и текуће одржавање објеката и опреме, Управни суд је показао истрајаност у непристајању да “плаћа” туђе (органа управе) грешке. (Миленковић, 2020, 195-196)

²³ У пресуди Европског суда *Vožić v. Croatia* (представка бр. 22457/02, од 29. јуна 2006), Суд истиче да “...**управни поступак чини целину са судским поступком и не може се одвојено посматрати, с тим што се време које се узима у обзир при оцени дужине трајања поступка рачуна од дана подношења жалбе.**” У пресуди је такође истакнуто да “...**када на основу домаћег законодавства подносилац представке мора претходно исцрпити управни поступак пре него што се може обратити суду, поступак пред управним органима треба укључити у израчунавање укупног трајања поступка за потребе чл. 6 конвенције.**”

²⁴ Одлука Уж- 4708/2013 од 3. марта 2016.

²⁵ Повреду права на суђење у разумном року у управној ствари Уставни суд је утврдио у више својих одлука, изражавајући у њима став о нужности да се у време трајања суђења урачуна и време трајања поступка пред управним органима. Вид. Одлука Уж- 148/2008 од 18. фебруара 2010; Одлука Уж- 138/2009 од 20. априла 2011.

²⁶ Вид. одлуку Уставног суда Уж. 2283/2010 у којој Суд наводи: “Међутим иако је оцењивао само трајање управног спора који је окончан оспореном пресудом Управног суда, Уставни суд је имао у виду и дужину трајања управног поступка који је претходио предметном управном спору, а који је започео 2002. године...”

²⁷ Позивајући се на став ВКС заузет 2014.

²⁸ Уједно, и најчешћи разлог за изјављивање жалби ВКС.

Примери из новије праксе показују да је овакав ригидан став Управног суда ублажен²⁹. У богатој пракси Управног суда, али и ВКС³⁰ када одлучује по жалбама на одлуке Управног суда донете по приговорима за убрзање поступка, могу се опазити случајеви у којима је уочљиво дошло до померања тежишта са критеријума “*странке у судском поступку*” на друга законска мерила (из чл. 4. ЗЗПСПР) за оцену дужине трајања суђења³¹. Након почетка примене ЗЗПСПР, ВКС је у већем броју одлука изразио став да „...*утврђивање повреде права на суђење у разумном року у управном спору не искључује оцену временског трајања управног поступка.*“ (Манојловић Андрић & all, 2018, 19³²). Уважавањем мерила “*целокупног трајања поступка*” - као једнако релевантног међу осталима законом прописаним, суштински се мења позиција и могућности странака из управног поступка да заштите право на суђење у разумном року. Таквом приступом обезбеђује се праведнији третман странкама из управног поступка и делотворан правни лек за заштиту права на суђење у разумном року у односу на повреде овога права учињене пред органима управе. Једновремено, тиме се афирмише пракса Европског суда.

²⁹ У предмету Управног суда Р4 у 270/2019 од 12. 11. 2019. године, приговор је одбијен а Суд овако образлаже одлуку: „Суд је посебно ценио наводе приговора у погледу укупне дужине трајања поступка од 4 године и 8 дана, па указује на то да ефикасно поступање суда у не искључује оцену временског аспекта управног поступка који представља интегрални део одлучивања о праву подносиоца.“

³⁰ У решењу Рж1у 16/19 од 7. 3. 2019. наводи се: „*Укупно трајање управног поступка и управног спора за сада не оправдава потребу налагања приоритетног решавања предмета, без обзира на то што је подносилац пензионер у позним годинама живота.* Вид. и: Решење Рж1у165/18 од 7. 5. 2019. Решење Рж1у 87/19 од 11. 7. 2019.

³¹ У образложењу одлуке Управног суда у предмету Р4 У 40/20 од 22. 5. 2020. године, којом је усвојио приговор, Суд се позива на више законских критеријума из чл. 4. ЗЗПСПР: „Имајући у виду укупно трајање управно-судског поступка, суд је нашао да дужина трајања поступка пред судом не испуњава захтев разумне дужине поступања, нарочито због тога што предмет по природи спора спада у хитне за решавање, сагласно члану 27. став 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Поред тога, у овом управном спору није било сложених чињеничних и правних питања, а испитујући значај предмета поступка за подносиоца приговора закључено је да постоји непосредан интерес подносиоца да се о основаности његовог захтева одлучи у разумном року, при чему подносилац приговора својим понашањем није утицао на дужину трајања поступка.“

³² Решење ВКС Рж1у 26/2017 од 01.06.2017, којим је усвојена жалба предлагача и преиначено решење Управног суда тако што је усвојен приговор предлагача и утврђено да је предлагачима повређено право на суђење у разумном року у поступку који се водио пред Управним судом. У образложењу овог решења наведено је, између осталог: „*ВКС налази да је жалбено решење у делу у коме је тај суд нашао да нема повреде права на суђење у разумном року неправилно и незаконито, с обзиром на то да првостепени суд није имао у виду целину поступка када је одлучивао по приговору. Предлагачи су 17.04.2008. пред органом управе покренули поступак за признање права из радног односа. Ни после девет година није правоснажно одлучено о њиховом захтеву... Стога је првостепени суд оцени суђења у разумном року морао да приступи са становишта целокупне дужине трајања управног и судског поступка.*“

4. СТАЊЕ У ПРАКСИ

Табела 1. Оптерећеност Управног суда са процентуалним учешћем Р4у у броју решених предмета

ИП	Број нерешених предмета на почетку ИП	Број примљених предмета у току ИП	Број решених спорова у току ИП	Бр. решених Р4у у односу на укупан бр. решених предмета
	Укупан број предмета у току ИП			
01.01-30.06.2025	163.223	16.054	21.714	404 (1,86%)
	179.277			
2024	153.532	42.741	33.037	2.227 (6,7%)
	196.273			
2023	103.203	78.017	27.683	986 (3,5%)
	181.220			
2022	64.842	63.534	25.178	547 (2,17%)
	128.376			
2021	48.013	38.968	22.104	401 (1,8%)
	86.940			
2020	38.779	32.968	23.736	507 (2,1%)
	71.747			
2019	37.517	22.537	21.285	410 (1,9%)
	60.054			

Из Табеле 1. најпре опажамо да се Управни суд у свакој од посматраних периода суочавао са изузетно великим заостатком нерешених предмета. У укупној структури предмета који се у току једног ИП налазе пред судом, у свим обрађиваним периодама заостали предмети чине више од половине. Посматрано по периодама: 50,5% у 2022-ој; 54% у 2020-ој; 55% у 2021-ој; 56,9% у 2023-ој; 62% у 2019-ој и чак 78% у 2024-ој години. Надаље, уколико укупан број решених предмета у једном ИП упоредимо са бројем предмета који су у току истог ИП били пред Судом на решавање, долазимо до сличних резултата. У току 2019-те Суд је успео да реши 35% од укупног броја предмета; 33% у 2020-ој; 25,% у 2021-ој; 19,6% у 2022-ој; свега 15% у 2023-ој и

16,8% током 2024. године³³. Ситуација је нешто повољнија када се број решених предмета у току једне године доведе у везу са бројем у истом периоду примљених предмета на решавање. Међутим, константно преливање нерешених предмета који се на крају ИП преливају у нови, јесте фактор који усложњава ситуацију.

Табела 2. Просечно трајање појединих врста управних спорова изражено у данима

ИП	У	У-ћу	У-в	У-уз	У-и	У-о	У-п	У-р	Р4у	У-ж	Просечно трајање управног спора
01.01-30.06.2025	1.131	606	248	78	799	13,9	830	479,8	45,7	-	470
2024	971	402,5	228,8	248	617	23,6	844	260	43,6	2,5	364
2023	809	180	241,9	123,8	453	10,4	653,6	496	46,9	1,5	301
2022	711	-	303	179,8	365	15	700	503	58,6	3,3	315
2021	606	-	241	125	282	10	659	330	54,4	15	258
2020	624	-	296	147,5	324,6	13,6	562,8	412,6	47	3,70	270
2019	603	-	185	113,8	310	9,6	568,8	295	45,8	-	266

У Табели 2. представљено је просечно временско трајање појединих врста управног спора (изражено у данима), по периодима. Разни (неименовани) управни спорови, евидентирани под уписником „У“ бележе најдуже трајање, и то, од 606 дана, што је нешто мање од две године (у 2021-ој) до 1.131 дан, што је преко три године (у првој половини 2025). Са друге стране, поједине врсте спорова: заштита изборног права (У-и), захтеви за одлагање извршења (У-о), заштита узбуђивања (У-уз), као и заштита права на суђење у разумном року (Р4у) решаване су у далеко краћим временским интервалима. За потребе истраживања, просечно трајање управног спора пред Управним судом у Србији израчунали смо тако што смо збир просечних

³³ 65% предмета који нису решени до краја 2019. чиниће већински удео у предметима Суда током 2020.; 67% нерешених из 2020. улази у масу предмета за 2021; чак 75% нерешених из 2021. прелази у 2022, итд...

вредности временског трајања појединих врста управних спорова³⁴ поделили са бројем врста спорова.³⁵ Вредности просечне дужине трајања управног спора у Р. Србији (колона „**Просечно трајање управног спора**“ у Табели 2.) делују оптимистично, било да имамо у виду просечно трајање управног спора 2019 године – од 266 дана, или, 364 дана колико је, у просеку, његово трајање износило 2024. Овде ваља имати у виду да специфичност у раду Управног суда представља чињеница да велики број предмета захтева поступање у врло кратким роковима³⁶, те поштовање тих рокова од стране Суда, значајно снижава (просечно) трајање управног спора.

Табела 3. Број Р4у пред Управним судом са начином одлучивања

2022				2023				2024				1.1.'25-30.06.'25.			
Број решених приговора због повреде права на суђење у разумном року пред Управним судом															
547				986				2227				404			
Одбијено	Одбијено	у својено	Решено	Одбачена	Одбијено	У својено	Решено	Одбачено	Одбијено	У својено	Решено	Одбијено	Одбијено	У својено	Решено
о			на други				на други				на други				на други
70	443	25	8	91	872	16	16	210	1998	11	8	46	353	1	4

Из Табеле 3. је евидентно да је приговор као средство за заштиту права на суђење у разумном року, током другог ИП коришћено готово дупло више него током првог, и више него двоструко више током трећег ИП у односу на други, док су у

³⁴ Оних који су евидентирани у званичним Извештајима о раду Суда.

³⁵ Просечно временско трајање: У+У-ћу+Ув+У-уз+Ui+Уо+Уп+Ур+Р4у+Уж : 9. Интересантно је да за четири године (2019, 2020, 2021 и 2022) у годишњим Извештајима Суда нема податка о броју спорова због ћутања управе (У-ћу). О упоредноправним методама борбе против предугог трајања управних поступака изазваних „ћутањем управе“ упућујемо на: Ј. Петровић, *Управни спор због ћутања управе*, Зборник радова Правног факултета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, 2019, 75-76.

³⁶ Предмети у управном спору који се сматрају нарочито хитним су предмети у којима су законом прописани рокови за поступање или је природа управне ствари таква да захтева нарочито хитно поступање, док су хитни предмети они који су посебним законом одређени као хитни. У нарочито хитне и хитне предмете (поред већ наведених: У-и, У-о, У-уз, Р4у) убрајају се и: престанак и потврђивање мандата; заштита конкуренције; измена у бирачком списку; престанак и потврђивање мандата; заштита конкуренције...

последњем ИП странке посезале за њим више него дупло мање у односу на претходни. Табела такође указује да је одбијање далеко најчешћи модалитет поступања Суда по приговору (у 80%; 83,7; 89,7% и 87% по ИП). Приговор се одбија, када се без испитног поступка, или након спроведеног испитног поступка, оцени као неоснован. Битно је нагласити да се приговор врло често одбија као неоснован из разлога што је након подношења приговора предмет окончан и одлука експедована подносиоцу приговора, (Богдановић, 99-100)

Табела 4. Број жалби изјављених ВС на одлуке Управног суда по приговорима

Извештајни Период	Број жалби изјављених ВС на одлуку УС по приговору	Потврђено	Укинута	Преиначено	Уважено
2016	39	35 (89,7%)	-	3	1
2017	81	64 (79%)	-	16	-
2018	139	131 (94,2%)	2	6	-
2019	15	143 (91%)	13	-	-
2020	128	109 (85%)	17	1	-
2021	140	120 (85,7%)	20	-	-
2022	166	161 (96,9%)	5	-	-
2023	202	198 (98%)	4	-	-
2024	916	915 (99,8%)	1	-	-
01.01.-30.06. 2025	147	146 (99,3%)	1	-	-

Из Законом предвиђених разлога³⁷ странка на одлуку Управног суда донету по приговору може изјавити жалбу ВС. У пракси³⁸, најчешћи разлог жалбе је одбијање приговора. Табела такође показује да ВС у 4/5 случајева (у већини ИП и у вишем проценту) потврђује одлуку Управног суда.

³⁷ Чл. 15. ЗЗПССР.

³⁸ Обрадом података из Табеле 3. констатовано је да је најчешћи начин одлучивања Суда поводом приговора одбијање (у преко 80% случајева у свим посматраним ИП). Такође, колона „Р4у“ (Табела 2.) сведочи да се неодлучивање Суда у законском року у пракси не јавља као разлог изјављивања жалбе, будући да је просечно трајање спора због повреде права на суђење у разумном року у свим ИП у оквирима законског рока (два месеца).

Табела 5. Износи које је Управни суд Р. Србије исплатио на име накнаде због повреде права на суђење у разумном року

ИЗВЕШТАЈНИ ПЕРИОД							
2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	1.01-30.06.2025
Исплаћени износи на име накнаде због повреде права на суђење у разумном року							
20.076.951	20.305.783	3.133.852	2.371.005	2.928.322	2.760.649	1.983.699	3.212.076

За седам ипо година³⁹, од почетка 2018. до краја првог шестомесечја 2025. године, Управни суд Р. Србије је на име накнаде због утврђених повреда права на суђење у разумном року, исплатио 56.772.337 динара.⁴⁰

Алармантан је званични податак да је Р. Србија, и даље, међу десет држава против којих је поднет највећи број представки Европском суду⁴¹. До 30. јуна 2022 године, против Србије је поднето 1950 представки. У највећем броју пресуда против

³⁹ У Извештајима о раду нема података о исплаћеним износима на име накнаде за 2016. и 2017. годину.

⁴⁰ По пресудама ЕСЈП, Р. Србија је за пет година (2016-2020) на име накнаде штете због повреда права на суђење у разумном року исплатила 150.948.789 динара. Извор: *Анализа ефеката Закона о заштити права на суђење у разумном року*,⁴⁶ Доступно на: *Анализа ефеката Закона о заштити права на суђење у разумном року*, 20. авг. 2025.

⁴¹ Процентуално већи број тужби подигнут је против Русије (24%), Турске (23,6%), Украјине (15,7%), (10,5%), Румуније (6,5%), Италије (5,2%), Грчке (3,4%), Пољске (3,2%), Азербејџана (2,9%) и Србије (2,7%). Међутим, ваља имати у виду да државе које у односу на Србију у већем проценту партиципирају у укупном броју представки пред ЕСЈП, по броју становника значајно претежу над њом, што презентовани податак чини додатно забрињавајућим. Извор: *Годишњи извештај ЕСЈП, Статистика и извештаји | Заступник пред ЕСЈП*, приступљено: 21. авг. 2025 године.

Србије, ЕСЈП се бавио различитим аспектима повреде члана 6. Конвенције, а најчешће је утврђивана повреда права на суђење у разумном року (Родић, 2022, 132).

5. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

(УВОЂЕЊЕ ДРУГОГ СТЕПЕНА УПРАВНОГ СУДСТВА У ФУНКЦИЈИ (?) ПРАВА НА СУЂЕЊЕ У РАЗУМНОМ РОКУ)

На проблеме са којима се од свог оснивања 2010 године суочава Управни суд, почев од огромног прилива предмета, масе заосталих предмета, недовољног броја судија, крајње неадекватне организационе структуре⁴², одсуства редовног правног лека, непостојања специјализованих већа за поједине управне материје у корелацији са перманентним увећавањем надлежности Суда новим материјама, околности да поступа по више од 100 разноврсних основа, а који се из године у године увећавају, наука и струка опомињу већ дуже време. Именовани изазови и потешкоће видно ограничавају способности Суда и крајње се негативно рефлектују на целокупан рад Суда, па и на обавезу да, сходно конвенцијском праву, ст. 1. чл. 32. Устава Р. Србије, чл. 3. ЗУС - сагласно чл. 1. ЗЗПСПР, пружи судску заштиту праву на суђење у разумном року.

Истраживање спроведено у раду сведочи у прилог реченом. Надполовично учешће заосталих предмета који се као нерешени из претходног преливају у нови ИП, констатовано је у свим ИП, са следећим вредностима: 62% ; 54% у 2020; 55%; 50,5%; 56,9%; 78%, по ИП. Савладавање прилива, када се под тиме подразумева однос броја решених према броју предмета који су у току ИП приспели на решавање, оцењује се високим оценама. Међутим, када се број решених предмета стави у однос према укупном броју предмета који су у датом ИП били на решавање пред Судом, слика се драстично мења. У односу на укупан број предмета који је имао на решавању током ИП, Суд је успео да реши: 35% у 2019-ој; 33% у 2020-ој; 25,% у 2021-ој; 19,6% у 2022-ој; 15% у 2023-ој и 16,8% у току 2024-те. Целокупна маса нерешених предмета на крају појединих ИП, слива се у предстојећи, па тако заостали предмети партиципирају у укупној структури предмета у раду Суда у следећем проценту: са 65% у 2019-ој; са 67% у 2020-ој; са 75% у 2021-ој; са 79, 4% у 2022-ој; са чак 85% у 2023-ој и 83,2% у 2024-ој години.

У погледу правних средстава за убрзање поступка, приметна је тенденција раста примене - и приговора и жалбе, са изузетком последње посматране периоде (у погледу жалбе и 2019). Чињеница да се приговор у највећем броју случајева одбија, из разлога што је по његовом подношењу дошло до окончања поступка и достављања

⁴² Постојање једног суда за територију читаве државе.

одлуке странци, показује позитиван психолошки ефекат приговора на органе управе. Околност пак, да ВКС у 4/5 случајева по жалби потврђује одлуку Управног суда, посредно имплицира на висок степен усклађености у тумачењу и примени норми између ВС и Управног суда.

Право да се о њиховом праву или обавези суди (одн. реши) у разумном року, према утврђеној пракси ЕСЈП и измењеном ставу највиших релевантних домаћих инстанци, странке из управног поступка имају и у односу на трајање управног поступка. Непостојање јасно дефинисаних законских правила по којима би се утврђивала дужина трајања управног поступка који је претходио управном спору, и мањкавост појединих норми управно-процесног права, поред горе наведених проблема, требало би да буду у фокусу пажње при предстојећој реформи управног правосуђа.

Једно од централних питања будуће реформе јесте увођење другог степена управног судства предвиђањем жалбе. У том контексту, логично је запитати: да ли би увођење жалбе у управном спору допринело да странке из управног поступка (а касније и управног спора) ефикасније остварују право да се о њиховим правима и обавезама одлучује у разумном року? Или би резултат увођења другог степена управног судовања имао посве супротан ефекат, обзиром да би поступак решавања управне ствари тада по закону могао да се продужи за још један степен више?

Закључујемо да увођење жалбе не би било на штету права странака на суђење (решавање) у разумном року. Напротив, ценимо да би увођење жалбе, уз обавезно прописивање стриктних правила којима би се оснажио спор пуне јурисдикције: а) у првостепеном, али и б) у другостепеном спору, допринело скраћењу трајања поступка у коме се одлучује о правима и обавезама странака, чиме би се, у крајњој линији, предупредиле многе потенцијалне повреде права на суђење (решавање) у разумном року. Предложене измене, неизоставно би требало да буду пропраћене доношењем јасних правила о критеријумима за утврђивање:

- дужине трајања управног поступка;
- финансијске одговорности органа управе за неоправдано дуго трајање управног поступка.

ЛИТЕРАТУРА

Андрић Манојловић К., *Уставносудска заштита људских права повређених или ускраћених у управном поступку и управном спору*, Билтен Врховног касационог суда 3(2017), Београд, 123- 169;

Блажић, *Начела добре управне процедуре*, Зборник радова Правног факултета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, 2016, 25-44;

Богдановић Г., *Заштита права на суђење у разумном року у управном спору*, Билтен Врховног касационог суда, 3(2018), Београд, 272-285;

Богдановић Г., *Приручник за израду судских одлука у управном суду*;
Димић С., Миленковић Н. % Бојанић Б., *Суспензивно дејство жалбе у управном и пореском поступку*, Зборник радова Правног факултета у Нишу Бр 104, LXIV 2025, 183-205;

Костић, М., *Нова решења у Закону о управним споровима*, Зборник радова Правног факултета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, 295-306;

Миленковић Н., *Правна средства у управном спору*. Докторска дисертација. Правни факултет. Ниш, 2020;

Настић М., *Уставна жалба због повреде права на суђење у разумном року у пракси Уставног суда Србије*, “Приступ правосуђу - инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије”, Ниш, 2009. 103-122;

Петровић Ј., *Управни спор због ћутања управе*, Зборник радова Правног факултета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, 2019, 65-80;

Родић В., *Избор из новије праксе ЕСЉП*, Билтен Врховног касационог суда 2(2022), 133-183;

Урошевић Р., *Поведа права на суђење у разумном року у управном поступку и управном спору*, Билтен Врховног касационог суда 3(2013), Београд, 213/232;

Врховни касациони суд, *Заштита права на суђење у разумном року у судском поступку*, Београд, 2015;

Council of Europe, *Анализа ефеката Закона о заштити права на суђење у разумном року*;

Usaid, *Поравнање у поступцима заштите права на суђење у разумном року*, Београд, 2018;

Прописи, судске одлуке и интернет извори

Устав РС, („Сл. гласник РС“, 98/2006 и 115/2021);

Европска конвенција о људским правима („Сл. Лист СЦГ“, Међународни уговори, бр. 9/2003). Конвенција о људским правима | Заступник пред ЕСЉП;

Закон о заштити права на суђење у разумном року („Сл. гласник РС“, бр. 40/15);

Закон о општем управном поступку („Сл. гласник РС“, бр. 18/2016, 95/2018 - аутентично тумачење и 2/2023 - одлука УС);

Закон о управним споровима („Сл. гласник РС“, бр. 111/2009);

Закон о Уставном суду Србије (“Сл. гласник РС”, бр. 109/2007, 99/2011, 18/2013 - одлука УС, 103/2015, 40/2015 - др. закон, 10/2023 и 22/2023);

Препорука Комитета министара Савета Европе Рец (2010)3 о делотворним правним средствима за предуго трајање поступака од 24. феб. 2010 године http://vm.ee/sites/default/files/content-editors/Rec_2010_3%20_2_eng.pdf;

Правни ставови и закључци заузети на Петој седници Одељења за заштиту права на суђење у разумном року одржаној 15.09.2014 године. Доступно на: vk.sud.rs/sr/одељење-за-заштиту-права-на-суђење-у-разумном-року;

Пресуда *В.А.М. против Србије* од 13. марта 2007. год. Бр. представке 39177/05. Доступно на: В.А.М. против Србије | Заступник пред ЕСЈП;

Пресуда *Skordino protiv Italije* од 29. марта 2006 године, Бр. представке 36813/97. Доступно на: Scordino protiv Italije;

Пресуда *Božić v. Croatia* од 29. јуна 2006. Бр. представке 22457/02. Доступно на:

СЕДН, Cour (Première Section), AFFAIRE BOZIC с. CROATIE, 29 juin 2006, 22457/02;

Решење ВКС *P4у 66/2014* од 7. новембра 2014 год. Вазз судске праксе Суда | Врховни суд;

Решење ВКС Рж116/19 од 7. 3. 2019. Вазз судске праксе Суда | Врховни суд;

Решење ВКС Рж1у165/18 од 7. 5. 2019. Вазз судске праксе Суда | Врховни суд;

Решење ВКС Рж1у 87/19 од 11. 7. 2019. Вазз судске праксе Суда | Врховни суд;

Одлука Уставног суда *Уж- 4708/2013* од 3. марта 2016. Пракса Уставног суда | Врховни суд;

Одлука Уставног суда *Уж- 148/2008* од 18. фебруара 2010. Преглед документа - Пракса Уставног суда - Уж-148/2008;

Годишњи извештај ЕСЈП, Статистика и извештаји | Заступник пред ЕСЈП,;

Извештаји о раду Управног суда за: 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 и шестомесечни извештај за 2025. годину. [tps://www.up.sud.rs/izvestaji-o-radu-2/izvestaji-o-radu-suda-arhiva-2/](https://www.up.sud.rs/izvestaji-o-radu-2/izvestaji-o-radu-suda-arhiva-2/).

Nevena MILENKOVIĆ, Ph.D

Assistant Professor, University of Priština in Kosovska Mitrovica, Faculty of Law, Republic of Serbia, nevena.petrovic@pr.ac.rs, ORCID: 0000-0002-0979-7373.

THE RIGHT TO A TRIAL WITHIN A REASONABLE TIME REGARDING THE
RESOLUTION OF ADMINISTRATIVE MATTERS AND THE TWO-TIER SYSTEM OF
ADMINISTRATIVE JUDICIARY

Summary

This paper analyzes the protection of the right to a trial within a reasonable time regarding the resolution of administrative matters. The fact that an administrative matter, before it is finally resolved, goes through two fundamentally different procedures, in which two organizationally independent bodies make decisions, makes it very challenging to realize the right to a trial (resolution) within a reasonable time in administrative matters. In addition to the above, there are multiple factors in the Republic of Serbia that significantly hinder a party's ability to have an administrative matter resolved within a reasonable time. The existence of only one court competent for all administrative disputes, an insufficient number of judges, the absence of specialized panels for certain administrative areas, over 100 different grounds for a dispute, a large annual influx of cases, a large backlog of cases, and a large number of cases for which the law prescribes a duty to decide within short deadlines, seriously call into question the possibility of the Court's normal functioning, as well as its obligation to provide parties from the administrative procedure with judicial protection of the right to a trial within a reasonable time.

The paper proposes specific measures whose adoption would contribute to the more efficient realization of the parties' right to have their administrative matter resolved within a reasonable time.

Key words: administrative matter, right to a trial within a reasonable time, two-tier administrative dispute.