

Prof. dr Mihajlo RABRENOVIĆ\*

# Upravno pravo na prekretnici i pravna priroda upravnih aktivnosti: Osvrt na neke osobenosti nadzora nad delatnošću osiguranja u Srbiji

Primljen: 5. 9. 2022.

Prihvaćen: 30. 9. 2022.

Pregledni naučni rad

<https://doi.org/10.46793/ERPO2102.09R>

## Apstrakt

Upravno pravo se sve češće suočava sa različitim izazovima i rastućim društvenim potrebama koji iziskuju nova inovativna rešenja. Zahtevi društvenih grupa za većom efikasnošću upravnog prava iskazuju se u ustavnom okviru nadležnosti zakonodavne, upravne i sudske vlasti. Istovremeno se traga za pravnom prirodom različitih vidova upravnih aktivnosti, od kojih su neke prvi put regulisane novim Zakonom o opštem upravnom postupku, čime su postale i predmet analize nauke i prakse.

Vršioци upravnih aktivnosti primenjuju norme upravnih postupaka, na šta je obavezan i nadzorni organ osiguranja. Zakonom o osiguranju i Zakonom o Narodnoj banci Srbije, propisima koji uređuju i posebne upravne postupke, regulisan je pravni položaj delatnosti osiguranja, kao i nadzorno-regulatorna ovlašćenja Narodne banke Srbije, kao nadzornog organa nad delatnošću osiguranja. Zakonom o osiguranju propisano je da protiv rešenja nadzornog organa Upravni sud ne može da reši upravnu stvar u sporu pune jurisdikcije, za čije je rešavanje utvrđena nadležnost Narodne banke Srbije.

*Ključne reči:* upravno pravo, pravna priroda upravnih aktivnosti, posebni upravni postupak, osiguranje, nadzorni organ osiguranja, harmonizacija sa pravom Evropske unije

## 1. ZNAČAJ TEME, CILJEVI I METODE ISTRAŽIVANJA

Napisano je više radova koji delimično obrađuju ovu tematiku. Promene u okruženju i dinamičnost razvoja

društvenih nauka, kao i srodnih disciplina, ali i prakse nalažu preispitivanje postojećih koncepata. Nameće se potreba da se izvrši sinteza dostignutih saznanja, ali i da se sprovedu nova istraživanja i realizuju nešto drugačiji pristupi, koji bi doprineli ostvarivanju ciljeva istraživanja.

Opšti cilj istraživanja, čiji je deo ovaj rad, orijentisan je ka razvoju upravnog prava, za koje je u naslovu naglašeno da je na prekretnici i u okviru koga treba sagledati mesto i ulogu pravne prirode upravnih aktivnosti. Ostvarenjem ovog šireg cilja u sklopu upravnog prava dao bi se doprinos boljem razumevanju modela za unapređivanje javnog sektora, privrede i svakodnevnog života građana. U ovom radu, na temelju navedenog, ispituje se veza upravnog prava sa pravom osiguranja koja se reflektuje na osobenosti nadzora nad delatnošću osiguranja.

Naučni ciljevi istraživanja u ovom radu su koncipirani na sledeći način:

Prvi naučni cilj je opisivanje izazova pred kojima je danas upravno pravo na prekretnici.

Drugi naučni cilj je kritička analiza dela naučne literature o upravnom pravu na prekretnici i o pravnoj prirodi upravnih aktivnosti, uključiv literaturu koja se odnosi na osobenosti nadzora nad delatnošću osiguranja u Srbiji.

Treći naučni cilj odnosi se na postupak naučnog otkrića kauzalnih veza između upravnog prava na prekretnici i pravne prirode upravnih aktivnosti, kao i osobenosti nadzora nad delatnošću osiguranja u Srbiji. Na temelju celokupnog istraživanja, čiji je deo ovaj rad, daće se predložiti za poboljšanje koncepta upravnog prava na prekretnici kako bi se unapredila pomenuta oblast u Srbiji. Sledeći ovaj koncept, pokušaće se da se unapredi postojeći model kojim bi se doprinelo otkrivanju pravne prirode upravnih aktivnosti.

U ostvarenju navedenih ciljeva koristili smo sledeće naučne metode: istorijski metod, komparativni metod,

\* Član Upravnog odbora Udruženja za pravo osiguranja Srbije. Imejl: mihajlo.rabrenovic.011@gmail.com.

pravno-dogmatski metod, filozofsko-logički metod, analitički metod, induktivni metod, deskriptivni metod i dijalektički metod.

## 2. UPRAVNO PRAVO NA PREKRETNICI

Usvajanjem novog Zakona o opštem upravnom postupku<sup>1</sup> unete su novine u pravni sistem Republike Srbije u ovoj oblasti, koja se na našim prostorima nadograđuje kroz relativno dugu tradiciju.<sup>2</sup> Unapređivanje pravnog okvira u savremenom periodu posebno karakteriše približavanje pravu „Evropske unije, (koje) predstavlja mešavinu... dva velika pravna sistema... – evropsko-kontinentalnog i anglo-saksonskog prava” (Davinić, 2004, 18). Skupovi osobenih i ponekad kompleksnih promena u sklopu upravnog prava za potrebe ovog rada se nazivaju prekretnice.

U vremenu raznolikih i rastućih društvenih potreba, u traganju za sopstvenom optimalizacijom, upravno pravo, kao deo javnog prava, nalazi se na prekretnici i suočeno je sa pitanjem: gde povući finu granicu javnog i privatnog sektora. U vezi sa ovim pitanjem, koje je jednim delom i ideološke prirode, sledstvene su promene, koje su postepene, evolutivne prirode i većinom vode ka razvoju, uz poneku stranputicu. Taj razvoj teži iznalaženju pravno-organizacionih mehanizama koji su u funkciji ostvarenja ciljeva upravnih aktivnosti, uvažavajući eksterne i interne uticaje. Radi sprovođenja ovog važnog i složenog zadatka, jedna od polaznih osnova će svakako biti i aktuelna Strategija reforme javne uprave.<sup>3</sup>

Uočava se i povećan interes građana za informacijama i transparentnošću uz istovremene zahteve za zaštitom podataka o ličnosti, zaštitom ravnopravnosti i od raznovrsnih oblika diskriminacije (Davinić, 2013, 330, 333). Jačaju zahtevi društvenih grupa da se sa manje resursa uradi više, tako da se upravnim pravom ustroje pravno-organizacioni mehanizmi koji će isporučivati adekvatan, bolji rezultat. U tom smislu, na upravno pravo utiču novi trendovi, među kojima su i novi javni menadžment (New Public Management), otvorena država (Open Government) i sl. U naučnim studijama se kao argumenti za izmenu propisa navode i „promene na ekonomskom, društvenom i tehničko-tehnološkom planu, (...) povećanje pravne sigurnosti, stvaranje pretpostavki za uvođenje novih tehnologija u rad organa

<sup>1</sup> Sl. glasnik RS, br. 18/2016 i 95/2018 – autentično tumačenje.

<sup>2</sup> Detaljnije u: Ustavi i vlade Kneževine Srbije, Kraljevine Srbije, Kraljevine SHS i Kraljevine Jugoslavije (1835-1941), Beograd, 1988; Davinić, M. (2017). Dvostepeno upravno sudstvo u Kraljevini Jugoslaviji – normativni okvir i praksa, *Pravni život*, 10. 283–298; Kostić, L. (1936). *Administrativno pravo*, III, 59.

<sup>3</sup> Sl. glasnik RS, br. 42/2021 i 9/2022.

i organizacija javne uprave i promenu načina njihove međusobne komunikacije, kao i komunikacije sa strankama, unapređenje pojedinih rešenja koja su prevaziđena u novim okolnostima ili za koje je praksa pokazala da je to neophodno, kao i povećanje ekonomičnosti postupka” (Milovanović, Cucić, 2015, 95).

Osavremenjivanje upravnog prava je od posebnog značaja za efikasniji rad privrede (preduzeća, banaka, osiguravajućih kuća) koja je upućena na čestu komunikaciju i saradnju sa organima javnog sektora.

Nastojanja da se javna uprava profesionalizuje i primene različiti modeli naknade prema učinku (pay for performance), zajedno sa borbom između depolitizacije i partokratije, uočavaju se kao trendovi u pojedinim zemljama. Jedan od doprinosa prekretnicama upravnog prava je svakako i nastojanje da se preciziraju pravni pojmovi koji se koriste kao alati u teoriji i praksi. U literaturi postoje različita mišljenja u pogledu sadržine pojma pojedinih upravnih aktivnosti.

Zbog velikog broja predmeta upravno sudstvo je preopterećeno i jedan broj stranaka ne može da ostvari pravo na suđenje u razumnom roku. Tako se navodi da „sudije Upravnog suda na dan 30. juna 2022. godine imaju u radu prosečno po 1.581,53 predmeta.”<sup>4</sup>

Jednostепенost upravnog sudstva odnosno mogućnost da se sudska odluka preispita samo korišćenjem vanrednog pravnog sredstva izaziva određenu pažnju u delu stručne javnosti.

Posebni zahtevi za razvoj upravnog prava postavljaju se u vremenima raznovrsnih kriza, kada je reč o preduzimanju mera od strane države radi prevazilaženja i ublažavanja posledica virusa Kovid-19 ili kriza zbog sukoba u Ukrajini.

U okviru Vlade Srbije, „obaveza usklađivanja posebnih zakona je na organima u čijoj su nadležnosti, (jer) u ovom procesu Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, u skladu sa utvrđenim delokrugom i nadležnostima, koordinira i prati proces usklađivanja posebnih zakona sa Zakonom o opštem upravnom postupku.”<sup>5</sup>

Ukupni društveni izazovi testiraju doraslost važećeg upravno-pravnog sistema rastućim društvenim potrebama i povremeno iziskuju nova, inovativna rešenja. Upravno pravo na prekretnici je i političko-pravni okvir koji je temelj za raznovrsne pravno-ekonomske (Krstić, Pavlović, 2020, 2) i druge društvene procese,

<sup>4</sup> Šestomesečni izveštaj o radu Upravnog suda po materijama za period od 1. januara do 30. juna 2022. godine, od 18. jula 2022. godine, 5.

<sup>5</sup> Dostupno na: <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/reforma-upravnog-postupka/uskladjivanje-posebnih-zakona-sa-ezupom/>, 19. 9. 2022.

a predstavlja i ambijent za određivanje pravne prirode upravnih aktivnosti, što može imati svoje implikacije.

### 3. UPRAVNE AKTIVNOSTI PO NOVOM ZAKONU O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU

Nakon usvajanja svakog novog zakona otvara se put za testiranje njegovih odredbi, a proces osavremenjivanja prava je drvo večite mladosti. Tako je i sa novim Zakonom o opštem upravnom postupku kojim je upravna stvar praktično izjednačena sa upravnom aktivnošću. „Pojam upravne stvari”<sup>6</sup> je značajno proširen i obuhvata donošenje upravnih akata, garantnih akata, zaključivanje upravnih ugovora, preduzimanje upravnih radnji i pružanje javnih usluga. Proširen pojam upravne stvari javio se kao odgovor na neke nove delatnosti uprave, ali je prisutna bojazan da će ovako proširen pojam upravne stvari otvarati nove nedoumice, pogotovo kada je reč o novim institutima, koje naše pravo ranije nije poznavalo” (Anđelković, 2018, 473). U literaturi se navodi da je raniji Zakon uređivao „samo postupak izdavanja upravnog akta i izdavanja javnih isprava” (Milovanović, Cucić, 96).

Pomenutim propisom je i preciziran odnos između Zakona o opštem upravnom postupku i posebnih zakona, a izmenjena su i dopunjena načela upravnog postupka i uveden prigovor kao remonstrativno pravno sredstvo (Davinić, 2020, 20, 28). Očekuje se da u narednom periodu pristignu inicijative za usklađivanje posebnih zakona sa Zakonom o opštem upravnom postupku.

U narednim redovima ukratko ćemo opisati pojedine upravne aktivnosti.

### 4. UPRAVNI AKT

Od kako je kao termin nastao u Francuskoj pa do danas, pojam upravni akt izaziva brojne nedoumice u pogledu definisanja u formalnom i materijalnom smislu i može se reći da je najznačajniji među pravnim aktima uprave. Njegova važna obeležja su „konkretnost, autoritativnost, zasnovanost na zakonu, izvršivost, pravno dejstvo, određeni donosilac, principijelna pro-

menljivost i donošenje u upravnim stvarima” (Milkov, 1983, 349).

U literaturi se upravni akt definiše i kao „autoritativno odlučivanje radi izazivanja neposrednog pravnog efekta u pravima i dužnostima fizičkih i kolektivnih lica za konkretni slučaj na području upravne djelatnosti” (Krbek, 1957, 16). Upravni akt je, shodno pozitivnom pravu, „pojedinačni pravni akt kojim organ, neposredno primenjujući propise iz odgovarajuće upravne oblasti, odlučuje o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke, ili o procesnim pitanjima” (Zakon o opštem upravnom postupku, 2016, čl. 16).

### 5. GARANTNI AKT

Prema odredbama novog Zakona, „garantni akt je pisani akt kojim se organ obavezuje da, na odgovarajući zahtev stranke, donese upravni akt određene sadržine” (Zakon o opštem upravnom postupku, 2016, čl. 18).

U pogledu pravne prirode garantnog akta postoje različita gledišta, među kojima se posebno izdvajaju sledeća: „S jedne strane, može se tvrditi da je garantni akt obavezujuće mišljenje organa, jer ne priznaje stranci neposredno nikakva prava niti joj utvrđuje obaveze. S druge strane, moglo bi se ustvrditi i da stranka ovde dobija više od običnog tumačenja pravne norme od nadležnog organa uprave, to jest da dobija pravo da joj se izda upravni akt određene sadržine, pa i to da time realizuje svoje pravo na povećanu pravnu sigurnost u konkretnom slučaju” (Cucić, 2018, 144). Članom 21 Zakona je predviđeno da se „na garantni akt shodno primenjuju odredbe ovog zakona o upravnom aktu.” U naučnim radovima se ističe da „garantni akt nije tipičan upravni akt, ali je, po svojoj prirodi i funkciji, ipak upravni akt, i to specijalnog kova” (Tomić, 2019, 249).<sup>7</sup>

U literaturi već postoje raznovrsni predlozi za unapređenje uređivanja garantnog akta, pa se tako navodi i da bi iz razloga pravne sigurnosti „dve stvari trebalo eksplicitno regulisati: trenutak kad garantni akt postaje izvršan i sistem pravne zaštite protiv garantnog akta i upravnog akta donetog saglasno garantnom aktu” (Tomić, 2019, 249).

### 6. UPRAVNI UGOVORI

Novi Zakon predviđa da je upravni ugovor „dvostrano-obavezan pisani akt koji kad je to posebnim zakonom određeno, zaključuju organ i stranka i kojim se

<sup>6</sup> „U teorijskom smislu, upravna stvar spada u one pravne pojmove čija je pravna priroda kompleksna i kontroverzna. Razlozi su mnogobrojni i raznovrsni. U vezi sa određivanjem pojma i pravne prirode upravne stvari postoje značajne diskrepance između definicija teorijskog i zakonodavnog karaktera, s jedne, i definicija upravne i sudske prakse, s druge strane” (Lilić, 2011, 79).

<sup>7</sup> Na istom mestu se dodaje i da je garantni akt „svojevrsno ‚predsoblje’ upravnog akta, ‚ulaznica’ za upravni akt određene, njemu odgovarajuće, prateće sadržine.”

stvara, menja ili ukida pravni odnos u upravnoj stvari” (Zakon o opštem upravnom postupku, 2016, čl. 22).

U sklopu razmatranja pravne prirode upravnih aktivnosti, pravna priroda upravnih ugovora pobuđuje posebnu pažnju u dužem vremenskom periodu. Tako je u sklopu Kopaoničke škole prirodnog prava 1993. godine održana posebna katedra posvećena upravnim ugovorima. Pojedini autori, povrh toga, tvrde: „Kao pravni akt i pravna činjenica, upravni ugovor je ‚običan‘ ugovor, kao i svaki drugi. Specifičan nije ugovor, specifičan je pravni odnos koji se njime zasniva, zato što na sadržinu tog pravnog odnosa mogu da utiču pravne činjenice različitog karaktera. Specifična je i pravna ustanova koja uređuje takve odnose, jer je mešovita, jer je istovremeno uređena i upravnim i građanskim pravom” (Radošević, 2018, 236). U pokušaju da se utvrdi njihova priroda, u literaturi se navodi da se oni svrstavaju „uz bok upravno-pravnih akata, u red upravnih poluga za zadovoljenje javnih potreba” (Tomić, 2019, 251).

## 7. UPRAVNE RADNJE

ZUP-om je definisan i pojam upravnih radnji. Tako se ističe sledeće: „Upravne radnje su materijalni akti organa koji utiču na prava, obaveze ili pravne interese stranaka, kao što su vođenje evidencija, izdavanje uverenja, pružanje informacija, primanje izjava i druge radnje kojima se izvršavaju pravni akti” (Zakon o opštem upravnom postupku, 2016, čl. 27).

U literaturi se izdvajaju tri obeležja „upravne radnje kao vrste upravne aktivnosti: 1) da je konkretan, a ne apstraktan čin javno-pravnog organa, 2) da nije pravni akt (nema samostalna i neposredna pravna dejstva), da nije ni upravni akt, a ni upravni ugovor, 3) da vrši uticaj na prava, obaveze i pravne interese fizičkih i pravnih lica” (Tomić, 2019, 260).

## 8. PRUŽANJE JAVNIH USLUGA

Po slovu Zakona, „pod pružanjem javnih usluga smatra se obavljanje privredne i društvene delatnosti, odnosno poslova za koje je zakonom utvrđeno da se vrše u javnom interesu, kojima se obezbeđuje ostvarivanje prava i pravnih interesa, odnosno zadovoljavanje potreba korisnika javnih usluga, a koji ne predstavljaju drugi oblik upravnog postupanja” (Zakon o opštem upravnom postupku, 2016, čl. 31). U naučnim studijama se navodi da je „ovde reč o specijalnom skupu različitih postupanja nenormativnog (faktičkog) karaktera, o pružanju javnih usluga (privrednih i neprivrednih, tj. društvenih: zdravstvenih, komunalnih, obrazovnih,

kulturnih i sijaset drugih) korisnicima, u opštem interesu” (Tomić, 2019, 276).

## 9. PRAVNA PRIRODA UPRAVNIH AKTIVNOSTI

Pojam upravne aktivnosti odnosi se na raznovrsne akte i radnje koje obavlja uprava (Milkov, 2003, 9). Izučavanjem se dolazi do zapažanja da je reč o osobenim pravnim pojmovima kojima se ustanovljuju odnosi svojevrstni u pogledu prava i obaveza ali i ciljeva, a koji se mogu razmatrati iz više uglova i po osnovu više kriterijuma. Posebnu osobenost im daje to što su u novom Zakonu upravne aktivnosti svrstane na jednom mestu.

Iz gore navedenog se može uočiti da upravne aktivnosti predstavljaju važan segment upravnog prava, ali uprkos tome, njihovoj pravnoj prirodi u literaturi u Srbiji nije posvećena odgovarajuća pažnja. Neki od autora ističu da je utvrđivanje pravne prirode nekog pravnog pojma zapravo definisanje „kojoj vrsti pravnih poslova pripada s obzirom na njegove osobine i bitne elemente” (Janković, 2012).

U osnovi promišljanja o pravnoj prirodi upravnih aktivnosti leži i razmatranje upravnih modela (Dimitrijević, 2019, 44), kao i utvrđivanje određenih terminoloških pitanja, poput onog o samom pojmu uprave (Dimitrijević, 2019), posebno stoga jer je svaki sistem neprekidno u traganju za „internom i eksternom adaptacijom na promene” (Radovic-Markovic Mirjana, Sallamzadeh Aidin, Vujicic Sladjana, 2019).

Svrstavanje upravnih aktivnosti se može učiniti prema različitim kriterijumima. Pored poslovične načelne korisnosti metodološkog razvrstavanja, davanje odgovora na pitanje o pravnoj prirodi navedenih upravnih aktivnosti ima uticaj na položaj pomenutih pravnih instituta. Upravne aktivnosti koje su bliže uređene u novom Zakonu imaju elemente koji su zajednički a) svim, b) pojedinim grupama aktivnosti ili c) pojedinim aktivnostima.

Kada je reč o elementima pravne prirode koji su zajednički svim upravnim aktivnostima, uočava se:

- Da su utemeljene na pravnim propisima;
- Da je njihov osnovni pravni okvir uređen jednim propisom – Zakonom o opštem upravnom postupku;
- Da ih uvek vrše upravni organi po predviđenom postupku koji može da bude manje ili više formalizovan odnosno da su bar jedan od učesnika u postupku, i
- Da je reč o zadovoljavanju javnog interesa.

U naučnim radovima se posebno izdvaja kao zajednički kriterijum to da je kod svih navedenih upravnih aktivnosti reč o pravnom procesu bez spora (Tomić, Milovanović, Cucić, 2017, 27).

Kada je reč o grupnim elementima pravne prirode upravnih aktivnosti, one se u literaturi dele i na „(a) normativne, jednostrane (klasični upravni akt, kao i novouvedeni garantni akt) i dvostrane (upravni ugovor); i (b) nenormativne aktivnosti, upravne radnje i pružanje, odnosno obezbeđenje pružanja javnih usluga u smislu faktičkog rada u upravnim stvarima” (Tomić, Milovanović, Cucić, 2017, 20).

U literaturi se uočava i podela na pravne i nepravne aktivnosti i radnje (Miljić, 2016, 17). Prema istom autoru „ova podjela je opšteprihvaćena u našoj teoriji. Navešćemo samo neke autore koji prihvataju ovaj kriterijum podele: L. Kostić, Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije, Beograd, 1936, str. 1–2; S. Lilić, Upravno pravo – Upravno procesno pravo, Beograd, 2010, str. 260; P. Kunić, Upravno pravo, Banja Luka, str. 219; Z. Tomić, Opšte upravno pravo, Beograd, 2009, str. 186; D. Milkov, Upravno pravo, Beograd, 1998, str. 7.”

Pored gore navedenih kriterijuma, analiza se može vršiti i sa aspekta:

- njihovih učesnika (subjekata);
- pitanja na koga se odnose;
- uspostavljanja i prestanka navedenih upravnih aktivnosti,
- predmeta navedenih upravnih aktivnosti...<sup>8</sup>

Povrh toga, svaka od gore navedenih upravnih aktivnosti ima svoje sopstvene specifičnosti, što se navodi u stručnim komentarima te se tako zakonom koji uređuje upravni postupak u delu „koji uređuje važenje zakona, predviđa da odredbe zakona kojima se, zbog specifične prirode upravnih stvari u pojedinim upravnim oblastima, propisuju neophodna odstupanja od pravila opšteg upravnog postupka, moraju biti u saglasnosti sa osnovnim načelima utvrđenim ovim zakonom” (Tomić, Milovanović, Cucić, 2017, 22).

## 10. OSVRT NA NEKE OSOBENOSTI NADZORA U OBLASTI OSIGURANJA U SRBIJI

Primena upravnog prava ima svoje osobenosti u oblasti prava osiguranja (Jovanović, 2016, 7). Propisi kojima se uređuje osiguranje u Srbiji su u postupku prilagođavanja zakonodavstvu Evropske unije (Directive (EU) 2016/97). „Razlozi za delimično ispunjenje obaveza u vezi su sa stepenom razvoja tržišta osiguranja u Republici Srbiji i standardom i ekonomskim mogućnostima stanovništva.”<sup>9</sup> U vremenu upravnog

<sup>8</sup> Dalje ispitivanje pravne prirode upravnih aktivnosti sa njihovim predmetom, dejstvom i obeležjima, kako formalnim tako i materijalnim, predmet je posebnog rada koji je u pripremi.

<sup>9</sup> Izjava NBS o usklađenosti predloga Zakona o osiguranju iz 2014. godine sa propisima Evropske unije.

prava na prekretnici i u kontekstu uticaja pravne prirode upravnih aktivnosti u oblasti posebnih upravnih postupaka u Srbiji i u regionu, celishodno je razmotriti određene osobenosti pravnog uređivanja koje su prisutne i u oblasti prava osiguranja u Srbiji. One su propisane Zakonom o osiguranju<sup>10</sup>, koji je veoma značajan jer se njime „uređuje obavljanje delatnosti osiguranja u Republici Srbiji, odnosno uslovi za osnivanje i poslovanje društava za osiguranje i društava za reosiguranje, obavljanje poslova posredovanja u osiguranju i reosiguranju, obavljanje poslova zastupanja u osiguranju, vršenje nadzora nad obavljanjem delatnosti osiguranja, zaštita prava osiguranika, ugovarača osiguranja, korisnika osiguranja i trećih oštećenih lica, kao i obavljanje u Republici delatnosti osiguranja lica iz država članica EU i stranih država” (Zakon o osiguranju, 2014, čl. 1).

Navedenim propisom je uređeno da „Narodna banka Srbije kao svojevršnim upravnim aktom odlučuje o izdavanju, prestanku važenja, odnosno oduzimanju dozvola i izdavanju, prestanku važenja, odnosno oduzimanju saglasnosti iz ovog zakona, o merama koje se izriču u postupku vršenja nadzora u skladu sa ovim zakonom i o drugim pitanjima iz svoje nadležnosti propisanim zakonom” (Zakon o osiguranju, 2014, čl. 14).<sup>11</sup> Istim propisom predviđeno je da se na postupak i radnje u vezi sa ovim pitanjem shodno primenjuju odredbe zakona kojim se uređuje opšti upravni postupak, ako ovim zakonom nije drukčije uređeno (Stojković, 2022, 303).

U naučnim studijama se uočava da je spor pune jurisdikcije, iako većinom omogućen propisima, u sudskoj praksi – izuzetak.<sup>12</sup> Posebnu konkretizaciju u ovoj, specifičnoj oblasti, daje odredba predviđena gore pomenutim stavom 4, čl. 14, koja predviđa da u upravnom sporu protiv rešenja iz tog člana sud ne može rešiti upravnu stvar za čije je rešavanje ovim zakonom utvrđena nadležnost Narodne banke Srbije. Zakonodavac u navedenoj oblasti, dakle, predviđa isključivo spor ograničene jurisdikcije. Načelni stavovi nauke i prakse o tome kada je celishodno presuditi u sporu pune jurisdikcije, a kada u sporu ograničene jurisdikcije izneti su u literaturi (Cucić, 2015). Naime, članom 43, st. 3 Zako-

<sup>10</sup> Sl. glasnik RS, br. 139/2014 i 44/2021.

<sup>11</sup> O pravnoj prirodi NBS, videti: Rapajić, M. Dimitrijević, P. (2018). „Pravna priroda Narodne banke Srbije u svojstvu vršioca uprave”, „Pravo pred izazovima savremenog doba”, koja je održana 13. i 14. aprila 2018. godine na Pravnom fakultetu Univerziteta u Nišu, 187–220.

<sup>12</sup> „Uprkos zakonodavnom istrajavanju na dosta široko postavljenoj mogućnosti odlučivanja u punoj jurisdikciji, upravno-sudska praksa nije našla za shodno da češće i smelije koristi tu mogućnost” (Cucić, 2015).

na o upravnim sporovima<sup>13</sup> predviđeno je da „izuzetno, u pojedinim materijama spor pune jurisdikcije može da bude izričito isključen posebnim zakonom”, što je i urađeno u konkretnom slučaju, i to Zakonom o osiguranju. Pojam izuzetno bi svakako trebalo bliže urediti izmenama važećeg Zakona, što bi podrazumevalo i definisanje kriterijuma. Da je i inače reč o zakonskom izuzetku od izuzimanja načelne mogućnosti vođenja spora pune jurisdikcije, ukazuje se u stavu 43, st. 4, u kojem se navodi: „Ako tužilac traži da sud svojom presudom reši upravnu stvar, sud je obavezan da posebno navede razloge zbog kojih taj zahtev nije prihvatio.”

Postoje i shvatanja da je zakonsko rešenje koje i formalno isključuje mogućnost spora pune jurisdikcije u upravnom sporu protiv rešenja nadzornog organa osiguranja delikatno sa stanovišta prava na sudsku zaštitu (Petrović Tomić, 2019). U delu literature se navodi da sudska zaštita u upravnom sporu protiv rešenja nadzornog organa osiguranja, shodno propisima, deluje samo kao teorijska, jer nadzorni organ osiguranja može više puta ponoviti suštinski identično rešenje, a sud ima mogućnost samo da poništava takva rešenja. Na drugoj strani, upravni sud nema na raspolaganju procesno-pravne instrumente kojima bi mogao da prekine niz donošenja rešenja koja su na sličan način eventualno nezakonita. Ima i shvatanja da postoji potreba za iznalaženjem mehanizma kojim bi se uspostavila ravnoteža, posebno ako se ima u vidu da upravna tužba protiv rešenja nadzornog organa osiguranja nema suspenzivno dejstvo.

Korisno je podsetiti da je „s obzirom na značaj pitanja usklađivanja posebnih zakona sa Zakonom o opštem upravnom postupku, naročito sa aspekta obezbeđenja vladavine prava i pravne sigurnosti i imajući u vidu nužnost obezbeđenja trajnosti procesa usklađivanja, formirano Koordinaciono telo za usklađivanje posebnih zakona sa Zakonom o opštem upravnom postupku” (Petrović Tomić, 2019).<sup>14</sup>

U novijem periodu, po važećem Zakonu o osiguranju, pred Upravnim sudom nema sporova protiv rešenja u predmetima oduzimanja dozvole za rad. Poslednji spor te vrste, po ranijem Zakonu o osiguranju,<sup>15</sup> pokrenut je tužbom radi poništaja rešenja Narodne banke Sr-

bije – Uprave za nadzor nad finansijskim institucijama, u predmetu likvidacije jednog društva za osiguranje (u daljem tekstu: XY). Prethodno je pomenuto društvo rešenjem NBS od 31. jula 2014. godine izgubilo licencu za rad. Upravni sud je 2015. godine doneo rešenje kojim se tužba odbacuje. U obrazloženju presude je, između ostalog, navedeno da „tužioci nisu ovlašćeni za pokretanje i vođenje upravnog spora protiv osporenog rešenja... Ovo stoga što iz obrazloženja osporenog rešenja nesumnjivo proizilazi da tužioci nisu bili stranke u postupku koji je prethodio donošenju osporenog rešenja, jer protiv njih nije vođen upravni postupak, već protiv a.d.o. „XY”... Akcionari zaštitu prava koja proizilaze iz posedovanja akcija, ostvaruju preko nadležnih organa akcionarskog društva u skladu sa odredbama Zakona o osiguranju, sve dok osiguravajuće društvo kao pravno lice postoji, a tužbu u ime osiguravajućeg društva kao pravnog lica, pa i u predmetima oduzimanja dozvole za rad, potpisuje zakonski zastupnik osiguravajućeg društva. Ukoliko pre pravnosnažnosti rešenja – odluke o oduzimanju dozvole za rad nad osiguravajućom društvom bude otvoren postupak likvidacije, prema članu 22 Zakona o stečaju i likvidaciji banaka i društava za osiguranje (Službeni glasnik RS, br. 61/05), jedino likvidacioni upravnik može zastupati osiguravajuće društvo u likvidaciji, pa i osporavati rešenje o likvidaciji.” U obrazloženju navedene presude je zaključeno: „Po stavu ovog suda, a ni iz odredbe Zakona o osiguranju i Zakona o privrednim društvima, ne proizilazi da akcionari imaju neposredan na zakonu zasnovan interes za osporavanje zakonitosti rešenja o likvidaciji, koje je Uprava za nadzor nad finansijskim institucijama donela na osnovu rešenja o oduzimanju dozvole za obavljanje poslova osiguranja, izdatog od strane Narodne banke Srbije, Izvršnog odbora. Stoga akcionari osiguravajućeg društva, ni pojedinačno, a ni skupno nemaju aktivnu legitimaciju za podnošenje tužbe protiv rešenja o likvidaciji osiguravajućeg društva.”<sup>16</sup>

U novije vreme je nakon sprovedene kontrole, nadzorni organ u oblasti osiguranja kaznio neke osiguravajuće kuće, na primer, osiguravajuću kuću WZ, zbog kršenja Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju. Pomenuto osiguravajuće društvo je pojedinim licima povezanim sa tehničkim pregledima uplaćivalo sredstva po osnovu fiktivnih ugovora o zakupu i reklama. U konkretnom slučaju je reč o simulovanom pravnom poslu koji je trebalo da posluži za pokriće pri uplaćivanju visokih provizija na tržištu prodaje polisa, jer su provizije ograničene na 5 odsto. Takvim postupanjem je obezbeđivan znatniji tržišni segment. U pravnom licu su kažnjeni predsednik i članovi izvršnog odbora. Protiv ovakvih odluka osiguravajuća društva uglavnom

<sup>13</sup> Službeni glasnik RS, br. 111/2009.

<sup>14</sup> Usklađivanje posebnih Zakona sa ZUP-om, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave. Dostupno na: <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/reforma-upravnog-postupka/uskladjivanje-posebnih-zakona-sa-ezumom/>, 22. 9. 2022. Na istom mestu, u nastavku se navodi: „Koordinaciono telo Vlade radi na proceni usklađenosti odredaba posebnih zakona sa Zakonom o opštem upravnom postupku, utvrđivanjem obaveze i obima usklađivanja posebnih zakona sa Zakonom o opštem upravnom postupku.”

<sup>15</sup> Sl. glasnik RS, br. 55/04... 116/13.

<sup>16</sup> Presuda Upravnog suda Srbije, I-5 U. III53/14.

ne vode sudske postupke, jer Upravni sud, u sklopu svoje nadležnosti, samo procenjuje da li je procedura sprovedena u skladu sa zakonom, kojim su propisane i same visine kazni.

Mnoga pitanja se u praksi rešavaju dijalogom odnosno vansudskim dogovorima. Tako je bilo i nedavno, kada su osiguravajuće kuće podigle, u proseku za 22 odsto, cene svojih usluga. Među razlozima koji su navedeni za uvećanje iznosa polisa bili su: više cene rezervnih delova, uvećana cena transporta havarisanih vozila, uvećana cena radnog sata majstora kao i viši troškovi procene štete.

Ubrzo zatim, Narodna banka Srbije je zauzela stav da nema dovoljno opravdanja za uvećanje tarifa premija na ovom tržištu, s obzirom da je reč o veoma profitabilnoj oblasti, u kojoj je odnos šteta i premije veoma povoljan. Organ nadležan za nadzor osiguranja je naglasio i da je povećanje realizovano bez odgovarajuće prethodne analize njegovih efekata, što se u vremenu ekonomske krize u svetu može negativno odraziti na parametre poslovanja preduzeća u Srbiji. Narodna banka Srbije je takođe obavestila osiguravajuće kuće da će „u okviru svojih nadzornih ovlašćenja pokrenuti postupke nadzora protiv onih društava za osiguranje koja nastave sa naplatom neopravdano povećanih premija i preduzeti sve potrebne mere u cilju zaštite prava i interesa ugovarača osiguranja, uz primenu mera nadzora i drugih sankcija prema društvu za osiguranje, odnosno odgovornim licima.”<sup>17</sup>

Udruženje osiguravača Srbije je, sledstveno tome, obavestilo da su osiguravajuće kuće donele odluke da odustanu od viših cena polisa autoodgovornosti. Narodna banka Srbije je istovremeno usvojila propis sa ciljem da se ovakve pojave ubuduće spreče. Naime, propisom je pravno uređena procedura donošenja budućih odluka od strane osiguravača kada je reč o tarifama premija za obavezna osiguranja. Propisom su osiguravajuće kuće obavezane da 60 dana pre poskupljenja zatraže od NBS saglasnost, uz davanje obrazloženja o opravdanosti. Osiguravajuće kuće će ubuduće posebno morati da navedu srazmeru uzajamnih davanja u ugovorima o obaveznom osiguranju.<sup>18</sup>

Na kraju, valja se kratko osvrnuti i na varijetete u oblasti zaštite korisnika finansijskih usluga (vansudsko rešavanje sporova). U Srbiji je na snazi Zakon o

zaštiti korisnika finansijskih usluga (Sl. glasnik RS, br. 36/2011, 139/2014). Ovim propisom se, u članu 1, uređuju „prava korisnika finansijskih usluga koje pružaju banke, davaoci finansijskog lizinga i trgovci, kao i uslovi i način ostvarivanja i zaštite tih prava”. Postupak koji se pokreće pismenom pritužbom a vodi pred nadležnim odeljenjem NBS je dobrovoljan. Ovlašćenja organa koji vodi postupak bi mogla da budu nešto veća. Strane u sporu često ne prihvataju medijaciju kao način rešenja spora. Zaposleni u nadležnom odeljenju NBS podvrgavaju se kontroli rukovodioca organa, koji za rad odgovara Narodnoj skupštini.

U našem bližem okruženju postoje i drugačija rešenja. Čini se da su u Hrvatskoj neka od rešenja, kada je reč o izvansudskom rešavanju sporova, nešto drugačija. Primera radi, to dolazi do izražaja u pogledu obaveznosti postupka i u pogledu toga kome ovaj specijalizovani ombudsman odgovara za svoj rad. Naime, „Ombudsman ima ovlasti za postupanje nad svim društvima za osiguranje koji su članovi HUUO (napomena: Hrvatski ured za osiguranje). Društvo za osiguranje uvijek je uključeno u postupak izvansudskog rešavanja sporova pred ombudsmanom kad god postoji njegova nadležnost, bez obzira pristaje li društvo za osiguranje na to ili ne” (Marin, 2018, 9, prema: Belanić, 2022, 285). Rad ombudsmana nadzire tročlano telo, koje u svom sastavu ima predstavnika društava za osiguranje, predstavnika potrošača i jednog samostalnog eksperta iz oblasti osiguranja.<sup>19</sup> Ovakav sastav u pogledu nadzora može da doprinese boljem fokusu ombudsmana.

Pored toga, u Evropi je u ovoj oblasti prisutna nešto drugačija praksa i u nekim drugim zemljama, kao što su Velika Britanija i Nemačka. U ovim zemljama „ombudsman ispituje da li su odluke društva za osiguranje u skladu sa svim propisima koji uređuju ugovor o osiguranju i položaj potrošača (dakle, kao što su to ovlasti redovnog suda). No najvažnija je razlika što su odluke ombudsmana pravno obvezujuće za osiguratelje do određenog iznosa” (Belanić, 2022, 300). U razmatranju upravnog prava na prekretnici korisno je imati u vidu uporedno-pravna rešenja, kako bi se neka od njih mogla sa uspehom primeniti.

## 11. ZAKLJUČAK

Upravno pravo u Srbiji, kao i u mnogim drugim pravnim sistemima u svetu, iz brojnih razloga nalazi se na prekretnici, a posebno u traganju – gde povući finu granicu javnog sektora sa privatnim. Sistem upravnog prava određene zemlje utiče na to šta se u pozitivno-

<sup>17</sup> Osiguravajućim društvima naloženo da vrate premiju osiguranja od autoodgovornosti na prethodni nivo, NBS, 25. avgust 2022. godine. Dostupno na: [https://nbs.rs/sr\\_RS/scripts/showcontent/index.html?id=18362](https://nbs.rs/sr_RS/scripts/showcontent/index.html?id=18362), 20. 9. 2022.

<sup>18</sup> Sva osiguravajuća društva obavestila Narodnu banku Srbije da vraćaju premiju osiguranja od autoodgovornosti na prethodni nivo, NBS, 26. avgust 2022. Dostupno na: [https://nbs.rs/sr\\_RS/scripts/showcontent/index.html?id=18364](https://nbs.rs/sr_RS/scripts/showcontent/index.html?id=18364), 20. 9. 2022.

<sup>19</sup> Odluka o osnivanju i radu Pravobraniteljstva na području osiguranja, 2018, čl. 7, st. 2.

pravnom smislu može smatrati upravnim aktivnostima, a u literaturi se govori i o pravnoj prirodi ovih aktivnosti koja će se vremenom dodatno iskristalisati.

Prilikom preduzimanja reformskih aktivnosti u oblasti upravnog prava u određenoj zemlji potrebno je uzeti u obzir društveno-ekonomske i tehničko-tehnološke promene u novijem periodu. Među neophodnim preduslovima za modernizaciju upravnog prava, između ostalih, nalaze se i izgradnja demokratske države zasnovane na vladavini prava, odgovornosti, javnosti, ekonomičnosti i efikasnosti, kao i izgradnja javne uprave usmerene ka građanima, koja je sposobna da građanima i poslovnim subjektima pruži visok kvalitet usluga uz razumne troškove, u sklopu kojih aktivnosti ombudsmana imaju važno mesto i ulogu. Dalja reforma upravnog prava svakako podrazumeva odgovarajući milje u sklopu kojeg se pažljivo odmeravaju tehnike kao što su decentralizacija i centralizacija, profesionalizacija i depolitizacija, kao i koordinacija javnih politika uz uvođenje elektronske uprave.

Na dalje prekretnice upravnog prava svakako će imati uticaja i diskusije u vezi sa dimenzijama i granicama između javnog i privatnog sektora, kao i odmeravanje u kojoj meri je upravno pravo vlast a u kojoj – vršenje javne službe.

Prof. dr Mihajlo RABRENOVIC  
AIDA Serbia, Member of the Management Board

## Administrative law at a turning point and the legal nature of administrative activities: A review of some peculiarities of the supervision of insurance activities in Serbia

Review scientific paper

### Summary

Administrative law is increasingly faced with various challenges and growing social needs that require innovative solutions. The demands of social groups for greater efficiency of administrative law are expressed in the constitutional framework of the jurisdiction of the legislative, administrative and judicial authorities. At the same time, the legal nature of various types of administrative activities is being searched. Some of them are regulated for the first time by the new Law on General Administrative Procedure, thus becoming the subject of scientific and practical analysis.

Persons carrying out administrative activities shall apply the standards of administrative procedures to

Analizom efekata važećih propisa (kako procesnih, tako i materijalnih) u kontinuitetu će se dolaziti do zaključaka u kom pravcu je potrebno da se vrši usklađivanje posebnih zakona. Među ciljevima koji se posebno izdvajaju svakako je i veće jedinstvo sistema upravnog postupanja.

Za sagledavanje upravnog prava na prekretnici od značaja je razumevanje načina na koji su povezani upravni postupak i upravni spor kada je reč o nadzoru nad delatnošću osiguranja u Srbiji. S tim u vezi, pitanje obuhvata delovanja u fazi sudskog rešavanja, pored normativno-tehničke i praktične, svakako je i pravno-političke prirode. Iako je za veliki broj slučajeva dozvoljen, u pravosuđu se spor pune jurisdikcije retko koristi. Stoga se ne može pretpostaviti da bi bio i korišćen u praksi, sve i da je članom 14 Zakona o osiguranju omogućen. Takođe, u praksi se retko vode postupci protiv rešenja Narodne banke Srbije. Mogući razlozi koji to objašnjavaju prevazilaze okvire ovog rada.<sup>20</sup>

Konkretna pitanja pravnog normiranja su omeđena i kontekstom u koji određeno društvo smešta sistem upravnog prava i time kako uređuje pravnu prirodu upravnih aktivnosti. Opredeljenje Srbije da bude na evropskom putu ka unapređenju pravnog okvira daje posebno svetlo i karakter, uz dalju obavezu konsultovanja pojedinih inostranih pravnih rešenja.

which the insurance supervisory authority is also bound. The Law on Insurance, the Law on the National Bank of Serbia and regulations governing special administrative procedures regulate the legal position of the insurance industry and the National Bank of Serbia's supervisory and regulatory powers. The Insurance Law stipulates the Administrative Court cannot resolve an administrative matter in a dispute of full jurisdiction,

<sup>20</sup> Među mogućim razlozima mogu se pomenuti: 1) odnosi su uglavnom harmonični; 2) sva pitanja se uglavnom rešavaju u sklopu posebnog upravnog postupka, ili 3) osiguravajuće kuće se ustručavaju da se upuste u sudsku proceduru u kojoj sud nema nadležnost da donese odluku u sporu pune jurisdikcije.



if the subject matter is within the competence of the National Bank of Serbia.

**Keywords:** administrative law, legal nature of administrative activities, special administrative procedure, insurance, supervisory authority of insurance, harmonization with the law of the European Union

#### LITERATURA (REFERENCES)

- Anđelković, J. (2018). Upravna stvar, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, LVII (79), 455–475.
- Belanić, L. (2022). Ombudsman u osiguranju kao alternativa u zaštiti potrošača – Iskustva iz Hrvatske i osvrt na poredbeno pravo, Jovanović, S. Marano, P. (urednici) u: Osiguranje i pravno-ekonomsko okruženje – širi i uži okvir (282–302). Beograd. Udruženje za pravo osiguranja Srbije i Udruženje osiguravača Srbije.
- Davinić, M. (2017). Dvostepeno upravno sudstvo u Kraljevini Jugoslaviji – normativni okvir i praksa, *Pravni život*, 10, 283–298.
- Davinić, M. (2004). Konceptija upravnog prava Sjedinjenih američkih država. Beograd: Dosije i Udruženje za javnu upravu Srbije.
- Davinić, M. (2013). Evropski ombudsman i loša uprava. Beograd: Zaštitnik građana.
- Davinić, M. (2020). Zakon o opštem upravnom postupku – Zakon o upravnim sporovima. Priredio Davinić, M. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Davinić, M. Krstić, I. (2019). Vodič za primenu relevantnih propisa u oblasti azila i migracija. Beograd: „Grupa 484”.
- Dimitrijević, P. (2019). Upravno pravo – opšti deo (peto izdanje). Beograd: Medinvest.
- Directive (EU) 2016/97 of the European Parliament and of the Council of 20 January 2016 on insurance distribution (recast).
- Zakon o opštem upravnom postupku, Službeni glasnik RS, br. 18/2016, 95/2018 – Autentično tumačenje.
- Zakon o osiguranju, Sl. glasnik RS, br. 139/2014 i 44/2021.
- Zakon o upravnim sporovima, Službeni glasnik RS, br. 111/2009.
- Janković, J. (2012). Pravna priroda ugovora o radu, *Glasnik prava*, 3(3), 28–44.
- Jovanović, S. (2016). Pravo osiguranja. Novi Sad: „Privredna akademija”.
- Kostić, L. (1936). Administrativno pravo, III. Beograd: G. Kon.
- Krbek, I. (1957). Upravni akt. Rad Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti, knjiga 311, Zagreb.
- Krstić, M., & Pavlović, N. (2020). Behavioral Economics: New Dimension in Understanding the Real Economic Behavior. In Akkucuk, U. (ed), *Handbook of Research on Sustainable Supply Chain Management for the Global Economy* (pp. 281–298). US, Pensilvania, IGI Global.
- Lilić, S. (2011). Res administrativa (upravna stvar). Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Centar za izdavaštvo i informisanje.
- Milenković, D. (2017). Upravni ugovori u zakonima opštem upravnom postupku zemalja Zapadnog Balkana, *Strani pravni život*, tom (3), 67–80.
- Milkov, D. (1983). Pojam upravnog akta, doktorska disertacija. Beograd: Pravni fakultet u Beogradu.
- Milovanović, D. Pravna sigurnost u kontekstu novog Zakona o opštem upravnom postupku. *Pravo i privreda*, god. 56, br. 7/9, 207–223.
- Milovanović, D. Cucić, V. (2015). Nova rešenja nacrtu Zakona o opštem upravnom postupku u kontekstu reforme javne uprave u Srbiji. *Pravni život*, 10.
- Milovanović, D. Ničić, J. Davinić, M. (2011). Professional development of civil servants in the Republic of Serbia, Predgovor Kavran, D. Beograd: Udruženje za javnu upravu Srbije i JP „Glasnik”.
- Odluka o osnivanju i radu Pravobraniteljstva na području osiguranja, Hrvatski ured za osiguranje, 29.3.2018, dostupno na: [https://huo.hr/upload\\_data/site\\_files/odluka-o-osnivanju-i-radu-pravobraniteljstva-na-podrucju-osiguranja-1-.pdf](https://huo.hr/upload_data/site_files/odluka-o-osnivanju-i-radu-pravobraniteljstva-na-podrucju-osiguranja-1-.pdf), 24. 1. 2022.
- Petrović Tomić, N. (2019). Pravo osiguranja – sistem. Beograd: Službeni glasnik.
- Radovic-Markovic Mirjana, Salamzadeh Aidin, Vujicic Sladjana (2019), Selection of organization models and creation of competences of the employed people for the sake of competitiveness growth in global business environment, *International Review*, 1-2, 64–71.
- Radović, M. (2009). Pravo posebnih upravnih postupaka. Banja Luka: Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci.
- Rapajić, M. Dimitrijević, P. (2018). „Pravna priroda Narodne banke Srbije u svojstvu vršioca uprave”, „Pravo pred izazovima savremenog doba” (187–220), koja je održana 13. i 14. aprila 2018. godine na Pravnom fakultetu Univerziteta u Nišu.
- Stojković, Lj. (2022). Primena i tumačenje prava u kontekstu pravilnog vršenja nadzora u osiguranju. Jovanović, S. Marano, P. (urednici) u: Osiguranje i pravno-ekonomsko okruženje – Širi i uži okvir (303–317). Beograd: Udruženje za pravo osiguranja Srbije i Udruženje osiguravača Srbije.
- Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine, Sl. glasnik RS, 42/2021 i 9/2022.
- Tomić, Z. (1993). Pravna priroda upravnih ugovora, *Pravni život*, 42(11–12), 2129–2140.
- Tomić, Z. (2019). Komentar Zakona o opštem upravnom postupku. Beograd: JP „Glasnik”.
- Tomić, Z. Blažić, Đ. (2017). Komentar Zakona o upravnom postupku Crne Gore. Podgorica: Fakultet za državne i evropske studije.
- Tomić, Z. Milovanović, D. Cucić, V. (2017). Praktikum za primenu Zakona o opštem upravnom postupku. Beograd: Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave.
- Cucić, V. (2018). Fino podešavanje Zakona o opštem upravnom postupku, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, LXVI(2), 139–163.
- Cucić, V. (2015). Upravni spor pune jurisdikcije – modeli i vrste, doktorska disertacija. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Šestomesečni izveštaj o radu Upravnog suda po materijama za period od 1. januara do 30. juna 2022. godine, od 18. jula 2022. godine, dostupno na: <http://www.up.sud.rs/uploads/useruploads/Izvestaji-o-radu-suda/SESTOMESE%C4%8CNI-IZVE%C5%A0TAJ-2022.pdf>, 20. 9. 2022.