

---

# ПРАВО НА ПРОЦЕСНУ РАВНОПРАВНОСТ СТРАНАКА У УПРАВНОМ СПОРУ\*

---

УДК 342.9:347.962.6

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.7232017.2>

Оригинални научни рад

Др Катарина Голубовић

---

## Сажетак:

Право на процесну равноправност странака у управном спору све више добија на значају, нарочито у земљама у којима управни судови суде у спору пуне јурисдикције. Садржина овог права изграђена је кроз судску праксу и поставила је и захтеве јавној управи при управном поступању, управним судовима приликом суђења и законодавцима који усвајају правила управно-процесног права. Ови захтеви огледају се у активној улози судова у отклањању фактичке неједнакости странака у управном поступку, посебно ради прибављања доказа и информација од тела јавне управе на којима се заснива захтев према управи.

**Кључне речи:** једнакост оружја, управни спор, доступност информација и доказа, трошкови управног спора

---

## УВОД

Право на правично суђење гарантовано чланом 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода подразумева низ саставних права који се не могу издвојено посматрати једно од других. То су: право на приступ суду, право на суд основан законом, право на независност и непристраност у суђењу, право на правну помоћ, право на процесну равноправност странака, право на јавну расправу, право на контрадикторан поступак, право

---

\* Рад је примљен 07. 11. 2017, а одобрен на састанку редакције 28. 11. 2017.

на образложено одлуку, право на суђење у разумном року, право на јавну пресуду, право на ефективно извршење пресуде, забрана арбитрарног поступања и право на правну сигурност. *Садржину ових права чине европски стандарди правичности.*

Примењивост европских стандарда правичности на управни спор није праћена захтевом да се у управном спору примењују сви европски стандарди правичности у једнакој мери. Европски суд за људска права је европске стандарде правичности подређивао начелима европског управног простора, иако га текст Конвенције није на то овластио. Прилагодљивост европских стандарда правичности природи ствари по којој се поступа представља предуслов остварења начела европског управног простора, да управа мора бити предвидива, законита, транспарентна, ефикасна и ефективна. Пуна заштита права на правично суђење се у управном спору највише истиче када интерес појединца несумњиво претеже над јавним интересом. У овом раду анализирају се стандарди права на процесну равноправност странака у управном спору које је у својим пресудама поставио Европски суд за људска права, као и утицај ових одлука на управно-процесно право држава Савета Европе.

## ПОЈАМ ПРАВА НА ПРОЦЕСНУ РАВНОПРАВНОСТ СТРАНАКА

Право на процесну равноправност странака, односно право на „једнако оружје“ представља европски стандард правичности који је изведен из чл. 6. ст. 1 Европске конвенције. Европски суд за људска права је већ у првим годинама суђења изнео став да је право на једнако оружје (енг. *equality of arms*, фра. *le principe de l'égalité des armes*) нераздвојив део ширег појма права на правично суђење. Овакав став налази своје упориште у тумачењима филозофа различитих праваца. Тако је Аристотел праведност тумачио као једнакост. Џон Ролс<sup>1</sup> (*John Rawls*) је једнакост видео као предуслов правде, док је за Роберта Нозика (*Robert Nozick*) једнакост главни или једини критеријум праведности. Херберт Харт (*Herbert Hart*) је познатим цитатом: „У истим случајевима поступај на исти, а у различитим на различит начин, у мери у којој су различити“<sup>2</sup> изједначио једнакост и праведност.

1 Џон Ролс, *Теорија правде*, Београд-Подгорица, 1998, стр. 22-27.

2 „Опширније у: Herbert Hart, *Concept of Law*, Oxford University Press, Clarendon Law Series, Oxford, 1994.

## Једнакост у материјалном смислу

Као и правичност, једнакост се може посматрати у материјалном и процесном смислу. У материјалном смислу, једнакост подразумева једнакост свих пред законом, без обзира на било какву посебност и лично својство. Овим принципом јемчи се заштита од арбитрарног одлучивања судова и других државних органа који врше јавна овлашћења која се, поред осталог, заснива на начелу да надлежни органи у истоветним случајевима једнако одлучују, односно да истоветна чињенична и правна стања не могу имати битно различит правни исход. Једнакост у материјалном смислу је у европском праву оличена је као један од аспекта права на правну сигурност, док је у српском праву оличена у људском праву на једнаку заштиту права која се гарантује Уставом Републике Србије.<sup>3</sup>

## Једнакост у процесном смислу

За означавање једнакости у процесном смислу се у пракси користе различити термини. Тако, Европски суд за људска права користи термин једнакост оружја. Под утицајем његове праксе и дословног превода пресуда, може се уочити да национални судови користе исти термин, упркос томе што га не препознају национални правни прописи ни дугогодишња судска пракса.

У пракси уставних судова на говорном подручју некадашњег српскохрватског језика користе се различити термини да означе једнакост у проценом смислу. Уставни суд Хрватске користи термин право на процесну равноправност, истовремено додајући као образложење израз на енглеском језику – „equality of arms“ и дословни превод – „једнакост оружја“.<sup>4</sup> Уставни суд Босне и Херцеговине користи израз принцип равноправности странака пред судом<sup>5</sup>, те принцип једнакости пред судом<sup>6</sup>. Уставни суд Црне Горе користи термин једнакост оружја.<sup>7</sup>

3 „Јемчи се једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе. Право на једнаку заштиту права.“ Види: Устав Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 98/2006, члан 36 став 1.

4 „Према пракси Еуропског суда за људска права један од аспеката права на поштено (правично) суђење је и право на процесну равноправност (equality of arms- „једнакост оружја“) које је садржајно блиско начелу саслушања странака у домаћем праву“. Види: Уставни суд Хрватске (*Ustavni sud Republike Hrvatske*): *U-III-4609/2013*, одлука од 10. септембра 2014. године, *U-III-1807/2009*, одлука од 23. децембра 2010. године.

5 „Уставни суд указује да важан елемент захтјева за правично суђење представља принцип равноправности пред судом («једнакост оружја»)“. Види: Уставни суд Босне и Херцеговине: АП-1089/10 одлука од 13. марта 2013. године; АП-1309/10 одлука од 13. марта 2013. године.

6 Уставни суд Босне и Херцеговине: АП-415/04 одлука од 23. јула 2004. године.

7 „Уставни суд је, стога, утврдио да одбијање доказних предлога подносиоца уставне жалбе, у конкретном случају, није било у складу “с једнакошћу оружја”, као једном од

У пракси Уставног суда Србије уочљиво је да не постоји усаглашеност у коришћењу термина. Тако је у једној одлуци коришћено чак пет израза да означе један појам: право на једнакост процесних средстава, процесна равноправност странака, процесна једнакост странака, процесна равноправност и „једнакост оружја“ странака.<sup>8</sup> У судској пракси се још могу уочити и термини право на процесну равноправност, односно једнак положај странака у поступку,<sup>9</sup> те принцип процесне равноправности странака<sup>10</sup>. Међутим, све се чешће користи термин „једнакост оружја“.<sup>11</sup>

Термин право на процесну равноправност је најприкладнији за српски језик из више разлога. Први разлог за овај закључак је чињеница да он најпрецизније описује значење појма до које се долази анализом ставова Европског суда за људска права. Наиме, израз начело једнакости оружја језичким тумачењем упућује не једнакост сваког процесног средства, што је супротно значењу овог појма. Други разлог је да се овим изразом даје нагласак на целокупан процес и помера тежиште анализе са оружја тј. средства на положај странака у процесу. Трећи разлог за избор овог термина је лексичке природе у вези са српском правном традицијом. Наиме, не постоји разлог да се одступа од термина који се користе у српском језику, тим пре што ово право, те и сам термин није изричито наведено у тексту Европске конвенције.

## ПРАВО НА ПРОЦЕСНУ РАВНОПРАВНОСТ СТРАНАКА У ПРАКСИ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

Право на процесну равноправност странака препознато је као европски стандард правичности на самом почетку рада Европског суда за људска права, још 1959. године, најпре поводом спора о „грађанском праву“, а већ 1962. године поводом одлучивања о „кривичној оптужби“<sup>12</sup>.

Право на процесну правичност подразумева да „свакој странци мора бити обезбеђена разумна могућност да презентује

захтева концепта правичног суђења, из члана 32. Устава и члана 6. став 1. Европске конвенције“ Види: Уставни суд Црне Горе, Уж-III бр. 387/10 од 23. јула 2014. године

8 Уставни суд Републике Србије, Уж-13/2008, одлука од 21. јануара 2010. године.

9 Уставни суд Републике Србије, 1255/2010, одлука од 28. новембра 2012. године.

10 Уставни суд Републике Србије, Уж-1459/2010, одлука од 22. новембра 2012. године.

11 Уставни суд Републике Србије, Уж-6557/2012, одлука од 15. октобра 2014. године; Уж-3908/2012, одлука од 4. децембра 2014. године; Уж-1170/2012, одлука од 30. октобра 2014. године, Уж-1678/2012, одлука од 25. септембра 2014. године, Уж-5043/2011 одлука од 17. јула 2014. године, Уж-4232/2010, одлука од 24. октобра 2013. године итд.

12 Elizabeta Ivičević Karas, „Načelo jednakosti oružja kao konstitutivni element prava na pravični kazneni postupak iz članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 57 (2007), 4-5; Zagreb, 2007, стр. 777.

свој случај, укључујући доказе, под условима које је не стављају у битно неповољнији положај у односу на супротну странку.<sup>13</sup>

Процесна равноправност странака се не односи само на одређена права странака, већ и на слободу странака од свих ограничења процесних права која могу имати за последицу неоправдану неравнотежу између њихових ситуација у поступку. Према судској пракси Европског суда за људска права, начело процесне равноправности не намеће успоставу аритметичке или симетричне једнакости између странака у поступку, већ успоставу „праведне равнотеже“, односно равнотеже прилагођене њиховим процесним ситуацијама. Међутим, неједнакост ће проузроковати знатну неравнотежу у случајевима кад су њени учинци штетни за одбрану.<sup>14</sup>

У супротном, неједнакост не мора нужно водити повреди процесне равноправности странака. Случај Штек-Риш и други против Лихтенштајна<sup>15</sup> водио се поводом изостанка достављања одговора тужене стране (општине) на тужбу подносиоца представке. Одговор општине није садржао нове наводе. Европски суд за људска права је у више наврата сматрао да у таквој ситуацији одговор има мали ефекат на пресуду. Међутим, оваквим поступањем се нарушава поверење странака „у рад правосуђа, које је, између осталог, засновано на знању да су имали прилику да изразе своје ставове о сваком документу у предмету.“ Овакви ставови показују да је субјективно схватање странке о сопственом положају у поступку од великог значаја.

Европски суд за људска права је донео неколико значајних пресуда против Хрватске у којима је утврђено право на повреду процесне равноправности у управном спору. Ове пресуде добро илуструју суштину права на процесну равноправност странака. Тако, у случају Хрдало против Хрватске<sup>16</sup> Управни суд није доставио подносиоцу представке одговор тужене стране. Овај одговор је садржао нове наводе у погледу постојања правног основа за доношење решења чија се законитост оспоравала у управном спору. Како је Управни суд засновао своју пресуду на новим наводима које је унео у образложење пресуде, то је Европски суд за људска права сматрао да постоји повреда права на процесну равноправност.

13 Домбо Бехир против Холандије Б. В. против Холандије (*Dombo Beheer B.V. v. the Netherlands*) представка бр. 14448/88, пресуда од 27. октобра 1993. године.

14 Елизабета Ивичевић Карас, „Начело једнакости оружја као конститутивни елемент права на правични казнени поступак из чланка 6. Еуропске конвенције за заштиту људских права и темељних слобода“, Зборник Правног факултета у Загребу, 57 (2007), 4-5; Загреб, 2007, стр. 777.

15 Штек-Риш и други против Лихтенштајна (*Steck-Risch and Others v. Liechtenstein*), представка бр. 63151/00, пресуда од 19. маја 2005. године.

16 Хрдало против Хрватске (*Hrdalo v. Croatia*), представка бр. 23272/07, пресуда од 27. септембра 2011. године.

У идентичној процесној ситуацији се нашла подносиатељка представке у случају Маравић Маркеш против Хрватске.<sup>17</sup> Међутим, оно по чему се овај случај разликовао од претходног је чињеница да би подносиатељка представке очигледно изгубила спор, услед застарелости потраживања. У том смислу, Европски суд за људска права је могао да, услед „непостојања значајне штете”, представку прогласи неприхватљивом.<sup>18</sup> Међутим, и поред тога, Европски суд за људска права је сматрао да се у случају Маравић Маркеш поводом праксе Управног суда Хрватске поставило озбиљно питање о поштовању права на процесну равноправност странака. За Европски суд за људска права је било битно да је подносиатељка представке могла да да разумне наводе о могућности примене одређене одредбе Закона о државним службеницима на њену правну ситуацију, а ту могућност јој је Управни суд ускратио. У овом је предмету посебно се довело у питање поверење странака у спору у рад правосуђа које је, *inter alia*, засновано на сазнању да су имали могућност да изразе своје ставове о сваком документу у спису предмета.

Оваквом пресудом Европски суд за људска права заправо је дао сигнал држави да је неопходно да промени одређени пропис или праксу. Ова пресуда је променила праксу Уставног суда Хрватске у погледу заштите у истоврсним случајевима и поставила више стандарде у односу на европске. Тако се Уставни суд Хрватске позвао на пресуду Маравић Маркеш у одлуци којом је утврдио да је Управни суд повредио право на равноправност странака тиме што није оставио примерени рок странци да се упозна са списима Министарства финансија које је тај орган приложио на рочишту. Садржај списка односио се на важне податке за доношење одлуке у спору којима се отклањају недостаци у образложењима решења управних тела, а с којима подносилац уставне тужбе није имао прилике да се упозна у току управног поступка.<sup>19</sup>

У случају Маргаретић против Хрватске<sup>20</sup> ЕСЉП је на првом месту, испитивао природу поступка, те је закључио управни дисциплински поступак против полицијског службеника представља поступак о „грађанском праву“. „Суд понавља да чланом 6 Европске конвенције није зајамчено право на непосредно присуство пред

17 Маравић Маркеш против Хрватске (*Maravić Markeš v. Croatia*), представка бр. 70923/11, пресуда од 9. јануара 2014. године.

18 Холуб против Чешке (*Holub v. Czech Republic*), представка бр. 24880/05, одлука од 14. децембра 2010. године.

19 Уставни суд Републике Хрватске, У-III-6296/2013, одлука од 6. марта 2014. године.

20 Маргаретић против Хрватске (*Margaretić v. Croatia*), представка бр. 16115/13, пресуда од 5. јуна 2014. године.

судом, већ општије право да се свој предмет на ефективан начин изнесе пред судом уз уважавање права на процесну равноправност странака. Држава има слободан избор средстава којима ће странкама у парничном поступку јамчити та права. Стога, заступање може бити прикладно решење у случајевима када се странка не може лично појавити пред судом. С обзиром на јасне тешкоће повезане с превозом лица у притвору с једног места на друго, Суд у начелу може прихватити да, у случајевима када се тужбени захтев не заснива на тужиочевом личном искуству, заступање притвореника преко адвоката не би представљало повреду начела процесне равноправности.“

Европски суд за људска права је утврдио системску повреду процесне равноправности у управносудском поступку Чешке. Одбацивање у случају Холуб против Чешке је био резултат отклањања озбиљног питања о поштовању права гарантованог Конвенцијом, јер је поводом претходне идентичне повреде права на процесну равноправност странака утврђене у случају Милатова и други против Чешке<sup>21</sup>, Чешка предузела мере којим се процесна равноправност која је била уврежена у пракси отклања. Чешка је известила Комитет министара Савета Европе да је установљено правило да судија известилац увек шаље странкама поднесак супротне странке, дајући рок за одговор, у случајевима када они садрже нове чињенице, наводе или аргументе, чак и у случају сумње да се у поднесцима они износе.

### АКТИВНА УЛОГА СУДА НА ОТКЛАЊАЊУ *DE FACTO* ПРОЦЕНЕ НЕРАВНОПРАВНОСТИ СТРАНАКА У УПРАВНОМ СПОРУ

Право на процесну равноправност у управном спору има посебан значај имајући у виду да је у поступку који је претходио спору постојао *de jure* различит однос снага, без обзира да ли се радило о управном поступању ауторитативног или неауторитативног карактера. У управном спору, неопходно је да се отклони *de facto* неједнакост странака, што захтева једну активну улогу суда.

Управни суд би требало да уклања неједнакост међу странкама, нпр., позивањем да поднесу додатне чињенице или доказе. Такође, суд или друго независно тело које врши контролу над дискреционим овлашћењима мора да има могућност да прибави информације које су неопходне да праведно изврши своју функцију контроле. Право судије да захтева информацију од тела јавне уп-

<sup>21</sup> Милатова и други против Чешке (*Milatová and Others v. the Czech Republic*), представка бр. 61811/00, пресуда од 21. јуна 2005. године.

раве мора бити праћено обавезом давања информације. Осим када национални закон предвиђа изузетке, тела јавне управе би требало да обезбеде суду све релевантне документе и информације.<sup>22</sup>

Улога суда мора бити активна и сам суд би требало да само-иницијативно информише странке о постојању доказа и наводима, укључујући нове информације које су постале део предмета након почетка поступка или доказе које је суд прибавио по службеној дужности од тела јавне управе или других извора. Није довољно да се материјал налази у предмету.

Европски суд за људска права сматра да странке морају имати могућност да буду упознате са доказима који се користе пред судом, као и могућност да изнесу своје наводе о њиховом постојању, садржини и аутентичности у одговарајућој форми и у оквиру разумног рока. Ако је потребно, ови наводи могу да се изнесу у писменој форми и унапред, чак и када су докази достављени од стране јавних власти на захтев суда.<sup>23</sup>

## РАВНОПРАВНА МОГУЋНОСТ УТИЦАЈА НА РЕЗУЛТАТ ПОСТУПКА

Право на процесну равноправност странака имплицира да странке имају уравнотежене могућности да утичу на одвијање и резултат поступка, посебно коришћењем права на доступност информација и на учествовање у контрадикторном поступку. Тако, у случају Фелдбург против Холандије<sup>24</sup>, приликом преиспитивања здравственог стања ради остваривања одређених социјалних давања, подносиатеља представке према прописима није имала могућност да коментарише коначни закључак независног лекара, иако је он од пресудног значаја за исход у поступку. Европски суд за људска права, процењујућу да ли је у овом случају било повреде процесне равноправности је проценио статус Организације рада, тела које врши јавноправна овлашћења те коначно исплаћује новац у случају утврђења права. Имајући у виду да прописи нису дозвољавали ни супротној страни да даје коментаре на закључак независног лекара, то је Европски суд за људска права нашао да нема повреде процесне равноправности странака, те да ни једна ни друга страна нису могле да утичу на резултат поступка.

22 Folke Bernadotte, „Academy and Office for Democratic Institutions and Human Rights“, *Handbook for monitoring administrative justice*, Варшава, 2011, стр. 63-64.

23 Крцмар и други против Чешке (*Krcmar and others v. the Czech Republic*), представка бр. 35376/97, пресуда од 3. марта 2000. године.

24 Фелдбург против Холандије (*Feldbrugge v. the Netherlands*), представка бр. 8562/79, пресуда од 29. маја 1986. године.



## РАВНОПРАВНА ДОСТУПНОСТ ДОКАЗА У ПОСЕДУ ОРГАНА ЈАВНЕ ВЛАСТИ

Процесна равноправност странака подразумева да су тела јавне управе у обавези да пруже документа која се односе на случај не само приликом судске контроле, већ током управног поступка. Ову обавезу намеће принцип *управне транспарентности* у ужем смислу који означава право заинтересоване странке у управном поступку на приступ документима који су у поседу управног органа, а који могу да утичу на ток и исход поступка. На овај начин, управна транспарентност има за циљ да обезбеди доношење *ex aequo et bono* одлуке.<sup>25</sup>

Треба имати на уму да право на приступ документима није исто што и право на увид у документа. Многи компликовани случајеви захтевају ангажовање стручних саветника, који немају увек право на увид у доказе. Стога право на приступ документима које подразумева и право да се добије копија предмета у потпуности одговара захтеву равноправне доступности доказа у поседу органа јавне власти. Оно што је такође тековина савременог доба је да се предмети воде електронским путем, те код многих земаља процесно законодавство не прати промене у администрирању случајева, што доводи до ограничења приступа доказима, нарочито када је приступ ограничен на увид.

Право на увид у доказе није апсолутно, и може бити ограничено на основу легитимних разлога, као што је заштита националне безбедности или заштита људског права другог физичког лица (нпр. заштита сведока од освете). Ограничење приступа релевантним информација мора бити пропорционално сврси ограничења. Уколико се пред управним телом ограничава правна слобода, то је захтев за откривањем докумената већи. Тако, нпр. у предмету који се водио пред телима јавне управе која спроводе поступак поверавања детета на старање, право на поштовање породичног и приватног живота по природи ствари захтева да се обезбеди процесна равноправност родитеља на тај начин што ће им се дати на увид извештаји социјалних радника, с обзиром да они представљају основу за доношење одлуке.<sup>26</sup>

Повреда права на процесну равноправност странке кроз ускраћивање докумената која су могла да се употребе као доказ у поступку, и која су према националним прописима могла бити пре-

25 Стеван Лилић, Катарина Голубовић, Европско управно право, Правни факултет, Београд, 2011, стр. 74-75.

26 Keir Starmer, *European Human Rights Law*, London, 1999, стр. 544.

дата, може се утврдити под условом да странка изнесе довољно аргумената да су документа заиста била у поседу тела јавне управе. У случају да странка сматра да једно тело јавне управе одбија да поднесе тражена документа, потребно је да покрене одговарајући поступак за заштиту права на приступ документима, уколико такав поступак постоји у националном праву.<sup>27</sup>

У случају Поцијус против Литваније,<sup>28</sup> подносилац представке се жалио на повреду процесне равноправности и контрадикторности у поступку с обзиром да је полиција одузела пиштољ, уз новчану накнаду, услед чињеница забележених у полицијском досијеу. Подносилац је тражио увид у досије, али је он одбијен. Имајући у виду да је пред Управним судом једини доказ био полицијски досије који није био доступан подносиоцу представке, то се на њему није могла заснивати одлука у поступку одузимања оружја.

Европски управни простор подразумева постојање отворености и транспарентности јавне управе, како би се омогућио грађанима одређени степен учешћа и контроле вршења јавних служби. Право јавности да зна, након ступања на снагу Лисабонског споразума 2009. године постало је основно право у праву Европске уније, па се и од земаља чланица очекује да обезбеде управну транспарентност у ширем смислу. Принцип управне транспарентности схваћен у ширем смислу, односно његово остваривање по правилу је регулисано посебним законом. Такође, овај принцип често је уграђен у уставне прописе, било као део основног људског права на слободу изражавања, било као самостално људско право на приступ јавним информацијама.

Управна транспарентност у ширем смислу може да послужи за остваривање управне транспарентности у ужем смислу, тј. за остваривање увида у документе. Наиме, предност управне транспарентности у ширем смислу је у томе што се заштита остваривања права на слободан приступ информацијама у неким системима остварује у посебном поступку, често и пред посебним независним телом, које може да утврди чињеницу постојања одређеног документа. У том смислу, резултати реформи јавних управа које су условљене евроинтеграционим процесима, обезбедиле су инструменте за доказивање повреда права на процесну равноправност у управним стварима.

27 Види случај Мек Гинли и Еган против Уједињеног Краљевства (*McGinley and Egan v. the United Kingdom*), представка бр. 21825/93 и 23414/94, пресуда од 9. јуна 1998. године.

28 Поцијус против Литваније (*Pocius v. Lithuania*), представка бр. 35601/04, пресуда од 6. октобра 2010. године.

## AMICUS CURIAE КАО СТРАНКА У УПРАВНОМ СПОРУ

Повреда права на процесну равноправност постоји у случају када се супротној страни пружи повлашћена могућност да износи своје ставове, као што је право да се буде на суду онда када друга страна није присутна.<sup>29</sup> У пракси Европског суда за људска права се поставило питање улоге одређених органа у кривичном поступку и управном спору. Тако се нпр. преиспитивала улога општег правобраниоца у Белгији и повереника Владе у Француској. Ови органи, иако замишљени као *amicus curiae*, у тренутку изношења става који није у корист странке у поступку, *de facto* постају супротна страна. Овакво полазиште Европског суда за људска права подржава теорију појава (енг. *doctrine of appearance*)<sup>30</sup> која има своје корене у англосаксонском праву. Дакле, иако ови органи нису странка у поступку, њихова функција давања одређеног мишљења у конкретном случају их увек ставља у улогу једне од странака. На тај начин, положај ових органа у поступку и њихова процесна овлашћења постају битан критеријум при оцени повреде процесне равноправности. Питање примене теорије појаве и данас изазива несугласице између судија, иако је на основу ње први пут оцењена повреда непристрасности суда давне 1982. године.<sup>31</sup> Судија Де Мејер је поводом случаја Финдлеј против Уједињеног Краљевства 1997. године оштро критиковао примену ове теорије, сматрајући је погрешном, и предложио да Европски суд престане са њеном применом. Међутим, неки од најновијих случајева указују на широко коришћење ове теорије, како у домену оцене поштовања европског стандарда непристрасности, тако у домену оцене поштовања процесне равноправности, што је неке земље приморало на реформе уређења судске контроле управе.<sup>32</sup> Европски суд за људска права примену ове теорије правда ставом да је од највеће важности у демократском друштву да судови одају поверење јавности и странкама у поступку.

29 Боргерс против Белгије (*Borgers v. Belgium*), представка бр. 12005/86, пресуда од 30. октобра 1991. године

30 Коришћење ове теорије оштро је критиковало седам судија које су судиле у предмету Крес против Француске. Види: Заједничко делимично супротно мишљење судија (*Joint partly dissenting opinion of judges Wildhaber, Costa, Pastor Ridruejo, Kūris, Bīrsan, Botoucharova and Ugrehelidze*), Крес против Француске (*Kress v. France*), представка бр. 39594/98, пресуда од 7. јуна 2001. године

31 Yukio Okitsu, „European Convention on Human Rights and French Administrative Justice: A Case Study on the Dialogue between National and Supranational Legal Orders“, *Kobe University Law Review*, no. 47, стр. 15-33.

32 John Bell, „From ‘Government Commissioner’ to ‘Public Reporter’: A Transformation in French Administrative Court Procedure?“, *European Public Law*, Vol. 16, Issue 4, Hull, 2010, стр. 533–538.

У неколико пресуда<sup>33</sup> против Француске установљено је да присуство повереника Владе (фра. *commissaire du Gouvernement*) већању Државног савета Француске представља повреду процесне равноправности у управном спору. Европски суд за људска права, и поред тога што је уважио значај улоге повереника Владе на самом већању Државног савета, сматрао је да се корист коју Државни савет има од чисто техничке помоћи повереника Владе мора упоредити са вишим интересима странака у поступку да повереник Владе неће моћи да утиче на исход поступка током већања. Таквим поређењем интереса дошло се до закључка да постоји системска повреда права на процесну равноправност. Суд је потврду свог става нашао и у чињеници да Општи правобранилац није присутан на већању Суда правде Европске уније, иако је његова улога осмишљена по узору на улогу Повереника Владе.

Реформа Закона о управном спору<sup>34</sup> је ступила је на снагу 1. септембра 2006. године, у којој је јасно наведено да повереник Владе присуствује већању али не гласа. Ипак, Европски суд за људска права није сматрао да је оваквом одредбом отклоњена системска повреда права на процесну равноправност странака. Најновијим изменама Закона о управним споровима, у управним окружним судовима (фра. *tribunaux administratifs*) и управним апелационим судовима (фра. *cours administratives d'appel*), повереник Владе више не учествује на већању. На већању Државног савета, повереник Владе може да присуствује већању, осим уколико странке унапред не затраже да повереник не присуствује већању. Ове промене су од стране Комитета министара Савета Европе прихваћене као извршење пресуде у случају Крес против Француске.<sup>35</sup>

Теорија појаве коришћена је и у предмету Ивон против Француске<sup>36</sup>. Подносилац представке је водио спор око износа надокнаде за експроприсану земљу. Срж суђења је била процена вредности експроприсане имовине која зависи од стања на тржишту некретнина. У ту сврху, они су дужни да доставе суду доказе из којих суд бира оне примере које се сматрају да су најрепрезентативнији.

33 Крес против Француске (*Kress v. France*), представка бр. 39594/98, пресуда од 7. јуна 2001. године; Мартинје против Француске (*Martinje v. France*) представка бр. 58675/00, пресуда од 12. априла 2006. године; Верне против Француске (*Vernes c. France*), представка бр. 30183/06, пресуда од 20. јануара 2011. године.

34 John Bell, „From ‘Government Commissioner’ to ‘Public Reporter’: A Transformation in French Administrative Court Procedure?“, *European Public Law*, Vol. 16, Issue 4, Hull, 2010, стр. 533–538

35 Резолуција Комитета министара Савета Европе (*Resolution CM/ResDH(2007)44*) усвојена 20. априла 2007. године.

36 Ивон против Француске (*Yvon v. France*), представка бр. 44962/98, пресуда од 24. априла 2003. године.

Суд је утврдио да се повереник Владе, сходно прописима за поступак експропријације у оквиру кога има улогу контроле потрошње буџетских средстава и прописима који уређује управни спор, нашао у вишеструкој улози (саставни орган у оквиру локалног органа који врши експропријацију, експерт који врши процену вредности некретнине, а касније учесник у поступку пред судом). У том смислу, супротна страна у односу на подносиоца, коју су зависно од процесног момента чинили локални орган и повереник Владе, имала је доминантан положај у поступку с обзиром да је имала слободан приступ документима који су могли да се користе као доказ, за разлику од странке која такав приступ није имала. Додатно, повереник Владе има значајан утицај на мишљење суда. У овом случају, теорија појаве је једногласно подржана, имајући у виду да је више околности указивало на правну и фактичку процесну неравноправност странака.

### ТРОШКОВИ СПОРА У УПРАВНОМ СПОРУ И ПРОЦЕСНА РАВНОПРАВНОСТ СТРАНКА

Закон о управним споровима Хрватске, који је усвојен 2010. године је прве измене претрпео 2012. године, када је између осталог, промењен начин накнаде трошкова спора. Хрватски експерти су правилно закључили да, иако на први поглед неутрална одредба, има велики утицај на процесну равноправност странака у спору. Тако, А. Рајко<sup>37</sup> истиче да у ситуацији када је предлагање појединих доказа повезано са подмирењем трошкова њиховог извођења, независно од исхода спора, тужиоци који чешће предлажу доказе због терета доказивања, теже ће се одлучивати на предлагање доказа чије извођење подразумева одређене трошкове. Рајко даље истиче да иако суд може по службеној дужности одредити извођење појединог доказа на терет финансијских средстава суда, у пракси ће ретко посезати за тиме из више разлога. Пре свега, не постоје довољна финансијска средства за ту намену. Додатно, суд има дужност да осигура равноправност странака у различитим споровима, али како су средства ограничена, мора да вага између интереса странака које су раније започеле поступак у односу на друге странке, које такође, имају право на финансијску потпору.

Уставни суд Републике Хрватске је 2006. године, поводом истицања предлога за покретање поступка за оцену сагласности члана 79 Закона о управним споровима Хрватске (Народне новине,

<sup>37</sup> Ален, Рајко, „Утврђивање чињеница и доказни поступак у управном спору“, Зборник Правног факултета Свеучилишта у Риједи, вол. 34, бр. 1/2013, стр. 507-508.

број 20/10, 143/12 и 152/14) са Уставом Хрватске, усвојио предлог и донео одлуку<sup>38</sup> да је члан 79 који регулише трошкове поступка пред Управним судом неуставан. Према ставу Уставног суда, одредба овог члана којом је предвиђено да свака странка подмирује своје трошкове, представља повреду права на правично суђење, односно повреду права на процесну равноправност странака. У образложењу одлуке је Уставни суд је ставио акценат на природу управног спора, те на промене у пракси у погледу домашаја исхода управног спора по права странке. Тако је истакао да „Закон о управним споровима један је од најважнијих правних аката у демократском друштву утемељеном на владавини права и заштити људских права. Држава кроз законе о управном судовању осигурава одговарајући правни оквир за provedбу уставног јамства из чланка 19. ставка 2. Устава којим се зајамчује судска контрола законитости појединачних аката управних власти и тијела која имају јавне овласти. Стога је темељни циљ ЗУС-а, који произлази из чланка 2. ставка 1., »осигурати судску заштиту права и правних интереса физичких и правних особа и других странака повријеђених појединачним одлукама или поступањем јавноправних тијела«. (...) Данас је у Републици Хрватској управни спор уређен као спор пуне јурисдикције, за разлику од стања какво је било за вријеме важења Закона о управним споровима («Народне новине» број 53/91., 9/92. и 77/92.) када је Управни суд Републике Хрватске био овлаштен само за контролу законитости управних аката, те је, у правилу, судио на темељу чињеничног стања утврђеног у управном поступку. Сада је осигурање објективног права у другом плану. Објективно се право, у правилу, штити кроз одлучивање о субјективним правима тужитеља. Штитећи субјективна права тужитеља повријеђена појединачним одлукама и поступањима јавноправних тијела, штити се објективни правни поредак. Само малобројним нормама ЗУС-а (примјерице оцјена законитости опћих аката) примарни је циљ заштита објективног, а не субјективног права.“

У односу на питање трошкова управног спора, Уставни суд подсетио је да начин законског уређења накнаде трошкова поступка представља једну од компоненти права на приступ правосуђу. „Трошкови управног спора у којем се проводи усмена расправа састоје се од трошкова свједока, вјештака, тумача и других особа које би биле нужне за правилно утврђење чињеничног стања у доказном поступку, као и од трошкова заступања странака по одвјетнику односно по државном одвјетнику. Управни спор у правилу

38 Уставни суд Републике Хрватске, U-I-2753/2012 и др, одлука и решење од 27. септембра 2016. године.

покреће појединац против акта или мјере коју подузима држава. У таквом поступку мора му се омогућити кориштење свим доказним средствима, која, сама по себи, изискују посебне трошкове. Надаље, управни поступци (посебно када се ради о поступцима у којима судјелују двије или више странака са супротстављеним, понајчешће имовинским интересима) као и управни спорови у којима се врши контрола законитости таквих поступака најчешће захтијевају од странака ангажирање правне помоћи коју пружају одвјетници.“

Према ставу Уставног суда поступак не може бити правичан уколико се не осигура да странка која спор изгуби противној странци плати трошкове поступка, који су, у изазвани незаконитим актом или поступањем државе или јавноправних тела. Уставни суд је оценио да одредба члана 79. ЗУС-а није имала легитиман циљ, те је била усмерена на заштиту финансијских интереса државе (будући да управо држава мора да накнади трошкове у ситуацији када изгуби спор).

## ЗАКЉУЧАК

Право на процесну равноправност странака у управном спору све више добија на значају, нарочито у земљама у којима управни судови суде у спору пуне јурисдикције. Садржина овог права изграђена је кроз судску праксу и поставила је и захтеве јавној управи при управном поступању, управним судовима приликом суђења и законодавцима који усвајају правила управнопроцесног права.

Тако, процесна равноправност странака подразумева да су тела јавне управе у обавези да пруже документа која се односе на случај не само приликом судске контроле, већ током управног поступка. У управном спору су постављена бројна правила, између којих да повреда права на процесну равноправност постоји у случају када се супротној страни пружи повлашћена могућност да износи своје ставове, као што је право да се буде на суду онда када друга страна није присутна. Добар пример захтева које ово право поставља пред законодавца је Хрватска, с обзиром да је како управна пракса тако и регулатива прошла вишеструку контролу поштовања овог права од стране судова надлежних за заштиту људских права. Имајући у виду да се у Србији припрема новелирање закона којим се уређују управни спорови, то је неопходно да законодавац уважи европске стандарде правичности приликом усвајања новог оквира деловања управног судства.

## ЛИТЕРАТУРА:

Bell, John, „From ‘Government Commissioner’ to ‘Public Reporter’: A Transformation in French Administrative Court Procedure?“, *European Public Law*, Vol. 16, Issue 4, Hull, 2010, p. 533–538.

Bernadotte, Folke, „Academy and Office for Democratic Institutions and Human Rights“, *Handbook for Monitoring administrative justice*, Варшава, 2011.

Ивичић Карас, Елизабет, „Начело једнакости оружја као конститутивни елемент права на правични казнени поступак из члана 6. Еуропске конвенције за заштиту људских права и темељних слобода“, Зборник Правног факултета у Загребу, Вол. 57, 4-5/2007.

Лилић, Стеван, Голубовић, Катарина Европско управно право, Правни факултет, Београд, 2011.

Okitsu, Yukio, „European Convention on Human Rights and French Administrative Justice: A Case Study on the Dialogue between National and Supranational Legal Orders“, *Kobe University Law Review*, no. 47, стр. 15-33.

Рајко, Ален, „Утврђивање чињеница и доказни поступак у управном спору“, Зборник радова Правног факултета Свеучилишта у Риједи, вол. 34, бр. 1/2013.

Rajko, Alen, “Utvrđivanje činjenica i dokazni postupak u upravnom sporu”, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 34, бр. 1, 2013.

Ролс, Џон, *Теорија правде*, Београд-Подгорица, 1998.

Hart, Herbert, *Concept of Law*, Oxford University Press, Clarendon Law Series, Oxford, 1994.

## ПРАВНИ ИЗВОРИ:

Устав Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 98/06.

Уставни суд Хрватске, *U-III-4609/2013*, одлука од 10. септембра 2014. године, *U-III-1807/2009*, одлука од 23. децембра 2010. године.

Уставни суд Босне и Херцеговине: АП-1089/10 одлука од 13. марта 2013. године; АП-1309/10 одлука од 13. марта 2013. године.

Уставни суд Босне и Херцеговине: АП-415/04 одлука од 23. јула 2004. године.

Уставни суд Црне Горе, Уж-III бр. 387/10 од 23. јула 2014. године

Уставни суд Републике Србије, Уж-13/2008, одлука од 21. јануара 2010. године.

Уставни суд Републике Србије, 1255/2010, одлука од 28. новембра 2012. године.

Уставни суд Републике Србије, Уж-1459/2010, одлука од 22. новембра 2012. године.



Уставни суд Републике Србије, Уж-6557/2012, одлука од 15. октобра 2014. године

Уставни суд Републике Србије, Уж-3908/2012, одлука од 4. децембра 2014. године

Уставни суд Републике Србије, Уж-1170/2012, одлука од 30. октобра 2014. године

Уставни суд Републике Србије, Уж-1678/2012, одлука од 25. септембра 2014. године

Уставни суд Републике Србије, Уж-5043/2011 одлука од 17. јула 2014. године

Уставни суд Републике Србије, Уж-4232/2010, одлука од 24. октобра 2013. године итд.

Европски суд за људска права, Домбо Бехир против Холандије Б. В. против Холандије (*Dombo Beheer B.V. v. the Netherlands*) Представка бр. 14448/88, пресуда од 27. октобра 1993. године.

Европски суд за људска права, Штек-Риш и други против Лихтенштајна (*Steck-Risch and Others v. Liechtenstein*), представка бр. 63151/00, пресуда од 19. маја 2005. године.

Европски суд за људска права, Хрдало против Хрватске (*Hrdalo v. Croatia*), представка бр. 23272/07, пресуда од 27. септембра 2011. године.

Европски суд за људска права, Маравић Маркеш против Хрватске (*Maravić Markeš v. Croatia*), представка бр. 70923/11, пресуда од 9. јануара 2014. године.

Европски суд за људска права, Холуб против Чешке (*Holub v. Czech Republic*), представка бр. 24880/05, одлука од 14. децембра 2010. године.

Уставни суд Републике Хрватске, У-III-6296/2013, одлука од 6. марта 2014. године.

Европски суд за људска права, Маргаретић против Хрватске (*Margaretić v. Croatia*), представка бр. 16115/13, пресуда од 5. јуна 2014. године.

Европски суд за људска права, Милатова и други против Чешке (*Milatová and Others v. the Czech Republic*), представка бр. 61811/00, пресуда од 21. јуна 2005. године.

Европски суд за људска права, Крцмар и други против Чешке (*Krcmar and others v. the Czech Republic*), представка бр. 35376/97, пресуда од 3. марта 2000. године.

Европски суд за људска права, Фелбруг против Холандије (*Feldbrugge v. the Netherlands*), представка бр. 8562/79, пресуда од 29. маја 1986. године.

Европски суд за људска права, Keir Starmer, *European Human Rights Law*, London, 1999, стр. 544.

Европски суд за људска права, Мек Гинли и Еган против Уједињеног Краљевства (*McGinley and Egan v. the United Kingdom*), представка бр. 21825/93 и 23414/94, пресуда од 9. јуна 1998. године.

Европски суд за људска права, Поцијус против Литваније (*Pocius v. Lithuania*), представка бр. 35601/04, пресуда од 6. октобра 2010. године.

Европски суд за људска права, Боргерс против Белгије (*Borgers v. Belgium*), представка бр. 12005/86, пресуда од 30. октобра 1991. године

Европски суд за људска права, Крес против Француске (*Kress v. France*), Заједничко делимично супротно мишљење судија (*Joint partly dissenting opinion of judges Wildhaber, Costa, Pastor Ridruejo, Kūris, Birsan, Botoucharova and Ugrekhelidze*), представка бр. 39594/98, пресуда од 7. јуна 2001. године

Европски суд за људска права, Верне против Француске (*Vernes c. France*), представка бр. 30183/06, пресуда од 20. јануара 2011. године.

Резолуција Комитета министара Савета Европе (*Resolution CM/ResDH(2007)44*) усвојена 20. априла 2007. године.

Европски суд за људска права, Ивон против Француске (*Yvon v. France*), представка бр. 44962/98, пресуда од 24. априла 2003. године.

Уставни суд Републике Хрватске, U-I-2753/2012 и др, одлука и решење од 27. Септембра 2016.године.

Katarina Golubovic, PhD

## THE PRINCIPLE OF EQUALITY OF ARMS IN ADMINISTRATIVE DISPUTES

---

### Abstract:

The importance of *the principle of equality of arms* in administrative disputes is increased, especially in countries where administrative courts decide in full jurisdiction. The content of this principle was built through ECtHR practice. It set requirements for public administration in administrative proceedings, administrative courts during the trial and lawmakers who adopt rules of administrative procedural law. These requests are reflected in the active role of the courts in removing the factual inequity of the parties in the administrative dispute, especially in order to obtain evidence and information from the public administration bodies on which the request to administration is based.

**Key words:** equality of arms, administrative dispute, availability of information and evidence, costs of administrative dispute

---