

SAVREMENE TENDENCIJE RAZVOJA SUDSKE KONTROLE DISKRECIONIH AKATA UPRAVE

„Sud može – načelno – da snese diskreciono 'jaje' [...], ali ne može neposredno da utvrđuje šta je diskrecioni 'mućak'.“

Zoran Tomić

Sažetak

Sudska kontrola akata uprave predstavlja završni element građevine koja se zove pravna država. Posle uvodnih izlaganja, u drugom delu rada obrađene su osnovne teorijskopravne postavke sudske kontrole diskrecionih akata. Treći deo rada posvećen je analizi sudske kontrole zakonitosti i celishodnosti diskrecionih akata u uporednom pravu, a četvrti deo analizi stanja u Republici Srbiji. Autor zaključuje da se savremena sudska praksa razvija u smeru šire kontrole diskrecionih akata – u skladu sa svojom ulogom u sistemu vlasti sud primenom različitih metoda tumačenja pravnih standarda i osnovnih pravnih načela utvrđuje granice zakonitosti i celishodnosti. Šira sudska kontrola zakonitosti diskrecionih akata u savremenoj pravnoj državi ne remeti načelo podele vlasti, već obezbeđuje odgovorniji rad uprave i ujedno viši stepen pravne zaštite subjektivnih prava i pravne sigurnosti.

Ključne reči: sudska kontrola, diskreciona ocena, diskrecioni akt, zakonitost, celishodnost.

* Docent, Pravni fakultet Univerziteta Union, Beograd, Srbija.

E-mail: stevandic.danilo@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-4468-5477>

CONTEMPORARY TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF JUDICIAL REVIEW OF ADMINISTRATIVE DISCRETIONARY ACTS

Summary

Judicial review of administrative acts represents the final element in the structure known as the rule of law. After introductory remarks, the second part of the paper addresses the fundamental theoretical and legal principles of judicial review of discretionary acts. The third part is dedicated to the analysis of judicial control of legality and expediency of discretionary acts in comparative law, while the fourth part analyzes the situation in the Republic of Serbia. The author concludes that modern caselaw is evolving toward broader review of discretionary acts—in order to fulfill its role within the system of government, the judiciary, through the application of various methods of interpreting legal standards and fundamental legal principles, determines the boundaries of legality and merits. Broader judicial control of the legality of discretionary acts in a modern rule-of-law state does not disrupt the principle of separation of powers, but rather ensures a more accountable administration and, at the same time, a higher level of legal protection of subjective rights and legal certainty.

Keywords: Judicial Review, Discretionary Judgment, Discretionary Act, Legality, Expediency.

1. Uvod

U modernoj, pravnoj državi delatnost uprave može biti vezana zakonom potpuno ili nepotpuno (Jovanović, 1990, p. 231). Prva situacija, kao ideal pravne države, postoji kada zakon ne ostavlja upravi mogućnost izbora prilikom odlučivanja, pa ona mora da postupi na zakonom propisani način (jedina solucija) i donese upravni akt čija je sadržina određena zakonom (potpuna pravna vezanost uprave). Druga situacija, kao najznačajnije odstupanje od prvobitnog shvatanja pravne države, postoji kada zakon ostavlja mogućnost upravi da radi najboljeg zadovoljenja javnog interesa izabere jednu od dve ili više jednakih zakonskih mogućnosti i donese upravni akt čija je sadržina određena najboljom solucijom za konkretni slučaj (nepotpuna pravna vezanost uprave). Takva pravom priznata mogućnost izbora prilikom upravnog odlučivanja, to jest zakonsko ovlašćenje uprave za izbor one koja je između nekoliko zakonom dopuštenih mogućnosti (alternativa) najpodesnija

za zadovoljenje javnog interesa u konkretnom slučaju naziva se – diskreciona (slobodna) ocena, a upravni akti doneti na osnovu takve ocene – diskrecioni akti.

Načelo zakonitosti uprave, kao izraz težnje za potpuno podvrgavanje uprave pravu, sadrži u osnovi zahteve da pojedinačni akti i radnje svih organa uprave moraju imati osnov u zakonu i da građani uživaju zaštitu nezavisnog suda od nezakonitih pojedinačnih akata uprave kojima se odlučuje o njihovim pravima, obavezama ili interesima (Marković, 1998, pp. 44-45). Upravni akti, a samim tim i diskrecioni upravni akti, potpadaju pod sudsku kontrolu u pogledu njihove zakonitosti, a kontrola njihove celishodnosti zadržava se u krugu uprave (Milosavljević, 2017, p. 255). Preciznije, kontrolu zakonitosti upravnih akata vrše organi uprave i sudovi, a kontrolu celishodnosti jedino organi uprave, pa je u tom smislu kontrola celishodnosti ograničena u odnosu na kontrolu zakonitosti.

Cilj ovog rada je da ispita različite tehnike koje sudovi koriste prilikom kontrole diskrecionih akata. Polazna hipoteza je da, uprkos opštem pravilu prema kome kontrola celishodnosti pripada isključivo nadležnosti višeg organa uprave, sudovi vrše opsežniju kontrolu diskrecionih akata i povlače granicu između zakonitosti i celishodnosti. Dopunska hipoteza je da šira sudska kontrola diskrecionih akata nema za posledicu kršenje načela podele vlasti.

2. Osnovne teorijskopravne postavke

Period apsolutističke (policijske) države bio je obeležen arbitrarnim i nespuntanim delovanjem upravne vlasti, pa su njeni akti (tzv. akti čiste uprave) bili izraz slobodnog nahodjenja, to jest u punom smislu diskrecionarni (diskrecioni) akti. U modernoj, pravnoj državi više se ne govori o diskrecionim aktima,¹ već o diskrecionoj oceni povodom nekog upravnog akta zbog činjenice da upravni akti doneti na osnovu diskrecione ocene imaju svoje pravno vezane i pravno nevezane delove (Krbek, 1950, pp. 142-143). Prvi su pravilo i podležu sudskoj kontroli zakonitosti, a drugi su izuzetak i mogu da se osporavaju samo pred višim organom uprave.

Prilikom kontrole pravno vezanih delova diskrecionih akata sud utvrđuje da li je organ uprave ovlašćen za rešavanje po diskrecionoj oceni, da li se kretao u granicama datog ovlašćenja, da li je poštovao zakonske norme o cilju u kome je ovlašćenje dato, da li je poštovao pravila postupka i način utvrđivanja činjeničnog stanja i da li je stvarno i mesno nadležan (Dimitrijević, 1983, pp. 343-344; Popović, 2001, pp.

¹ Ipak, u savremenoj (u)pravnoj literaturi uobičajeno je da se radi jednostavnijeg izlaganja koristi termin „diskrecioni akti“ kao skraćeni naziv za upravne akte donete na osnovu diskrecionog ovlašćenja (vlasti) ili na osnovu diskrecione (slobodne) ocene, pa će taj pravni izraz biti korišćen i u ovom radu.

533-536). Uz to, organ uprave je u vršenju diskrecione ocene, osim konkretnim merodavnim pravilima upravnog postupka, vezan i osnovnim pravnim načelima, ljudskim pravima i slobodama i ograničenjima etičke prirode (Milosavljević, 1998, p. 1050). Sudska kontrola zakonitosti diskrecionog akta, dakle, podrazumeva ispitivanje da li se uprava prilikom donošenja takvog akta pridržavala pravnih pravila, odnosno da li je pravilno primenila zakon. Nasuprot tome, kontrola celishodnosti diskrecionog akta koju vrši viši organ uprave svodi se na ispitivanje pravno nevezanih delova takvog akta, odnosno na to da li je prilikom njegovog donošenja izabrana ona od više mogućih i jednakih zakonom propisanih alternativa koja prema datim okolnostima na najbolji (najcelishodniji) mogući način zadovoljava javni interes u konkretnom slučaju.

Pravila prema kojima se kontrola diskrecionih akata koju vrši sud ograničava na kontrolu zakonitosti, a kontrola njihove celishodnosti iscrpljuje u granicama upravne vlasti, izvode se iz ustavnog načela podele vlasti koje proklamuje međusobno proveravanje (kontrolu) i ravnotežu tri grane jedinstvene države vlasti (Perić, 1899, pp. 58, 82-83). U tom razdvajanju (podeli), zakonodavna vlast donosi pravna pravila (zakone), izvršna (upravna) vlast izvršava zakone donošenjem opštih i pojedinačnih akata, a sudska vlast (na osnovu zakona!) rešava sporove o pravu. Zakonodavac nije sveznajući, nije u stanju da detaljno reguliše sve društvene odnose i čitavu delatnost uprave, niti zakon kao opšte pravno pravilo može unapred da predvidi sve moguće životne situacije. Otuda se kao nužna dopuna pravnog normiranja javlja diskreciona ocena, to jest upravi se radi ostvarivanja njene uloge u sistemu vlasti priznaje izvesna sloboda akcije u izvršavanju zakona (Tasić, 1995, p. 214). Kako zakonodavac nije u stanju da predvidi sve elemente oportunističke i celishodnosti koji čine sadržinu diskrecione ocene, izvodi se pravilo da sud može kontrolisati jedino zakonitost diskrecionih upravnih akata, to jest samo one elemente koje zakon propisuje, a ne može vršiti kontrolu njihove celishodnosti (Stefanović, 1924, pp. 328-329). Zbog svoje stručnosti, sposobnosti prilagođavanja promenljivim mesnim i vremenskim prilikama, poznavanja lokalnih prilika i relevantnih okolnosti konkretne upravne stvari (Živanović, 1924-1927, p. 14) uprava može najbolje da proceni na koji način će javni interes biti optimalno zadovoljen, pa kontrola celishodnosti njenih akata izvire i uvire u granicama nadležnosti viših organa upravne vlasti. Skladno tome, iza pravila da sudovi kontrolišu isključivo zakonitost diskrecionih (upravnih) akata stoji pravilo o nadležnosti kao element načela o podeli vlasti (Marković, 1995, pp. 398, 404).

U pravnoj nauci postoje i suprotna gledišta prema kojima sudska kontrola diskrecionih akata, pored kontrole zakonitosti, obuhvata i kontrolu njihove celishodnosti. Jelinek (1928, p. 307), kako navodi Popović (1968, pp. 33-34), smatra da u punom upravnom sporu (*volle*) sudija može da ispituje kako pravna i činjenična pitanja tako i vršenje diskrecione ocene (celishodnost osporenog akta), za razliku

od ograničenog spora (*beschraenkte*) u kome se ocenjuje isključivo zakonitost, to jest pravna i činjenična pitanja ili samo pravna pitanja. Polazeći od širine osnova za pobijanje osporenog akta, Nigro (1994, p. 214) navodi da se u sporu „i u meritumu“ (*giurisdizione „anche in merito“*), suprotno sporovima o zakonitosti, akti mogu osporavati i zbog nezakonitosti i zbog necelishodnosti. Prema mišljenju Stjepanovića (1978, p. 768), sud može u sporu pune jurisdikcije da rešava ne samo o zakonitosti već (istina ne često) i o celishodnosti akta, radnje, postupka ili propuštanja uprave, pri čemu se ne izjašnjava samo o zakonitosti akta nego i raspravlja sam sporni pravni odnos (određuje neko davanje, dosuđuje naknadu štete ili povraćaj stvari i dr.).

3. Kontrola zakonitosti *versus* kontrola celishodnosti

Pravilnim vršenjem diskrecione ocene ne može se učiniti bilo kakva nezakonitost, a takvo vršenje diskrecione ocene postojaće ako su poštovane svrha i granice zakonom datog ovlašćenja. U suprotnom, protiv diskrecionog akta može se pokrenuti upravni spor. Tako, primenom čl. 114 Zakona o upravnim sporovima (*Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO*), nemački upravni sudovi ispituju da li se organ prilikom donošenja ili preduzimanja diskrecionih akata kretao u granicama svojih ovlašćenja i da li je diskreciono ovlašćenje koristio saglasno zakonom određenom cilju. Ili, prema Zakonu o upravnom postupku SAD (*Administrative Procedure Act – APA*), svako lice čija su prava povređena delatnošću agencije, ili su pogođena ili oštećena takvom delatnošću prema nekom propisu, ima pravo na sudsku kontrolu takve delatnosti (odjeljak 10[a]), osim u meri u kojoj zakoni isključuju sudsku kontrolu ili se delatnost agencije obavlja na osnovu diskrecionog ovlašćenja (odjeljak 10[c]). Sud će ipak smatrati nezakonitim i poništiti akt, nalaz ili zaključak agencije za koji nađe da je samovoljan, proizvoljan, zloupotreba diskrecionog ovlašćenja ili inače nesaglasan sa zakonom (APA, odeljak 10[e]). Konačno, Preporukom Saveta Evrope br. (80)2 u vezi sa vršenjem diskrecionih ovlašćenja od strane organa uprave (*Recommendation No. R (80) 2 of the Committee of Ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities*) predviđeno je da pored unutrašnje kontrole, koja podrazumeva kontrolu zakonitosti i celishodnosti, treba da postoji i spoljna kontrola suda ili drugog nezavisnog organa. Preporuka nije odredila obim spoljne kontrole, pa shodno obrazloženju može obuhvatiti i meritornu kontrolu. U tom smeru ide aktuelna sudska praksa ne samo u Nemačkoj već i u drugim državama. Tako, na primer, francuski sudovi ne kontrolišu samo takozvani spoljni legalitet upravnih akata (nadležnost, proceduru i formu) nego i motive i razloge delovanja uprave, takozvani unutrašnji legalitet (Drenovak Ivanović, 2011, p. 99).

Prilikom kontrole diskrecionih akata, nemački upravni sudovi ispituju pravilnost primene načela srazmernosti koje je Savezni ustavni sud u presudi o apotekama (*Apotheken-Urteil* – BVerfGE 7, 377) iz 1958. godine precizirao kroz elemente „podesnosti“, „neophodnosti“ i „srazmernosti“ (u užem smislu). Trostepeni test podrazumeva da mera javne vlasti mora biti: (1) podesna, to jest kao rezultat mora imati cilj koji se želi postići; (2) neophodna, to jest takva da ne postoji nijedna druga manje restriktivna mera i (3) srazmerna, to jest takva da ne sme nametati preterena ograničenja, odnosno ne sme dovoditi do preteranog otežavanja situacije subjekta na koga se odnosi. Francuski Državni savet je takav, trostepeni, test prvi put primenio 2011. godine (C. E., Ass., 26 octobre 2011, *Association pour la promotion de l'image e.a.*), mada je u sudskoj praksi veoma dugo egzistirao stav da upravne mere, osim što moraju biti opravdane, moraju biti i srazmerne konkretnoj situaciji – upravna mera neće biti zakonita ako nije srazmerna; zadiranje u javne slobode primenom upravne mere mora biti neophodno za ostvarenje zakonitog cilja; upravne mere moraju biti najmanje restriktivne, među efikasnim merama koje se mogu preduzeti (C. E., 19 mai 1933, *Benjamin*, G.A.). Sudije u Engleskoj su se dugo opirale primeni principa proporcionalnosti iako im njegova suština nije bila nepoznata (*R v. Barnsley Metropolitan Borough Council, ex parte Hook* [1976] 3 All ER 452). Nepoverenje prema evropskom konceptu principa proporcionalnosti, koji su nakon usvajanja Zakona o ljudskim pravima (*The Human Rights Act* – HRA, 1998) podsticali Evropski sud za ljudska prava (Hadži Stević, 2023, pp. 25-28; Golubović & Galetin, 2024, pp. 67-68) i Evropski sud pravde, dolazi otuda što su sudije, pored ispitivanja zakonitosti, razumnosti i proceduralne ispravnosti (Venzburi test), morale da ispituju i da li je akcija uprave bila neophodna i srazmerna cilju kome se teži, a takav test zahteva ulazak u meritum postupanja uprave, čime se sudija upliće u upravni postupak na način koji bi se mogao smatrati povredom načela podele vlasti (Barnett, 2009, p. 663). Uprkos tome, princip proporcionalnosti je s vremenom postao jedan od osnovnih principa engleskog pravnog sistema.

Iz ustavnog načela jednakosti građana pred zakonom propisanog u čl. 3, st. 1 Osnovnog zakona (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* – GG) nemački upravni sudovi izvode princip samoograničenja (*Selbstdbindung*), koji je uporediv sa načelom legitimnih očekivanja stranaka, prema kome se uprava smatra vezanom sopstvenim internim aktima i ranijom upravnom praksom od kojih ne sme da odstupa bez valjanog obrazloženja. Kod ovakvog postupanja sudova mogu se uočiti dva interesantna momenta. Prvo, ovakvo postupanje u suprotnosti je sa diskreционom ocenom koja *per se* podrazumeva izvesnu slobodu uprave da vodeći računa o javnom interesu u sličnim slučajevima odluči na različite načine (Tasić, 1998, pp. 214-215). Drugo, reč je o preciziranju zakonske odredbe kojom je dato diskreciono ovlašćenje kroz upravnu praksu – kada zakonodavac ne može da proceni koji bi bio

pravi način uređenja svih pojedinačnih slučajeva iste vrste, uprava sužava diskreciju doslednim postupanjem (Cucić, 2015, p. 163). Sličan instrument u francuskom pravu predstavlja „teorija direktiva“ prema kojoj organi uprave koji mogu donositi pojedinačne diskrecione odluke mogu ponekad da definišu uslove u kojima će se takvo ovlašćenje vršiti i politiku koju će sprovoditi (Breban, 2002, p. 206). Organ uprave mora da se pridržava takve orijentacione norme, osim u slučajevima koje opravdavaju posebne okolnosti. Državni savet je podržao zakonitost ovakvog postupka (C.E., 11. decembar 1970, *Crédit foncier de France*, G. A., no 106), a prilikom kontrole primenjuje dvostepeni test – (1) ispituje saglasnost direktive sa zakonom koji uprava primenjuje u vršenju diskrecione ocene i (2) ispituje primenu direktive u konkretnom slučaju kako bi proverio da li je eventualno odstupanje od direktive bilo zakonito.

Jedno od važnijih pitanja koje se u uporednoj sudskoj praksi postavilo jeste pitanje da li uprava prilikom vršenja diskrecione ocene ima pravo da učini grešku. Profesor Vilijam Vejd (William Wade), kako navodi Breban (2002, p. 205) ističe da „sama suština diskrecionog ovlašćenja znači i pravo da se načine greške“. Francuski Državni savet je skrojio pojam „očigledna greška u proceni“ (*erreur manifeste d'appréciation*) koja će postojati kada je uprava napravila grubu grešku u proceni činjenica koje su motivisale njenu odluku (Breban, 2002, pp. 205-206). Uprava može da napravi grešku, ali ta greška ne bi smela da bude osobito teška i evidentna, to jest karakteristična po svojoj težini ili očiglednosti (C. E., 3. februar 1975, *Pardov*). Premda se u praksi vrlo brzo proširila (Breban, 2002, p. 206), greška u proceni čak i ako je očigledna ne može se kontrolisati u svim oblastima, na primer ocenjivanje kandidata na umetničkom konkursu (C. E., 20. decembar 1986, *Crépin Loredon*) ili odluke sudije u sportskim takmičenjima u kojima on procenjuje igru učesnika (C. E., 25. januar 1991, *Vigier*). U nemačkom pravu podlogu za uvođenje teorije „greške u ocenjivanju“ činio je koncept „stvarne pravde“ (*Sachgerechtigkeit*). Kako navodi Petrović (1981, pp. 205-208), na osnovu prakse saksonskog suda suštinu teorije formulisao je Valter Jelinek (Walter Jellinek), prema kome greška u ocenjivanju može nastati usled „nedovoljne pažnje u odmeravanju razloga i protivrazloga“ (koja se odnosi na izbor stanovišta i ciljeva upravne odluke, kao i vrste i načina njihovog vrednovanja) ili „nedovoljne doslednosti“ – u slučaju kada nema saglasnosti upravne odluke sa prethodno valjano odabranim načelima i ciljevima. Sud ocenjuje odluku uprave prema onom od više mogućih stanovišta na kojem je uprava svoju odluku postavila, pa će takva odluka biti nevaljana ako je to, izabrano, stanovište ne pokriva. Uporediv pravni institut u engleskom pravu predstavlja takozvano pravo na grešku (*power to error*), koje obuhvata ne samo greške u činjenicama (*errors of fact*) nego i greške u pravu (*errors of law*) (Barnett, 2009, pp. 665-670). Sud će dodatno ispitati bitne (*crucial*) greške, posebno u činjenicama, i ukinuti odluku ako

je zasnovana na činjenicama za koje ne postoje dokazi, ili je doneta na osnovu bitnih činjenica za koje je dokazano da su pogrešne, ili su pogrešno shvaćene ili ignorisane. Takođe, sudovi u SAD poništiće diskrecioni akt ako utvrde da je prilikom njegovog donošenja agencija učinila „jasnu grešku u rasuđivanju“ (*clear error of judgment*). Prema stavu suda iznetom u presudi *Motor Vehicle Manufacturers Association of the United States, Inc., et al. v. State Farm Ins.*, 463 U.S. 29 (1983), mora postojati racionalna veza između utvrđenih činjenica i izbora koji je agencija napravila, to jest akt agencije biće samovoljan i proizvoljan ako bi se agencija oslonila na faktore koje zakonodavac nije imao u vidu, ako bi potpuno propustila da razmotri značajan aspekt problema, ponudila objašnjenje koje se ne slaže sa dokazima koje je utvrdila ili je objašnjenje u toj meri neverovatno da se ne može pripisati različitom viđenju stvari, odnosno stručnosti agencije (Reagan, 1985, p. 157).

Poseban mehanizam kontrole kojim nemački upravni sudovi eksplicitnije zalaze u ocenu celishodnosti predstavlja takozvano svođenje diskrecije na nulu (*Ermessensreduzierung auf Null*) (Kopp & Schenke, 2014, p. 1450). Sud, naime, isključuje pojedine zakonom propisane solucije kao nepravilne i smatra da je za konkretan slučaj, prema postojećim okolnostima, zakonita samo jedna alternativa. Ostale, isključene alternative sud ocenjuje nezakonitim, a ne necelishodnim (*sic!*), pa ih shodno toj oceni i sankcioniše. Teorijskoppravno opravdanje ovog koncepta (Kopp & Schenke, 2014, p. 1452; Grosche, 2023, pp. 628-633) izvodi se, s jedne strane, iz principa samoograničenja u vršenju diskrecione ocene, to jest načela jednakosti građana pred zakonom, a, s druge strane, iz ustavnih garantija osnovnih prava (BVerwGE 47, 280 [283]), jer bi prema okolnostima konkretnog slučaja drugačiji način postupanja uprave mogao imati opasne posledice po život i zdravlje ljudi, imovinu i druge važne pravom zaštićene interese.

Eskurs. Vrelog avgustovskog popodneva, policajac u patroli uočava da se u automobilu koji nije parkiran u hladu nalazi beba i da dete već pokazuje znake toplotnog udara. Nije poznato gde se nalazi vozač automobila. Policajac prinudno otključava automobil i predaje dete službi hitne pomoći. Prilikom vršenja diskrecione ocene, policajac mora uzeti u obzir sukobljene interese – imovinu, s jedne strane, i život deteta, s druge strane (Hufen, 2010, p. 605). Čl. 14, st. 1 GG jemči pravo na imovinu pa bi policajac mogao da izbegne oštećenje imovine tako što će ispitati vlasnika i odrediti lokaciju vlasnika ili vozača. Međutim, policajac uočava pretežniji interes, odnosno da postoji konkretna opasnost po život deteta, za koje svako dalje čekanje može značiti smrt.

Diskreciona ocena koju zakon propisuje ovde je redukovana, svedena na nulu. Odluka policajca formalno je diskreciona, a u suštini je vezana (obavezujuća). Ako bi policajac u ovakvim situacijama doneo drugačiju odluku, takva odluka bi

predstavljala grešku u vršenju diskrecionog ovlašćenja, a samim tim bila bi nezakonita. Dužnost policije da deluje i pruži zaštitu zaštićenom dobru proizlazi iz čl. 2 GG, a policiji preostaje jedino diskreciono ovlašćenje u pogledu mera i radnji koje treba preduzeti i sredstava koje treba primeniti. Drugim rečima, diskreciono ovlašćenje u takvom slučaju je zakonom ograničeno do te mere da se samo jedna odluka može smatrati zakonitom.

Kontrolu diskrecionih akata sudovi vrše i kroz kontrolu tumačenja neodređenih pravnih pojmova (*unbestimmte Rechtsbegriffe*) kao što su „javna sigurnost“, „javni red i mir“, „javni interes“ i dr. Neodređeni pravni pojmovi sadrže opšte formulacije kod kojih je teže pronaći pravu volju zakonodavca pa ih organ uprave uz manju ili veću meru subjektivnog promišljanja mora tumačiti u svakom pojedinačnom slučaju. Pre primene pravnog standarda koji sadrži nejasne pravne izraze, organ uprave treba da ga protumači polazeći od opštih pravnih načela, doslovnog značenja, pravne tradicije, značenja, svrhe i sistematskog konteksta norme, duha ustava, a može i da se osloni na stavove sudske i upravne prakse i upravnih propisa. Budući da tumačenje pravnih pojmova predstavlja pravno pitanje, upravni sud može poništiti akt uprave koji je zasnovan na pogrešnom (neadekvatnom) tumačenju takvog pojma s pozivom na njegovu nezakonitost (Jerinić, 2012, p. 214). Prema stavu Saveznog ustavnog suda (BVerfGE 103, 142 [156]), sudski utvrđeno i potpuno sudsko tumačenje pravnih pojmova u principu nema polje slobodne procene, to jest može da postoji samo jedno zakonito tumačenje neodređenog pravnog pojma, a sudovi mogu da preispitaju da li je do tog tumačenja došlo i da li je norma primenjena u skladu sa ovim tumačenjem. Kako navodi Hufen (2010, pp. 606-607), upravi se, izuzetno, priznaje izvesna sloboda u tumačenju i primeni neodređenih pravnih pojmova, koja u ograničenoj meri podleže sudskom preispitivanju (na primer državni ispiti ili odluke o riziku i prognozama). Međutim, diskreciono ovlašćenje ni ovde nije nesputano (BVerwGE 59, 213 [216]) jer sud, bez obzira na to što ne može da ispituje celishodnost, može da vrši neposrednu spoljnu kontrolu takvog ovlašćenja – da preispita da li je odluka zasnovana na nebitnim razmatranjima, da li je ispoštovan princip pravičnosti, da li su primenjeni opšteprihvaćeni kriterijumi i dr. (BVerfGE 84, 34 [53 f.]).

U ovom toku misli nameće se stav Vrhovnog suda SAD kojim je rešena naizgled kontradiktornost pojedinih odredaba APA, odnosno odgovoreno je na pitanje kako će sud utvrditi nezakonitost i poništiti diskrecioni akt agencije zbog zloupotrebe (diskrecionog) ovlašćenja (samovoljan, proizvoljan ili akt inače nesaglasan sa zakonom) kada su prema odredbama APA takvi akti izuzeti iz sudske kontrole. U presudi *Citizens to Preserve Overton Park v. Volpe*, 401 U.S. 402 (1971), sud je naveo izuzetak od „pretpostavljene mogućnosti kontrole akata uprave“ (*presumed reviewability of administrative action*), to jest da se sudska kontrola može

isključiti samo izuzetno, kada su zakonske odredbe u toj meri neodređene da prilikom donošenja akata uprave „nema prava koje bi se primenilo“ (*no law to apply*) u konkretnom slučaju. Taj stav sud je kasnije preformulisao u presudi *Heckler v. Chaney*, 470 U.S. 821 (1985) tako da se pretpostavka primenjuje kada su „zakonske odredbe formulisane tako da ne sadrže standarde u odnosu na koje bi mogla da se kontroliše upotreba diskrecionih ovlašćenja“ (Jerinić, 2012, p. 2015).

U tesnoj vezi sa prethodnim sredstvom sudske kontrole diskrecione ocene jeste i standard razumnosti (*reasonable*), koji takođe predstavlja jedan neodređen pojam (Stevandić, 2019, pp. 70-71). Engleski sudovi nakon donošenja odluke u predmetu *Associated Provincial Picture Houses Ltd. v. Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB 223 primenjuju test racionalnosti ili razumnosti, koji je poznat i pod nazivom „Venzberi pravilo“ (*Wednesbury Principle*) (Bradley & Ewing, 2007, p. 689). Sud može diskrecioni akt oceniti nezakonitim ako nađe da je takav akt u toj meri nerazuman da ga nijedno razumno telo (javni službenik) ne bi moglo doneti (Craig, 1999, p. 537). Sud se zaustavlja na oceni da li konkretna odluka ima karakteristike koje je čine nerazumnom, a ne upušta se u ispitivanje koja bi odluka bila razumna jer bi to podrazumevalo razmatranje pitanja celishodnosti. Povo-dom spora *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defence Council, Inc.*, 467 U.S. 837 (1984), Vrhovni sud SAD je uspostavio teoriju „Ševron“ (*Chevron Doctrine*) – dvostepeni test kojim su određene granice sudske kontrole u pogledu tumačenja zakona od strane agencija (Beermann, 2008, pp. 61-64). Ako u postupku ocene jasnoće i određenosti zakonskih odredaba u pogledu predmeta konkretnog spora (prvi deo testa) oceni da su zakonske odredbe nejasne i neodređene, sud je u obavezi (drugi deo testa) da potvrdi tumačenje zakona utvrđeno od strane agencije ukoliko je ono razumno (*reasonable*) ili dopustivo (*permissible*). Na prvi pogled, doktrina „Ševron“ je neopravdano omogućila agencijama da tumačenjem pravnih pitanja, koja tradicionalno pripadaju nadležnosti sudova, samostalno određuju granice sopstvenih ovlašćenja. Međutim, kako ističe Davinić (2004, pp. 197-198), prema mišljenju jednog dela američke pravne nauke (Gelhorn, Levin, 1997, p. 87) reč je o veštom triku Vrhovnog suda budući da su američke sudije postale toliko vešte u pronalaženju jasnih zakonskih odredaba i određivanju tumačenja agencija kao nerazumnog da lako mogu poništiti svaki akt agencije sa kojim se ne slažu.

3.1. Švajcarski model

U odnosu na izložena uporednopravna iskustva, kontrola diskrecionih akata koju vrši Savezni upravni sud u Švajcarskoj je sveobuhvatna i potpunija budući da pored kontrole zakonitosti i utvrđenog činjeničnog stanja može obuhvatiti i kontrolu njihove celishodnosti. Takvo ovlašćenje sadržano je čl. 37 Zakona o Saveznom

upravnom sudu (*Verwaltungsgerichtsgesetz* – VGG) u kome je propisano da se odredbe čl. 49 Saveznog zakona o upravnom postupku (*Verwaltungsverfahrensgesetz* – VwVG), kojima su propisana široka ovlašćenja organa uprave koji vrši instancionu kontrolu, supsidijarno primenjuju i na Savezni upravni sud. Kontrola celishodnosti neće biti moguća ako je pre obraćanja Saveznom upravnom sudu prethodno podneto pravno sredstvo nekom kantonalnom organu (čl. 49, st. 1, tač. c VwVG). Tankerel (Tanquerel) (2011, pp. 173-174) ističe, kako navodi Cucić (2015, pp. 192-194), da kontrola celishodnosti predstavlja nesrećno rešenje koje ne priliči sudskoj kontroli rada uprave, ali da su mogućnosti Saveznog upravnog suda u vršenju te kontrole sužene odlukama Saveznog suda. Naime, prema stavu Saveznog suda, ne bi trebalo da kontrola celishodnosti obuhvati i kontrolu tumačenja pojmova u vezi sa kojima je upravi ostavljeno polje slobodne procene, osim pravno vezanih elemenata.

4. Sudska kontrola diskrecionih akata u Srbiji

U Republici Srbiji diskrecioni akti nisu izuzeti od sudske kontrole, s tim da su mogućnosti suda ograničene na kontrolu njihove zakonitosti (Milosavljević, 2017, p. 375). Pored ispitivanja stvarne i mesne nadležnosti, poštovanja pravila upravnog postupka (Odluka Upravnog suda, broj UŽ 144/2016 од 14. 4. 2016. i broj U 13583/2017 од 25. 3. 2021) i utvrđenog činjeničnog stanja (Odluka Upravnog suda, broj U 10429/2017 од 15. 3. 2019), Upravni sud kao pravno vezane delove diskrecionog akta kontroliše i da li je organ pri donošenju diskrecionog akta postupao na osnovu zakonskog ovlašćenja (Presuda Upravnog suda, broj 9 U 4831/2017 од 30. 5. 2019), da li je poštovao granice zakonskog ovlašćenja i da li je takav akt donet u skladu sa ciljem u kojem je ovlašćenje dato (čl. 3 i čl. 24, st. 1, tač. 5) Zakona o upravnim sporovima – ZUS; Presuda Upravnog suda, broj U 15833/2017 од 8. 3. 2019). Postojanje zakonskog ovlašćenja i poštovanje njegovih granica sud relativno lako može da utvrdi. Međutim, procena poštovanja zakonskog cilja predstavlja nešto teži zadatak, a njegovo izigravanje može se ispoljiti u izdavanju akta u svrhu koja nema bilo kakve veze sa javnim interesom ili u neku svrhu javnog interesa, ali ne onu koju je zakon imao u vidu (Tomić, 2006, pp. 294-295).

Prema opštem pravilu, kada nađe da osporeni upravni akt treba poništiti, sud će u upravnom sporu pune jurisdikcije presudom rešiti upravnu stvar ako priroda stvari to dozvoljava i ako utvrđeno činjenično stanje pruža pouzdan osnov za to, a takva presuda u svemu zamenjuje poništeni akt (čl. 43, st. 1 ZUS-a). Međutim, u st. 2 istog člana, ZUS *expressis verbis* propisuje da je spor pune jurisdikcije isključen kada je predmet upravnog spora upravni akt donet po diskrecionoj oceni. Kako veli Tomić (2010, p. 523), diskreciona ocena je „čist, na Upravni sud neprenosiv upravni

posao“ – „niti tužilac može da pobija, niti je sud ovlašćen da proverava pravilnost upravnog diskrecionog ocenjivanja, tj. celishodnost akta“ (2021, p. 381) – pa kao takva „ostaje zabranjeno polje pune sudske jurisdikcije“ (2023, p. 14).

Pre donošenja važećeg ZUS-a, u domaćoj pravnoj nauci nije bilo saglasnosti oko pitanja da li je spor pune jurisdikcije dopušten u slučaju poništavanja diskrecionog upravnog akta. Prema mišljenju nekih domaćih autora (Lilić *et al.*, 1997, pp. 546-547), načelno je bilo moguće, na posredan način, voditi upravni spor pune jurisdikcije i o celishodnosti upravnog akta, s obzirom na to da se u takvom sporu rešava i sama upravna stvar, a sudska odluka u potpunosti zamenjuje upravni akt. Drugi naši autori (Drenovak Ivanović, 2011, p. 66) ističu da je u to vreme sudska kontrola diskrecione ocene u sporu pune jurisdikcije bila moguća i u slučaju dvostrukog „ćutanja uprave“. Kada prvostepeni i drugostepeni organ uprave propuste da reše upravnu stvar, sud će ako nađe da je predmetna tužba osnovana presudom tužbu uvažiti i odrediti da nadležni organ donese rešenje. Ako nadležni organ donese novi upravni akt protivno pravnom shvatanju suda ili protivno primedbama suda u pogledu postupka, ili ponovo neosnovano „ćuti“ a tužilac podnese novu tužbu, sud će poništiti upravni akt i po pravilu sam rešiti stvar presudom.

Suprotno tome, Popović & Savinšek (1997, pp. 49, 59-61) smatraju da su u čl. 10, st. 2 Zakona o upravnim sporovima – ZUS 1996 bile postavljene granice sudovima koji rešavaju upravne sporove zato što „sudovi mogu da cene u upravnim sporovima samo zakonitost osporenog upravnog akta, a *ne i celishodnost*, odnosno *primenu slobodne volje*.“² Autori, takođe, opravdano navode da „priroda stvari“ ne može biti osnov za donošenje presude u sporu pune jurisdikcije kada je reč o rešenju donetom na osnovu diskrecione ocene (Popović & Savinšek, 1997, p. 156), a takvo gledište je preovlađujuće u domaćoj pravnoj nauci (Bačić & Tomić, 1985, p. 155; Milosavljević, 2017, p. 372; Dimitrijević, 1998, p. 85; Vasiljević, 2009, pp. 370-371; Pljakić, 2011, p. 329). Cucić (2015, p. 302) takođe smatra da u našem pravnom sistemu ne bi trebalo dozvoliti da Upravni sud vrši diskrecionu ocenu u upravnom sporu pune jurisdikcije i ukazuje da u ranijoj praksi s pozivanjem na ograničenja nametnuta „prirodom stvari“ sudu nije bilo dopušteno da odluči u punoj jurisdikciji o poništenju diskrecionog upravnog akta. Isključenje spora pune jurisdikcije (kada je predmet upravnog spora upravni akt donet po diskrecionoj oceni) važeći ZUS je „izdvojio iz 'prirode stvari' u poseban uslov – zabranu odlučivanja u punoj jurisdikciji“ (Cucić, 2015, p. 302). Popović & Savinšek i drugi navedeni autori su u pravu – bez obzira na to što raniji zakon nije

² ZUS 1996 je propisivao u čl. 10 da se upravni akt može pobijati ako „u aktu nije ili nije pravilno primenjen zakon, drugi propis ili opšti akt“ (st. 1, tač. 1), ali da „Nema nepravilne primene propisa ako je nadležni organ rešavao po slobodnoj oceni na osnovu i u granicama ovlašćenja koje mu je dato propisima i u skladu sa ciljem u kome je ovlašćenje dato“ (st. 2).

izričito isključio spor pune jurisdikcije kada je predmet upravnog spora upravni akt donet po diskrecionoj oceni, sud u sporu pune jurisdikcije ne može ocenjivati celishodnost diskrecionog upravnog akta jer bi u suprotnom to bio akt apsolutne nenadležnosti.

5. Zaključak

Prema opštem pravilu, preovlađujućem u uporednom upravnom pravu, sudska kontrola diskrecionih akata iscrpljuje se u proveravanju njihove zakonitosti, a sud nipošto ne bi smeo da se upušta u ocenu celishodnosti jer bi u suprotnom to bio napad na načelo podele vlasti. Izuzetno, celishodnost može biti predmet sudske kontrole (upravnog spora), ali je ta kontrola značajno ograničena strogim procesnim uslovima i praksom najviše sudske instance (Švajcarska).

Savremena sudska praksa pokazuje tendenciju konstantnog proširivanja sudske kontrole diskrecionih akata, a konsekventno i obima pravne zaštite subjektivnih prava. Dinamika razvoja i neprestanog preobražavanja društvenih odnosa ima za posledicu da zakon, slično kao i kod diskrecione ocene, ne može unapred regulisati sve društvene odnose, pa sud radi obavljanja svoje funkcije – rešavanja sporova o pravu i ocene zakonitosti – ponekad mora ići šire od zakona koji regulišu određene odnose u društvu i svoje odluke donositi u duhu osnovnih ustavnih načela, to jest čitavog pravnog sistema. Granice zakonitosti diskrecione ocene utvrđuje zakonodavac pravnom normom, a demarkacionu liniju između zakonitosti i celishodnosti tamo gde je ta granica nedovoljno jasna povlači sud primenom različitih metoda tumačenja pravnih normi (pravnih standarda) i osnovnih pravnih načela (zaštite ljudskih prava, srazmernosti, jednakosti, predvidivosti). Linija razdvajanja nije povučena jednom za svagda – fino podešavanje je neprekidni proces, zadatak stalnog karaktera, čijim izvršavanjem sud zavisno od trenutnog odnosa političkih snaga pažljivo balansira između efikasnog rada uprave, s jedne strane, i zaštite osnovnih ljudskih prava i pravne sigurnosti, s druge strane.

Načelo podele vlasti i načelo samostalnosti u radu uprave iziskuju ograničenje sudske kontrole uprave u primeni diskrecione ocene. Sud ne bi smeo da ulazi u pitanje čistog oportuniteta i pređe određenu granicu kako ne bi zauzeo mesto organa uprave u sistemu organizacije državne vlasti. Međutim, kada utvrdi da je organ uprave izabrao jednu od više zakonom dopuštenih solucija, sud se tu ne zaustavlja – on ide dalje i ispituje da li su pri njenom izboru poštovane i druge merodavne pravne norme i pravna načela. U tom smislu, pravo je teorijsko, ali i praktično pitanje da li je, na primer, ocena srazmernosti izabrane zakonom dozvoljene solucije pitanje čiste zakonitosti ili i (makar i samo malo) pitanje celishodnosti.

Dozirano šira sudska kontrola ne narušava načelo podele vlasti i ne uvodi sudokratiju u pravni život moderne države. Šira sudska kontrola dovodi u sklad načela zakonitosti, zaštite ljudskih prava i odgovornog rada uprave sa načelom podele vlasti i pomera klatno sa tačke razdvajanja grana vlasti na tačku njihove međusobne kontrole. Diskreciona ovlašćenja se priznaju upravi radi što potpunijeg (najboljeg) zadovoljenja javnog interesa, a upravni sud blagovremenom, potpunom i delotvornom kontrolom štiti ljudska prava (i pravne interese) od njenih grešaka i samovolje.

Sudska kontrola nije koncept kompatibilan sa celishodnošću rada uprave (diskrecionom ocenom), ali predstavlja najjače jemstvo i stabilizujući faktor pravne države. Sudska kontrola je nastala zbog toga što se kontrola zakonitosti diskrecionih akata od strane viših organa uprave nije potvrdila kao efikasno sredstvo zaštite zakonitosti i postala je nezaobilazna pretpostavka pravne države. Međutim, mera zakonite primene diskrecione ocene nisu slučajevi koji dođu na sud, već slučajevi koji se nikad ne pojave na sudu. Zbog toga je od vrhunske važnosti integritet službenika uprave i njihovo zakonito, profesionalno i etičko postupanje. „Zakone primenjuju ljudi. Od moralnih kvaliteta primenjivača zakona, možda mnogo više nego od njihove stručne sprema, zavisi da li će se i koliko jedna određena država približiti idealu pravne države.“ (Marković, 1998. p. 69). Mi bismo dodali – i od političke neutralnosti – jer u pravnoj državi organi uprave kao deo izvršne (političke) vlasti moraju da postupaju nepristrasno i politički neutralno kako bi svakom omogućili jednaku pravnu zaštitu u ostvarivanju prava, obaveza i pravnih interesa.

Literatura

- Barnett, H. 2009. *Constitutional & Administrative Law*. London/New York: Routledge/Cavendish.
- Bačić, V. & Tomić, Z. 1985. *Komentar Zakona o upravnim sporovima*. Beograd: Službeni list SFRJ.
- Beermann, M. J. 2008. Common Law and Statute Law in US Federal Administrative Law. In: Pearson, L., Harlow, C., Taggart, M. (eds.), *Administrative Law in a Changing State*, Oxford/Portland: Hart Publishing, pp. 45-70.
- Bradley, A. W. & Ewing, K. D. 2007. *Constitutional and Administrative Law*. Harlow: Pearson.
- Breban, G. 2002. *Administrativno pravo Francuske*. Beograd/Podgorica: Službeni list SRJ i CID.
- Craig, P. P. 1999. *Administrative Law*. London: Sweet & Maxwell.
- Cucić, V. 2015. *Upravni spor pune jurisdikcije – modeli i vrste*. Doktorska disertacija. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

- Davinić, M. 2004. *Koncepcija upravnog prava Sjedinjenih Američkih Država*. Beograd: Dosijske i Udruženje za javnu upravu Srbije.
- Dimitrijević, P. 1983. *Osnovi upravnog prava*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Dimitrijević, P. 1998. „Priroda stvari“ u upravnom i upravnosudskom postupku. *Pravni život*, 47(10), pp. 73-87.
- Golubović, D. V. & Galetin, M. S. 2024. Pregled prakse Evropskog suda za ljudska prava od značaja za obradu podataka o ličnosti putem video-nadzora. *Strani pravni život*, 68(1), pp. 61-81. https://doi.org/10.56461/SPZ_24104KJ
- Grosche, N. 2023. Ermessensreduzierung auf Null bei der Rücknahme grundrechtswidriger Verwaltungsakte. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 42(9), pp. 628-633.
- Hadži Stević, B. Đ. 2023. Test proporcionalnosti u doba pandemije: ljudska prava versus javno zdravlje. *Strani pravni život*, 67(1), pp. 17-43. https://doi.org/10.56461/SPZ_23102KJ
- Hufen, C. 2010. Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff. *Zeitschrift für das Juristische Studium*, 3(5), pp. 603-607.
- Jerinić, J. 2012. *Sudska kontrola uprave*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union i Službeni glasnik.
- Jovanović, S. 1990. *Država*. Beograd: BIGZ, Jugoslavijapublik i Srpska književna zadruga.
- Kopp, F. & Schenke, W-R. 2014. *Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar*. Munich: C.H.Beck.
- Krbek, I. 1950. *Osnovi upravnog prava FNRJ*. Zagreb: JAZU.
- Lilić, S., Kunić, P., Dimitrijević, P. & Marković, M. 1999. *Upravno pravo*. Beograd: Savremena administracija.
- Marković, M. Č. 1998. Pravna država. U: Marković B. S. & Marković, M. Č., *Načela demokratije i Pravna država*, Beograd: Politika i društvo i Draganić, pp. 31-69.
- Marković, R. 1995. *Upravno pravo*. Beograd: Službeni glasnik.
- Milosavljević, B. 1998. Diskreciona vlast policije. *Pravni život*, 11(12), pp. 1049-1060.
- Milosavljević, B. 2017. *Upravno pravo*. 6. izm. i dop. izd. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union i Službeni glasnik.
- Nigro, M. 1994. *Giustizia amministrativa*. Bolonja: Il Mulino.
- Perić, Ž. 1899. *Granice sudske vlasti*. Beograd: Štamparija Svetozara Nikolića.
- Petrović, M. 1981. *Pravna vezanost i ocena celishodnosti državnih vlasti i organa*. Beograd: Savremena administracija.
- Pljakić, Lj. 2011. *Praktikum za upravni spor*. Beograd: Intermex.
- Popović, S. 1968. *Upravni spor u teoriji i praksi*. Beograd: Zavod za izdavanje udžbenika Socijalističke Republike Srbije.
- Popović, S. 2001. O problemu poništavanja upravnih akata donetih na osnovu slobodne ocene (necelishodnih upravnih akata). *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 87(4), pp. 521-536.
- Popović, S. & Savinšek, J. 1997. *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom i registrom pojmova*. Beograd: Savremena administracija.

- Reagan, M. F. 1985. Judicial Review of an Administrative Agency Rescission: Motor Vehicle Manufacturers Association v. State Farm Mutual Automobile Insurance Company. *Akron Law Review*, 18(1), pp. 153-164.
- Stefanović, J. 1924. O administrativnim sudovima i njihovoj nadležnosti u opšte i kod nas. *Policija*, XI(9-10), pp. 321-339.
- Stjepanović, N. 1978. *Upravno pravo u SFRJ: opšti deo*. Beograd: Privredni pregled.
- Stevandić, D. Đ. 2019. Sudska kontrola podzakonskih propisa u Engleskoj. *Strani pravni život*, 63(1), pp. 67-77. <https://doi.org/10.5937/spz63-21935>
- Tasić, Đ. 1995. *Problem opravdanja države – Uvod u pravne nauke: Enciklopedija prava*. Beograd: Službeni list SRJ.
- Tomić, Z. 2006. Diskreciona ocena u upravnom pravu, *Pravni život*, 55(10), pp. 289-302.
- Tomić, Z. R. 2010. *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Službeni glasnik.
- Tomić, Z. R., 2021. *Opšte pravno pravo*. 14. nov. izd. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Tomić, Z. R. 2023. „Priroda stvari“ i domet upravnog spora. *Strani pravni život*, 67(1), pp. 1-16.
- Vasiljević, D. 2009. *Upravno pravo*. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija. https://doi.org/10.56461/SPZ_23101KJ
- Živanović, T. 1924-1927. Administrativno (upravno) pravo. U: Stanojević, S. (ur.), *Narodna enciklopedija srpsko-hrvatsko-slovenačka*, I. Zagreb: Bibliografski zavod d.d., p. 14.

Pravni izvori

- APA, 1946. Administrative Procedure Act. Dostupno na: www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2013/11/19/proceedings-05-1946.pdf, 16. 5. 2025.
- GG, 1949. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, sa poslednjom izmenom od 22. marta 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94). Dostupno na: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>, 16. 5. 2025.
- HRA, 1998. The Human Rights Act, ažuriran sa svim promenama koje su na snazi 16. maja 2025. Dostupno na: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/contents>, 16. 5. 2025.
- Rec. 80. Council of Europe, Recommendation No. R (80) 2 of the Committee of Ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities. Adopted by the Committee of Ministers on 11 March 1980. Dostupno na: <https://rm.coe.int/16804f22ae>, 15. 5. 2025.
- VGG, 2005. Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG). Dostupno na: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/oc/2006/352/de>, 15. 5. 2025.
- VWGO, 1991. Verwaltungsgerichtsordnung In der Fassung der Bekanntmachung vom 19.03.1991 (BGBl. I S. 686), sa poslednjom izmenom 24. oktobra 2024 (BGBl. I S. 328). Dostupno na: <https://dejure.org/gesetze/VwGO>, 16. 5. 2025.

VwVG, 1968. Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG), sa poslednjom izmenom od 1. jula 2022.

Dostupno na: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1969/737_757_755/de, 15. 5. 2025.

Zakon o upravnim sporovima 1996, *Službeni list SRJ*, br. 46/1996.

Zakon o upravnim sporovima 2009, *Službeni glasnik RS*, br. 111/2009.

Sudska praksa

Associated Provincial Picture Houses Ltd. v. Wednesbury Corporation [1948] 1 KB 223.

Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defence Council, Inc., 467 U.S. 837 [1984].

BVerfGE 103, 142 (156).

BVerfGE 7, 377.

BVerfGE 84, 34 (53 f.).

BVerwGE 47, 280 (283).

BVerwGE 59, 213 (216).

C. E., 19 mai 1933, *Benjamin*, G.A.

C. E., 20. decembar 1986, *Crépin Loredon*.

C. E., 25. januar 1991, *Vigier*.

C. E., 3. februar 1975, *Pardov*.

C. E., Ass., 26 octobre 2011, *Association pour la promotion de l'image e.a.*

C.E., 11. decembar 1970, *Crédit foncier de France*, G. A., no 106.

Citizens to Preserve Overton Park v. Volpe, 401 U.S. 402 [1971].

Heckler v. Chaney, 470 U.S. 821 [1985].

Motor Vehicle Manufacturers Association of the United States, Inc., et al. v. State Farm Ins., 463 U.S. 29 [1983].

Odluka Upravnog suda, broj UŽ 144/2016 од 14. aprila 2016.

Odluka Upravnog suda, broj U 13583/2017 од 25. marta 2021.

Odluka Upravnog suda, broj U 10429/2017 од 15. marta 2019.

Presuda Upravnog suda, broj 9 U 4831/2017 од 30. maja 2019.

Presuda Upravnog suda, broj U 15833/2017 од 08. marta 2019.

R v. Barnsley Metropolitan Borough Council, ex parte Hook [1976] 3 All ER 452.