

Факултет Правни

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

(Број захтева)

Веће научних области правно-економских
наука
(Назив већа научне области коме се захтев
упућује)

(Датум)

ЗАХТЕВ

за давање сагласности на одлуку о прихватању теме докторске дисертације и о одређивању ментора

Молимо да, сходно чл. 48 ст. 5 тач. 3) Статута Универзитета у Београду („Гласник Универзитета“ бр. 201/2018, 207/2019, 213/2020, 214/2020, 217/2020, 230/21, 232/22, 233/22 и 236/22), дате сагласност на одлуку о прихватању теме докторске дисертације:

„Судска контрола дискреционих управних аката у упоредном праву“

(пун назив предложене теме докторске дисертације)

НАУЧНА ОБЛАСТ: управноправна

ПОДАЦИ О КАНДИДАТУ:

1. Име, име једног од родитеља и презиме кандидата:

Рената (Ристо) Бјелица

2. Претходно образовање (назив и седиште факултета, студијски програм):

Универзитет у Београду – Правни факултет, основне студије, Право

3. Година завршетка претходног нивоа студија: 1999.

4. Година уписа на докторске студије: 2017.

5. Назив студијског програма докторских студија: Право

6. Датум подношења пријаве
теме докторске дисертације

5. јун 2020. године

ПОДАЦИ О МЕНТОРУ:

Име и презиме ментора: др Вук Цуцић

Звање: ванредни професор

Списак радова који квалификују ментора за вођење докторске дисертације:

1. "Europeanization of General Administrative Procedure in Serbia", Review of Central and East European Law, no. Vol. 46, Issue 2, 2021, pp 153-178.
2. "Administrative Law Challenges of Post-Clearance Audit in Serbia", Анали Правног факултета у Београду, бр. 1/2021, стр. 231-249.
3. "The Pan-European General Principles of Administrative Law - the Serbian Legislator's Inspiration and Conscience", in Good Administration and the Council of Europe: Law, Principles, and Effectiveness, Stelkens, Ulrich, Andrijauskaitė, Agné (eds.), Oxford University Press, 2020.
4. "The Privilege of Silence in Serbian Administrative Law", in The Sound of Silence in European Administrative Law, Dragos, Dacian et alia (eds.), Springer, 2020, pp. 371-398.
5. "Free Access to Information in Serbia" (with Dobrosav Milovanovic and Marko Davinic), in The Laws of Transparency in Action – A European Perspective, Dragos, Dacian C., Kovač, Polonca, Marseille, Albert T. (eds.), Palgrave Macmillan, 2019, pp. 501-541.
6. "Поступак решавања управних спорова", "The procedure of resolution of administrative disputes", Зборник радова 150 година управног спора у Србији: 1869-2019, Collection of Papers 150th Anniversary of the Administrative Dispute in the Republic of Serbia, Вук Цуцић (ур.), Управни суд Србије, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2019, стр. 135-175 (рад је у истом зборнику објављен на српском и енглеском језику).
7. "Фино подешавање Закона о општем управном поступку", Анали Правног факултета у Београду, бр. 2/2018, стр. 139-163.
8. "Historical and contemporary development of judicial control of administration in Serbia", Зборник Идентитетски преображај Србије, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2018, стр. 181-202. Превод наведеног рада објављен је и на руском језику - "История развития и актуальное состояние судебного контроля за деятельностью административных органов в Сербии", Журнал Судья, Верховни суд Руске Федерације, бр. 3/2018, стр. 53-64.
9. Практикум за примену Закона о општем управном поступку (коауторски са Зораном Томићем и Добросавом Миловановићем), Министарство државне управе и локалне самоуправе, Београд, 2017, стр. 271
10. "The European Administrative Space - Instrument for Transforming the Serbian Administrative Law System" (with Marko Davinic), in Matei, A., Sandu, C., Enlargement of the European Administrative Space. Public Administration Reforms on the road to E.U. Membership, Scholars' Press, 2017, стр. 223-246.

Обавештавамо вас да је Наставно-научно веће Правног факултета на седници одржаној
(назив надлежног тела факултета)

27. фебруара 2023. године размотрило предложену тему и закључило да је тема подобна за израду докторске дисертације јер садржи оригиналну идеју и да је од значаја за развој науке, примену њених резултата, односно развој научне мисли уопште.

ДЕКАН ФАКУЛТЕТА

Професор др Зоран Мирковић

- Прилог
1. Одлука Наставно-научног већа о прихватању теме и одређивању ментора
 2. Извештај Комисије о оцени научне заснованости теме докторске дисертације

Напомена: Факултет доставља Универзитету захтев са прилозима у електронској форми и у једном писаном примерку за архиву Универзитета

На основу члана 26. став 1. тачка 10. Статута Правног факултета Универзитета у Београду и члана 38. Правилника о докторским студијама на Правном факултету Универзитета у Београду из 2019. године, Наставно-научно веће Универзитета у Београду -Правног факултета, на III седници одржаној 27. фебруара 2023. године, донело је

О Д Л У К У

Члан 1.

Прихвата се извештај Комисије за оцену научне заснованости теме докторске дисертације кандидаткиње **Ренате Бјелице** (ДС 2017-17) и одобрава израда докторске дисертације под насловом: **„Судска контрола дискреционих управних аката у упоредном праву“**.

За ментора се предлаже проф. др Вук Цуцић.

Члан 2.

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

ПРЕДСЕДНИК НАСТАВНО-НАУЧНОГ ВЕЋА

Београд

Проф. др Зоран Мирковић

НАСТАВНО-НАУЧНОМ ВЕЋУ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

Одлуком управника докторских студија и Катедре за јавно право, одређени смо за чланове Комисије за одбрану пројекта докторске дисертације, са задатком да дамо мишљење да ли се може прихватити тема за израду докторске дисертације кандидаткиње Ренате Бјелица под називом „Судска контрола дискреционих управних аката у упоредном праву“. Имајући у виду да је кандидаткиња одбранила пројекат докторске дисертације дана 2. јула 2020. године, те пошто су чланови комисије прегледали предлог теме, са њеним образложењем и списком основне литературе, подносимо Наставно-научном већу Правног факултета Универзитета у Београду следећи:

РЕФЕРАТ

СА ПОДАЦИМА О КАНДИДАТКИЊИ И ОЦЕНИ НАУЧНЕ ЗАСНОВАНОСТИ ПРЕДЛОЖЕНЕ ТЕМЕ ДОКТОРСKE ДИСЕРТАЦИЈЕ

1. Основни подаци о кандидаткињи

Рената Бјелица рођена је 30. октобра 1975. године у Сарајеву. Гимназију „Миодраг Миловановић Луне“ Ужице завршила 1994. године. На Правном факултету Универзитета у Београду дипломирала 1999. године са просечном оценом 9,00. На истом факултету школске 2016/2017 године уписала мастер академске студије (управно-правни под – модул). Мастер студије завршила са просечном оценом 9,75 а мастер рад под називом „Одлагање извршења правних аката у управном спору и пред Уставним судом“ одбранила 19. априла 2018. године. Докторске академске студије на Правном факултету у Београду уписала школске 2017/2018 године. У току докторских студија положила први и други усмени докторски испит са просечном оценом 9,66, одбранила приступни и семинарски рад и објавила научни чланак под називом „Oral public hearing in an administrative dispute“ („Усмена јавна расправа у управном спору“) у Зборнику радова Правног факултета у Новом Саду. Пројекат докторске дисертације одбранила је 2. јула 2020. године.

б) Радно искуство

Правосудни испит положила 2. децембра 2003. године. У именик адвоката Адвокатске коморе Београд уписала се 28. јануара 2004. године. Адвокатуром се бавила до 2010. године, као адвокат у адвокатској канцеларији „Атељевић“ у Београду.

Од 8. фебруара 2010. године до 4. новембра 2013. године радила у привреди, на месту извршног директора Каппа Star Group (чланице: Фабрика картона „Умка“, „Фабрика хартије Београд“ доо, „Авала Ада“ доо, Београд, „Jaffa“ доо, Црвенка), а потом на месту главног менаџера за пројекте и правног заступника привредног друштва „АСМ TIMBER“ доо Београд и са њим повезаних привредних друштава.

На положај саветника Уставног суда – руководиоца Службе за опште и финансијске послове постављена 4. новембра 2013. године, на период од пет година. Решењем Уставног суда Су број: 160/1 од 25. фебруара 2016. године, на сопствени захтев и уз сагласност председника Уставног суда, премештена на положај саветника Уставног суда за нормативну контролу и друге поступке у Служби за нормативну контролу и друге поступке, Стручна служба Уставног суда. Решењем Уставног суда Су број: 464/2 од 25. октобра 2018. године поново постављена на положај саветника Уставног суда за нормативну контролу и друге поступке, на период од пет година, почев од 4. новембра 2018. године.

2. Основни подаци о дисертацији

Појам и правна природа дискреционе оцене, однос дискреционе оцене и појединих облика слабије правне везаности правном нормом, обележја управних аката донетих на основу овлашћења на дискреционо одлучивање и њихова правна и ванправна контрола, питања су којима су се бавили значајни теоретичари управног права од најранијег времена до данас. Ово не чуди, ако се има у виду да овлашћење на дискреционо одлучивање подразумева одређену дозу слободе дату примениоца права, која се огледа у избору једне од више законом прописаних алтернатива и то оне која је за дати случај целисходна. Применилац права, приликом избора, узима у обзир елементе, како правне, тако и ванправне природе, што читав поступак избора свакако чини сложеним мисаоним процесом, а његов резултат, дискрециони управни акт посебним актом, како у погледу његове правне природе, тако и у погледу контроле његове целисходности и законитости.

При томе, управни акт донет на основу слободне оцене није никакав потпуно „слободан“ акт. Границе дискреционог одлучивања омеђене су законом - доносилац мора бити овлашћен на доношење дискреционог акта, мора се кретати у границама датог овлашћења и у складу са циљем због кога му је такво овлашћење поверено. Ови, правно везани делови дискреционог управног акта подлежу управносудској контроли. Контрола целисходности дискреционих управних аката врши се у оквиру другостепеног управног поступка, односно резервисана је за другостепени орган управе.

Управносудском контролом управних аката, па и дискреционих управних аката, са освртом на упоредне правне системе, бавили су се, у старијој домаћој правној теорији, најзначајнији теоретичари управног права (Крбек, Тасић). Када је у питању новија правна теорија, дискрециона оцена у управном праву Србије монографски је

обрађена у домаћој правној литератури у магистарском раду ауторке Мирјане Дреновак Ивановић под називом „Дискрециона оцена у управном праву Србије“ Београд, 2011. Други део наведене монографије посвећен је дискреционој оцени у упоредном управном праву, уз осврт на, поред осталог, управносудску контролу дискреционе оцено у немачком, француском и англосаксонском управном праву, као и управносудску контролу дискреционе оцено у праву Европске уније. Управносудске контроле дискреционих управних аката у упоредним правним системима дотакли су и они аутори чији радови нису имали као основни предмет истраживања дискрециону оцену. Међутим, ови аутори су нам, бавећи се системима судске контроле управних аката, појединим институтима управног права, као и анализирајући конкретне правне системе, пружили основ за намеравао детаљније истраживање судске контроле дискреционих управних аката у упоредном праву. Међу тим ауторима је Марко Давинић који је у четвртом делу свог рада „Концепција управног права Сједињених Америчких Држава“ , Београд, 2004, обрадио судску контролу и одговорност управе у САД, детаљно анализирајући доступност и обим судске контроле управе, па и аката донетих на основу дискреционог овлашћења агенција. Вук Цуцић је, у својој монографији „Управни спор пуне јурисдикције – модели и врсте“, Београд, 2016, обрадом ове особене врсте управног спора кроз призму врста управних спорова у француском, немачком, швајцарском, аустријском и енглеском правном систему, као и управног спора у позитивном праву и праву држава насталих на простору СФРЈ, указао на поједине специфичности судске контроле дискреционих управних аката у анализираним правним системима. Наведени аутори дали су полазну основу и, чини се, оставили довољно простора за предмет будућег истраживања – управносудску контролу дискреционих управних аката у упоредном праву.

3. Предмет и циљ дисертације

Дискрециона оцена („слободна оцена“, „слободна расуда“ „дискрециона власт“, „слободно оцењивање“) се може одредити као слободан, индивидуалан избор између више, законом понуђених, правно једнаких алтернатива, од којих је само једна подесна (сврхисходна, оптимална) за пуно достизање правно ангажованог јавног интереса у конкретном случају. Можемо се сложити са Тасићевом констатацијом да у овом питању правник стоји пред ванредно суптилним питањем, које од њега захтева више него што је то јака логика и познавање прописа већ такође и познавање социјалних питања, формирана и изграђена гледишта на њих и тиме задатак човека у друштву и свету. Сматрамо да наведена констатација указује на суштину изазова промишљања о дискреционој оцени и актима донетим на основу овлашћења на дискреционо одлучивање, као и њиховој управносудској контроли. Анализу обима управносудске контроле дискреционих управних аката у упоредном управном праву опредељена је као предмет дисертације. Анализом како оних правних системе којима су се, на претходно описани начин бавили наведени аутори, тако и неких других упоредних управних система код

којих су увиђене одређене специфичности. Циљ рада јесте да се кроз анализу релевантних прописа и праксе, покушају дати одговори на поједина питања, међу којима је основно питање – да ли концепти којима прибегавају судски органи у вршењу контроле законитости дискреционих управних аката оних правних система који изричито искључују могућност судске контроле целисходности дискреционог управног акта, заправо захватају у прописима искључену и „недозвољену“ судску контролу целисходности управних аката донетих на основу дискреционе оцене. Наведено питање послужило је као основ за формулисање основне хипотезе рада. Такви модалитети, као махом дело судске праксе, отварају нова питања. Једно од њих могло би бити питање да ли овлашћење које припада суду у појединим управним правним системима да цени разумност вршења дискреционе оцене, значи суштински контролу целисходности? Шта се подразумева под стандардом „разумност“ и да ли контрола разумности обухвата или не обухвата улажење у субјективне мотиве доносиоца, или се тиче само провере чињеничног стања и оцене изведених доказа.

4. Опис садржаја (структуре по поглављима) дисертације

I УВОД

- 1) Предмет и циљ истраживања
- 2) Значај и научна оправданост теме
- 3) Хипотезе
- 4) Методологија

II ДИСКРЕЦИОНА ОЦЕНА

- 1) Извори дискреционог одлучивања
- 2) Појам дискреционе оцене и обим овлашћења за дискреционо одлучивање
 - 2.1. Формални и материјални појам дискреционе оцене
 - 2.2. Шире и уже овлашћење за дискреционо одлучивање
 - 2.3. Поверавање овлашћења на вршење дискреционе оцене
- 3) Дискрециона оцена и акти Владе
- 4) Однос дискреционе оцене и других облика слабије везаности правном нормом
 - 4.1. Однос дискреционе оцене и тумачења права
 - 4.2. Однос дискреционе оцене и правног стандарда
 - 4.3. Однос дискреционе оцене и проналажења новог правног правила
 - 4.4. Однос дискреционе оцене и слободне оцене доказа
- 5) Однос дискреционе оцене и уставних и законских начела
 - 5.1. Однос дискреционе оцене и начела законитости
 - 5.2. Однос дискреционе оцене и начела предвидивости

- 5.3. Однос дискреционе оцене и начела сразмерности
- 5.4. Однос дискреционе оцене и начела једнакости
- 6) Однос дискреционе оцене и концепта поља слободне процене

III ПОЈАМ И ПРАВНА ОБЕЛЕЖЈА ДИСКРЕЦИОНОГ УПРАВНОГ АКТА

- 1) Појам и правна обележја управног акта
- 2) Правна обележја дискреционог управног акта

IV ПРАВНА КОНТРОЛА ДИСКРЕЦИОНОГ УПРАВНОГ АКТА

- 1) Управна контрола управног акта у позитивном праву Републике Србије
 - 1.1. Контрола законитости дискреционог управног акта
 - 1.2. Контрола целисходности дискреционог управног акта
 - 1.3. Релевантна пракса
- 2) Судска контрола дискреционог управног акта
 - 2.1. Контрола законитости дискреционог управног акта
 - 2.1.1. Надлежност
 - 2.1.2. Примена материјалног права
 - 2.1.3. Чињенично стање
 - 2.1.4. Овлашћење на дискреционо одлучивање
 - 2.1.5. Законски циљ
 - 2.2. Управносудска пракса

V СУДСКА КОНТРОЛА ДИСКРЕЦИОНИХ УПРАВНИХ АКТАТА У УПОРЕДНОМ ПРАВУ

- 1) Судска контрола дискреционог управног акта у француском управном праву
- 2) Судска контрола дискреционог управног акта у немачком управном праву
- 3) Судска контрола дискреционог управног акта у швајцарском управном праву
 - 3.1. Контрола законитости
 - 3.2. Контрола целисходности
- 4) Судска контрола дискреционог управног акта у аустријском управном праву
- 5) Судска контрола дискреционог управног акта у италијанском управном праву
- 6) Судска контрола дискреционог управног акта у англосаксонском управном праву
 - 6.1. Судска контрола дискреционог управног акта у управном праву Велике Британије

6.2. Судска контрола дискреционог управног акта у управном праву САД

7) Други упоредноправни систем

8) Други упоредноправни систем

VI ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Прва глава

У уводном делу дисертације излажу се предмет и циљ истраживања, његова друштвена и научна оправданост и хипотезе које ће се употребом истраживачких научних метода потврдити или оповргнути.

Друга глава

Нужно полазиште истраживања дискреционе оцене представљају одређена теоријска питањима и ставови које је понудила старија правна теорија, а који су и сада актуелни и остављају простор за даља промишљања, те ће њима бити посвећена друга глава дисертације.

Друга глава дисертације започела би се разматрањем разлога због којих је управи дато овлашћење да у одређеним, конкретним случајевима, одлучује по слободној оцени. Због чега је нужно и оправдано да управа располаже оваквом слободом одлучивања и да приликом одлучивања у управним стварима пази на целисходност, односно оправданост донете одлуке? За утврђивање извора дискреционог одлучивања потребно је кренути од околности развоја управне делатности и њене везаности правом. Наиме, модерна правна држава се развила из полицијско - апсолутистичке државе. У правој држави је, за разлику од полицијске државе, управа везана правом. У полицијској држави је управа делимично везана правом, а много више је слободна делатност која се у раду руководи државним интересом и са тих позиција одлучује о правима и обавезама других (Крбек Иво, *Дискрециона оцјена*, Загреб, 1937, 286). Поред наведеног развоја управне делатности, потребно је сагледати природи и обележјима управе, као посебне грани државне власти, односно државне функције и њеног места у оквиру начела поделе власти, пратећи при том тријалистичке теорије, као најзаступљеније (присталице ових теорија су Леон Диги, Георг Јелинек, Слободан Јовановић, Радомир Лукић, Иво Крбек), и према којима се све државне делатности деле се на законодавну, извршну и судску, а да се, када је реч о извршној власти, прави разлика између њене две подврсте: функција Владе и функција управе у ужем смислу. Влада је првенствено носилац политичке функције јер утврђује и води политику. Управа у ужем смислу, као део извршне власти подређен Влади, извршава законе, пре свега, ауторитативно решавајући у појединачним

неспорним ситуацијама. И једна и друга подврста се, вршећи своје надлежности, старају о заштити јавног интереса.

Управо потреба заштите јавног интереса пружа модерној управи, иначе везаној правом, извесну слободу одлучивања у појединачним случајевима, као неопходан изузетак.

Након претходно наведеног излагања, садржина друге главе односила би се на одређивање појма дискреционе оцене и обима овлашћења за дискреционо одлучивање. Дискрециона оцена може се одредити као овлашћење органа управе да у конкретном случају изабере између две или више понуђених алтернатива и то ону која је у конкретном случају оптимална (целисходна) за задовољење ангажованог јавног интереса. Дакле, паралелно са потребом заштите јавног интереса, разлози због којих се органима управе поверава слобода избора, налазе се и у чињеници да законодавац није у могућности да унапред предвиди све посебности разноврсних животних ситуација, па поверавањем дискреционог одлучивања, као својеврсном законодавном техником, законотворац може/ће препустити тај правно танани простор непосредном примениоцу прописа, директно „спуштајући“ извесну количину нормирања са општег на индивидуални план (Зоран Томић, „Дискрециона оцена у управном праву“, Билтен Врховног суда Србије 3/2006, 190-191).

Када је у питању обим овлашћења на дискреционо одлучивање, издвајају се две врсте слободне оцене (у немачкој правној теорији познате као „оцена у одлуци“ и „оцена у избору“). Наиме, орган може ценити да ли ће донети управни акт, па уколико оцени да га је потребно донети, врши избор једне од више понуђених законских алтернатива. У питању је шири обим овлашћења на дискреционо одлучивање. Са друге стране, ужи обим овлашћења на слободну оцену постоји када орган има могућност оцене да ли је потребно донети управни акт, па уколико га донесе, везан је прописом у погледу садржине акта; или може ценити какву ће одлуку донети у погледу њене садржине, али је обавезан да је донесе.

Поверавање дискреционе оцене мора бити законом изричито прописано, коришћењем језичких формулација као што су: „ може“, „може одлучити“, „ако оцени“, „ако нађе, односно сматра“, „орган је овлашћен“. Ипак, коришћење наведених израза само по себи не значи аутоматски да је поверено дискреционо одлучивање, већ може значити, уз законом изричито прописане услове, и правну везаност. Како би се ова дилема разрешила, нужно је прибећи интерпретацији односно тумачењу односне правне норме па ће се уз, како Крбек указује, општа правна начела (начело законитости управе, начело једнакости), морати узети у обзир и све фактичке околности и на тој основи вагати до којих се практичних последица долази, ако се управи, по дотичној материји, да дискрециона оцена, а до којих се долази, ако јој се ово ускрати.

У раду ће се дати приказ појединих закона којима је пружено овлашћење на дискреционо одлучивање, као и оних законских одредби појединих закона који употребљавају изразе који на први поглед указују да се ради о дискреционој оцени, али

који ипак не значе овлашћење на дискреционо одлучивање. Овај приказ ће се пружити кроз новија, у односу на до сада најчешће истицана законодавна решења када се ради о овлашћењу на дискреционо одлучивање, како из области материјалног, тако и из области процесног права.

У оквиру друге главе рада биће приказан однос дискреционих управних аката спрам аката владе. Дискрециону оцену, као дозирану слободу примениоца права, потребно је разликовати од аката владе, као посебне врсте аката. Акте владе би се могли одредити као појединачни акти које доносе највиши политичко-извршни органи непосредном применом уставних прописа у конкретној управној ствари (Зоран Томић, „Дискрециона оцена у управном праву“, Билтен Врховног суда Србије 3/2006, 190-191). У ове акте спадали би акти помиловања, акти о избору и разрешењу чланова владе, судија Уставног суда и слично. Ова врста аката није подложна судској оцени законитости, али није потпуно ван домена правног уређења. Наиме, њихово доношење мора имати основ у највишем правном акту и слобода одлучивања органа по њиховом индивидуалном нахођењу мора бити у границама у којима не долази у супротност са другим правним прописима (Ђорђе Тасић, „О слободној оцени (дискреционој власти)“ *Избор расправа и чланака Ђорђа Тасића*, 290).

Место у овом делу рада заузима анализа односа дискреционе оцене и других теоријских облика слабије правне везаности правном нормом, као и односа дискреционе оцене и основних уставних и законских начела.

За правилно и потпуно разумевање дискреционе оцене неопходно је осврнути се на општа теоријска питања која се односе на повлачење демаркационе линије између дискреционе оцене и одређених теоријских облика слабије везаности правном нормом. Наиме, како је Крбек истакао, свака дискрециона оцена значи субјективно деловање, али свако субјективно деловање још не значи дискрециону оцену. У том смислу, у раду ће бити истакнут однос између дискреционог одлучивања, са једне стране и тумачења правне норме (интерпретације), проналажења новог правног правила (случај правне празнине) и процесног начела слободне оцене доказа, са друге стране.

Од посебног значаја за тему дисертације био би однос дискреционог одлучивања и неодређених правних појмова (правних стандарда). Употреба неодређених појмова као метод законодавне технике је неопходна, због немогућности законодавца да се приликом сваког прописивања потпуно конкретно изрази. Неодређени појмови не значе дискрециону оцену, већ правно везану материју која подлеже управносудској контроли и у томе се огледа значај овог односа за предмет дисертације.

Када је у питању однос дискреционе оцене и основних уставних начела, посебно ће бити обрађен однос дискреционе оцене спрам следећих начела: законитости, једнакости, пропорционалности (сразмерности) и легитимних очекивања (предвидивости). Полазећи од тога да вршећи дискрециону оцену субјекти управе интервенишу у лична права и слободе појединаца, дискреционим управним актом, као и било којим другим правним актом, не смеју се вређати основна уставна и законска начела. Поштовање

наведених начела, као један општи циљ, императив је модерне правне државе. Сагласност дискреционог управног акта са овим општим циљем представља предмет судске контроле законитости. Управо због наведеног, значајно је утврђивање релевантних релација дискреционе оцене и наведених начела како би се утврдило да ли судска контрола поштовања наведених начела значи задирање у извршени избор.

У оквиру ове главе рада, као различит од дискреционе оцене, приказаше се концепт поља слободне процене који је остављен управи у одређеним областима као последица употребе неодређених правних појмова или чињенице да је реч о одлуци нарочито личне природе или због тога што је тешко накнадно реконструисати расуђивање органа управе.

Трећа глава

Трећа глава дисертације посвећена је појму и правним обележјима управног акта донетог на основу овлашћења на дискреционо одлучивање. Како дискрециони управни акт представља посебну врсту управног акта, пре него што истакнемо његова обележја, потребно је претходно пружити појам управног акта и његова правна обележја.

Четврта глава

У оквиру четврте главе рада приказана је правна контрола дискреционих управних аката.

Законитост и целисходност дискреционих управних аката предмет су управне контроле. У дисертацији ћемо дати краћи осврт на ову врсту контроле, уз посебан акценат на контролу целисходности извршену од стране више управне инстанце.

Судском контролом законитости управе обезбеђује се владавина права над управом као граном државне власти.

Када је у питању судска контрола дискреционог управног акта, као и код било којег другог управног акта, суд контролише питања законитости: надлежност, примену меродавног материјалног права, поштовање правила поступка, чињенично стање, али и додатно, да ли је у акту који је донет по слободној оцени, орган прекорачио границе законског овлашћења и да ли је такав акт донет у складу са циљем у којем је овлашћење дато (чл. 24 ЗУС). Овде се ради о конкретном циљу, било да је прописан законом или се до њега долази путем тумачења. Код оцене законитости дискреционог управног акта посебна пажња биће посвећена судској контроли дискреционог управног акта са аспекта утврђеног чињеничног стања, имајући у виду да у позитивном праву суд по правилу одлучује на основу чињеница утврђених на усменој јавној расправи.

Суд није овлашћен да цени да ли је дискреционим управним актом извршен избор оптималне алтернативе. У теорији се у прилог оваквом законском решењу истиче да контрола целисходности управне делатности мора да остане код виших управних органа, због тога што се ту ради о схватању јавног интереса и државног разлога у датом тренутку,

а њих су заиста у стању да утврде једино водећи управни органи - нпр. министри у својству чланова Владе. (Стеван Лилић, „Управно судство и нови Закон о управним споровима“, Актуелна питања југословенског судског, радног и управног законодавства, Београд, 1998, 262).

Пета глава

У оквиру ове главе приказан је обухват управносудске контроле у истраживаним управноправним системима, кроз приказ прописа и релевантне праксе.

Концепт судске контроле дискреционих управних аката који подразумева контролу законитости, али не и целисходности, упоредноправно је уобичајен (изузетак представља правни систем Швајцарске, чији Савезни управни суд поседује широка контролна овлашћења не само законитости оспорених управних аката, већ и контролу њихове целисходности). Међутим, одређени изузеци, као и специфичности појединих правних система у којима је прописана забрана судске контроле целисходности, али и различити модалитети, који су махом дело судске праксе и који чине упитним наведену забрану, определили су избор теме докторске дисертације. Посебној анализи биће подвргнути они правни системи који примењују специфичне концепте у судској контроли дискреционих управних аката.

Шеста глава

Најзад, у глави шест, биће изнета закључна разматрања до којих се дошло из свеобухватног приказа и анализе истраживаних упоредноправних система.

5. Основне хипотезе од којих ће се полазити у истраживању

Увид у релевантну литературу, чији је мањи исечак наведен у првом делу, послужио је за формулисање хипотеза на којим дисертација треба да буде утемељена.

Прва хипотеза јесте да се органима управе, у извршавању закона и при ауторитативном поступању у неспорним појединачним ситуацијама, поверава извесна слобода у виду овлашћења на дискреционо одлучивање, која је, пре свега, условљена позицијом управе у оквиру начела о троеоби власти и разумевањем и заштитом јавног интереса у конкретном случају.

Друга хипотеза је да уставна и законска начела предвидивости и сразмерности, као начела европског управног простора, не утичу на суштину института дискреционе оцене.

Имајући у виду предмет дисертације - упоредноправни приказ обима судске контроле дискреционог управног акта, основна хипотеза дисертације јесте да у појединим упоредним управним правним системима у којима је прописима забрањена управносудска

контрола целисходности дискреционог управног акта, примена одређених концепата и механизма, суштински значи контролу целисходности дискреционог управног акта.

Потврђивање наведене основне хипотезе и поређење истраживаних правних система са позитивним правом, потенцијално би могло пружити могућност препорука *de lege ferenda*.

6. Методе које ће се у истраживању применити

Научно-истраживачки методи проучавања права које ће бити примењени у истраживању изложени су према напред наведеној планираној структури рада.

Социолошким и историјским методом ће пронаћи примену у циљу спознаје друштвене стране института дискреционе оцене, у оном делу дисертације посвећеном изворима овлашћења на дискреционо одлучивање и појму дискреционе оцене.

Примена правно-догматског научног метода истраживања биће неизоставна при анализи домаћих и страних правних прописа и релевантне управносудске праксе.

Упоредноправни (компаративни) метод ће омогућити да се кроз анализу управносудске контроле дискреционих управних аката у истраживаним правним системима, а посебно кроз анализу концепата и механизма којима посматрани правни системи прибегавају и поредећи ове правне системе са нашим позитивним правом, понуде закључци у погледу могућности примене ових концепата у нашој управносудској контроли дискреционих управних аката или да на основу изведених закључака понуде одређена законска решења *de lege ferenda*.

7. Очекивани резултати и научни допринос

ПРЕЛИМИНАРНИ РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА указују да се наука о дискреционој оцени и данас сусреће са низом теоријских питања која су и даље постављена као отворена за даље промишљање. Са друге стране, нека питања се постављају као релативно новија и последица су имплементације европских начела добре управе у позитивно право, па је нужно сагледати овлашћење на дискреционо одлучивање и у светлу ових начела. Овај део дисертације заокружиће се анализом позитивних прописа и пратеће управносудске праксе. Добијени резултати истраживања требало би да дају одговоре на постављена питања, и у томе би се састојао први, мањи научни допринос дисертације.

Међутим, сматрамо да значајан научни допринос дисертације лежи у централном делу дисертације, у ономе што је предмет истраживања. Наиме, судска контрола управе, судска контрола аката управе, судска контрола управних аката, предмет су истраживања, па и научних радова новијег датума (на пример докторске дисертације Јелене Јеринић, Зорана Бранковића, Сање Голијан). Међутим, упоредноправни приказ судске контроле дискреционог управног акта, као особеног управног акта, није до сада на

целовит начин обрађен и анализиран. Планирани приказ, иако значајне научне вредности, није сам себи сврха. Наиме, не само да ћемо њиме потврдити или оспорити хипотезе дисертације, већ је могуће да резултати добијени упоредноправним истраживањем судске контроле законитости дискреционог управног акта (са свим елементима законитости), судске контроле целисходности дискреционог управног акта (тамо где је прописима дозвољена), уз посебну анализу концепата и механизма који су, као дело судске праксе, присутни у појединим упоредним правним системима и поређењем истраживаних правних система са позитивним правом, евентуално понудимо препоруке *de lege ferenda*.

8. Закључак

На основу претходно наведеног, Комисија је мишљења да се тема докторске дисертације може прихватити, те зато предлаже Наставно-научном већу Правног факултета Универзитета у Београду, да одобри њену израду под менторством проф. др Вука Цуцића.

У Београду,
31. јануар 2023. године

ЧЛАНОВИ КОМИСИЈЕ

др Зоран Томић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Београду

др Предраг
Димитријевић, редовни професор Правног
факултета Универзитета у Нишу

др Вук Цуцић, ванредни професор
Правног факултета Универзитета у Београду

Прелиминарни списак литературе

1. Андраши, Јурај, *Начелна размаширања о слободној расуди*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 1, 1928.
2. Авиани, Дамир, *Дискрецијска оцјена у управном праву неких европских држава и Еуропске уније*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год. 35, бр. 1-2 (49-50), Сплит, 1998.
3. Addink, Hemk, *The Ombudsman as the Fourth Power on the Foundations of Ombudsman Law from a Comparative Perspective*, Frits Stroink, Eveline C. H. J. Linden, „Judicial Lawmaking and Administrative Law”, volume 52, Intersentia, Oxford, 2005.
4. Arnall, Anthony, *The European Union and Its Court of Justice: Oxford EC Law Library*, Oxford University Press, 1999.
5. Bachof, Otto, *Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer* vol. 34, Berlin, 1976.
6. Бачић, Вера, Томић, Зоран, *Коментар закона о управним споровима*, пето допуњено издање, Београд, 2002.
7. Bernard, Asso, Frédéric, Monera, *Contentieux administratif*, Studyrama, 2006.
8. Бесаровић, М., *О неким обележјима управнох спора због злоупотребе овлашћења*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 1, Београд, 1952.
9. Bonnard, Roger, *Précis de droit administratif - Partie générale*, 1935.
10. Борковић, Иво, *Управно право*, шесто издање, Информатор, Загреб, 1997.
11. Braibant, Guy, *Административно право Француске*, Београд/Подгорица, 2002.
12. Brown, R. G. S., *The Administrative Process in Britain*, London, 1970.
13. Brown, Lionel Neville, Bell, John, Galabert, Jean-Michel, *French Administrative Law*, Oxford University Press US, 1998.
14. Büler, Ottmar, *Die Subjectiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung*, Berlin/Stuttgart/Leipzig, 1914.
15. Collectif, *Institut français des sciences administrates, tome 16: Le pouvoir discrétionnaire et le juge administratif*, Paris, 1977.
16. Craig, Paul, *EU Administrative Law*, Oxford, 2006.
17. Craig, P. P., *Administrative Law*, 5th edition, Sweet & Maxwell, London, 2003.
18. Davis, K. C., *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*, Greenwood Pub Group, 1971.

19. Detterbeck, S., *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, München, 2006.
20. Dickinson, John, *Administrative Justice and the Supremacy of Law in the United States*, Cambridge, Harvard University Press, 1927.
21. Dilman, David L., *The Paradox of Discretion and the Case of Elian Gonzales*, „Public Organization Review: A Global Journal 2“, Kluwer Academic Publishers The Netherlands, 2002.
22. Димитријевић, Павле, *Правоснажност управних аката*, Београд, 1963.
23. Дреновак, Мирјана, *Дискрециони управни акт*, Lex forum, бр. 1, Београд, 2008.
24. Ellis, Evelyn, *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, Hart Publishing, Oxford - Portland Oregon, 1999.
25. Eiichsen, Hans-Uwe, Ehlers, Dirk, Burgi, Martin, *Allgemeines Verwaltungsrecht: Edition 2005*, Walter de Gruyter, 2006.
26. Erath, Franc, „Scope of judicial review in German administrative law“, Stellenbosse registrydskrif, no. 8 1997.
27. Flume, Warner *Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts: Das Rechtsgeschäft*, vierte, unveränderte Auflage, Springer, 1992.
28. Foillard, Philippe, *Droit administratif - Préparation aux concours administratifs*, Paris, 2006.
29. Foster, Nigel G., *German Legal System and Laws*, London, Blackstone, 1993.
30. Fromont, Michel, „Regard d un juriste francais sur la juridiction administrative allemande“, *La revue administrative*, Paris, no. 52, 1999
31. Fromont, Michael, „ La justice administrative en Europe: differances et convergences“, dans *Revue francaise de droit administratif*, no. 24, 2008, Paris.
32. Fromont, Michael, *Droit administratif des Etats europeens*, Presses Univ. De France, Paris, 2006.
33. Galligan, D. J., Smilov, Daniel M., *Administrative Law in Central and Eastern Europe*, Central European University Budapest, Budapest, 1999.
34. Galligan, D. J., *A Reader on Administrative Law*, New York, Oxford University Press, 1996.
35. Geneviève, Camus, *Réflexions sur le détournement de procédure*, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, tome 82, Paris, 1966.

36. German Bundestag - Administration, *Basic Law for the Federal Republic of Germany*, Republic Relations section, Berlin, 2001.
37. Hartley, Trevor C., *The Foundations of European Community Law: An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Community*, Oxford University Press, 2007.
38. Hawke, Neil, *Introduction to Administrative Law*, Cavendish Publishing, London, 1999.
39. Hauuriou, Maurice, *Précis de droit administratif contenant Le droit public et le droit administratif*, Paris, 1893.
40. Horn, Gell, Levin, Ernest, *Administrative Law and Process*, St. Paul, 1990.
41. Иванчевић, Велимир, *Институције управног права*, Загреб, 1983.
42. Ивановић, Сретен, Лилић, Стеван (аутор додатног текста), *Коментар Закона о општем управном поступку - са судском праксом*, Подгорица, 2005.
43. Ивановић, Сретен, *Коментар Закона о управном спору - са судском праксом*, Подгорица, 2004.
44. International Court of Justice, *Case Concerning Certain Phosphate Lands in Nauru (Nauru V. Australia)*, volume 3, United Nations Publications, 2003.
45. Jellinek, Walter, *Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung*, Tübingen, 1913.
46. Jellinek, Walter, *Verwaltungsrecht*, 2. Auflage, Berlin, 1929.
47. Јовановић, Слободан, *О држави - основи једне правне теорије*, Београд, 1922.
48. Jowell, Jeffrey L., *Law and Bureaucracy: Administrative Discretion and the Limits of Legal Action*, New York, 1975.
49. Jreisat, Jamil E., *Comparative Public Administration and Policy (Essentials in Public Policy and Administration)*, Oxford, 2002.
50. Kadelbach, Stefan, *Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss*, Mohr Siebeck, 1999.
51. Kahn, Jean, *Le pouvoir discrétionnaire et le juge administratif*, „Le pouvoir discrétionnaire et le juge administratif”, Institut français des sciences administratives, tome 16, Paris, 1977.
52. Kopp, Ferdinand, Schenke, Wolf-Ruediger, *Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar*, 20th ed., C.H.Beck, Munich 2014

53. Костић, Лаза, *Административно право Краљевине Југославије – делатност управе*, друга књига, Београд, 1936.
54. Костић, Лаза, *Административно право Краљевине Југославије III*, Београд, 1939.
55. Крбек, Иво, *Дискрециона оцјена*, Загреб, 1937.
56. Крбек, Иво, *Право јавне управе ФНРЈ I*, Загреб, 1960.
57. Крбек, Иво, *Управни акт*, Загреб, 1957.
58. Künnecke, Martina, *Tradition and Change in Administrative Law - An Anglo-German Comparison*, Berlin, Heidelberg, New York, 2007.
59. Leibernann, Eduard, „ Appeals against Administrative Acts: Procedural Questions- Appeal before Court- Germany“ (presentation at the multilateral seminar held in Madrid 13-15 November 1996), in *Councils of Europe: Judicial control of administrative acts*, Council of Europe Publ.. Strasbourg 1997.
60. Lang, Agatha, Gondouin, Geneviève, Inserguet-Brisset, Véronique, *Dictionnaire de droit administratif*, Paris, 2002.
61. Langrod, Georges, *Procédure administrative et Droit administratif*, Paris, 1956.
62. Laubadère, Andre de, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, 1978.
63. Laun, Rudolf von, *Das freie Ermessen und seine Grenzen*, Leipzig und Viena, 1910.
64. Legrand, Pierre, *How to Compare Now*, Legal studies, volume 16, section 2, Blackwell Synergy, July 1996.
65. Lee, Yong S., Rosenbloom, David H., O'Leary, Rosemary, *A Reasonable Public Servant: Constitutional Foundations of Administrative Conduct in the United States*, New York, 2005.
66. Le Sueur, Andrew P., Herberg, Javan William, *Principles of Public Law* Routledge, 1999.
67. Leyland, Peter, Anthony, Gordon, *Textbook on Administrative Law*, 5th edition, Oxford, 2005.
68. Лилић, Стеван, Димитријевић, Предраг, Марковић, Милан, *Управно право*, Београд, издања 2004, 2006, 2007.
69. Лилић, Стеван *Управно право - Управно процесно право*, Београд, 2010.
70. Longley, Diane, James, Rhoda, *Administrative Justice: Central Issues in UK and European Administrative Law*, Routledge, London, 1999.

71. Лончар Зоран, *Закон о државној управи*, Предговор, Београд 2005.
72. Lohmann, Hans Henning, *Die Zweckmäßigkeit der Ermessensausübung als verwaltungsrechtliches Rechtsprinzip (Schriften zum Öffentlichen Recht; SÖR199)*, Berlin, 1972.
73. Лукић, Радомир *Извршно-политичка функција*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 2-3, Београд, 1973.
74. Лукић, Радомир et al., *Уводу право*, петнаесто издање, Београд, 2000.
75. Лукић, Радомир, *Методологија права*, пето издање, Београд, 2003.
76. Minn, Clarence J., *The Function of Judicial Decision in European Economic Integration*, BRILL, The Hague, 1972.
77. Маринковић, Радојка, *Управни акти и акти командовања*, Билтен судске праксе, бр. 2, Београд, 2008.
78. Марковић, Ратко *Извршна власт*, Београд, 1980.
79. Марковић, Ратко, Дитријевић, Павле, *Управно право I*, Београд, 1986.
80. Марковић, Ратко, *Одабрани прописи о Влади и државној управи*, Београд, 2005.
81. Mayer, Otto, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig, 1895.
82. Милков, Драган, *Коментар Закона о општем управном поступку са судском праксом*, Београд, 1998.
83. Милков, Драган, *Управно право II*, Нови Сад, 2003.
84. Morgan, Douglas F, *Varieties of Administrative Abuse: Some Reflections on Ethics and Discretion*, Administration and Society, vol. 19, November 1987.
85. Morrison, Alan B., *Fundamentals of American Law*, Oxford University PressUS, 1996.
86. Николић, Надежда, *Управни акти донети на основу уредби Владе Републике Србије*, Билтен судске праксе, бр. 3, Београд, 2004.
87. Nolte, Gero, Radler, Peter, „Judicial Review in Germany“, European public law, Kluwer Law International, no.1 1995.
88. Oppenheimer, Andrew, *The Relationship Between European Community Law and National Law: The Cases*, Cambridge University Press, 2003.

89. Pearce, Dennis, *The Ombudsman: Review and Preview - The Importance of Being Different*, Linda C. Reif, International Ombudsman Institute, „The International Ombudsman Anthology: Selected Writings from the International Ombudsman Institute”, Martinus Nijhoff Publishers, 1999.
90. Pearce, Dennis, *Ombudsman in Australia*, Roy Gregory, Philip James Giddings, *Righting Wrongs*, „The Ombudsman in Six Continents”, IOS Press, 2000.
91. Пљакић, Љубодраг, *Продаја капитала и имовине субјекта приватизације методом јавне аукције*, Билтен судске праксе, бр. 2, Београд, 2006.
92. Пљакић, Љубодраг, *Решавање по слободној оцени – израз начела законитости*, Правни информатор, бр. 11, година VI, новембар 2003.
93. Поповић, Славољуб, *Допринос проф. Ђорђа Тасића науци Управног права*, год. LXXIX, треће коло, књ. СII, бр. 4/1993.
94. Поповић, Славољуб, Лилић, Стеван, Савиншек, Јованка, *Коментар закона о општем управном поступку*, Савремена администрација, Београд, 1998.
95. Поповић, Славољуб, *О проблему поништавања управних аката донетих на основу дискреционе оцене - нецелесходност управних аката*, Архив за правне и друштвене науке, вол. 87, бр. 4, 2001.
96. Поповић, Славољуб, Марковић, Бранислав, Петровић, Милан, *Управно право - општи део*, Београд, 2002.
97. Raschauer, Bernhard, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Springer, 2003.
98. Rivero, Jean, Waline, Jean, *Droit administratif*, 21^e édition, Paris, 2006.
99. Schermers, Henry G., Waelbroeck, Denis F., *Judicial Protection in the European Union*, Kluwer Law International, The Hague/London/New York, 2001.
100. Schmidt, Tanja, *Die Subjektivierung des Verwaltungsrechts*, Berlin, 2006.
101. Scholl, B., *The Impact of Constitutional Tradition on the EU-reforms discourse in Austria, France, Germany and the UK*, S. Puntischer Rickmann, W. Wessels, „The Constitutionalisation of the EU - From Nice to Rome”, The European Convention and Discourses in the Member States, Wiesbaden, 2006.
102. Schwarze, Jürgen, *European Administrative Law*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, Sweet and Maxwell, 1992.
103. Rosenbloom, David H., *Public Administration and Law*, New York, 1996.
104. Стефановић, Јован, *Коментар закона о општем управном поступку*, Београд, 1933.

105. Тасић, Ђорђе, *Дискрециона власт у немачко-аустријској литератури*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 1-6, 1982.
106. Tanquerel, Thierry, *Manuel de droit administratif*.
107. Тасић, Ђорђе, *О слободној оцени (дискреционој власти)*, Архив за правне и друштвене науке, год. XVII, друго коло, књ. XV (XXXII), бр. 3/1927.
108. Tiersky, Ronald, Jones, Erik, *Europe Today: A Twenty-first Century Introduction*, Rowman & Littlefield, 2007.
109. Томић, Зоран Р., *Дискрециона оцена у управном праву*, Билтен судске праксе, бр. 3, Београд, 2006.
110. Томић, Зоран Р., Бачић, Вера, *Коментар закона о општем управном поступку*, осмо издање, Београд, 2003.
111. Томић, Зоран Р., *Управно право*, Београд, 1991.
112. Томић, Зоран, Ђорђе Тасић *о слободној оцени (дискреционој власти)*, Архив за правне и друштвене науке, год. LXXIX, треће коло, књ. СII, бр. 4/1993.
113. Томић, Мирјана, *Слободна (дискрециона) оцена у управном праву СФРЈ*, магистарски рад, Београд, 1977.
114. Tschentscher, Axel, *The Basic Law (Grundgesetz): The Constitutional of the Federal Republic of Germany (May 23th, 1949)*, Second Edition, Studien zu Jurisprudenz und Philosophie, Jurisprudentia Bern Würzburg, 2008.
115. Васиљевић, Драган, *Прилог питању дискреционе оцене с освртом на правоунутрашњих послова*, Правни живот, бр. 10, 2007.
116. Врховни суд Србије, *Пракса Европског суда за људска права и примена европских стандарда у управном праву Србије*, Београд, 2007.
117. Wade, H. W. R., Forsyth, C. F., *Administrative Law*, Oxford, 7th Edition, 1994.
118. Walline, M., *Le pouvoir discrétionnaire de l'administration et sa limitation par le contrôle juridictionnel*, Revue du droit public, 1930.
119. Widdershoven, Rob, *European Administrative Law*, René Seerden, F. Stroink, et al., „ Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: A Comparative Analysis", Intersentia nv, 2002.
120. Weatherill, Stephen, *Cases and Materials on EU Law*, Oxford University Press, 2007.