

УДРУЖЕЊЕ ПРАВНИКА  
РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

ИЗДАВАЧ:

Удружење правника Републике Српске

ГЛАВНИ И ОДГОВОРНИ УРЕДНИК:  
Академик проф. др Рајко Кузмановић

РЕДАКЦИЈА:

Академик проф. др Снежана Савић,  
Академик проф. др Рајко Кузмановић,  
проф. др Миодраг Симовић,  
проф. др Валерија Шаула, проф. др Миле Дмичић,  
проф. др Никола Мојовић, проф. др Душко Медић,  
проф. др Енес Хашић

ИЗДАВАЧКИ САВЈЕТ:

Проф. др Витомир Поповић,  
проф. др Марко Рајчевић, др Драган Голијан,  
Јован Чизмовић, Маринко Плавшић, Ирена Мојовић,  
др Слободан Станишић, Амор Букић, Славко Гаврановић,  
Недељко Милијевић, др Тихомир Глигорић,  
Биљана Марић, Милан Томић.

Часопис „Правна ријеч“ излази два пута годишње

---

СЈЕДИШТЕ РЕДАКЦИЈЕ ЧАСОПИСА  
Ул. Веселина Маслеше бр. 28/1, Бања Лука  
Телефон/факс: 051/212-320  
[www.udruzenjopravnika.org](http://www.udruzenjopravnika.org)

# ПРАВНА РИЈЕЧ

ЧАСОПИС ЗА ПРАВНУ ТЕОРИЈУ И ПРАКСУ

Удружење правника Републике Српске је почетком 1996. Године, а крајем 2003, доношењем статутарних, програмских и других докумената, обновљено и утемељено као стручна, самостална, нестраначка организација правника у Републици Српској.

„Правна ријеч“, часопис за правну теорију и праксу, установљен је као гласило Удружења правника Републике Српске, који доприноси остваривању заједничких програмских интереса правника, професионалном унапређивању правне струке и развијању највиших моралних вриједности, правне етике и правне културе.

Часопис објављује чланке научног и стручног карактера из свих области права, те теоријска истраживања и студије из упоредног права и нашег права, као и материјале са научних, стручних и консултантских јавних расправа и других скупова правника. Часопис ће објављивати реферате, саопштења и дискусије са традиционалног савјетовања „Октобарски правнички дани“, под називом „Изградња и функционисање правног система“. У њему ће се поклонити пажња свему ономе што се у нашем правном животу и друштву у цјелини збива, а што доприноси стварању владавине права и модерне правне државе и изграђивању и нормалном функционисању нашег правног система. На његовим странама објављују се и одабране одлуке из судске, управне и арбитражне праксе, осврти и прикази нових књига из правне књижевности, као и разноврсни прилози из свакодневне правничке праксе.

Као гласило Удружења правника Републике Српске, часопис прати дјеловање правничке организације и о њој обавјештава читаоце и укупну јавност.

Број 22

Година VII

БАЊА ЛУКА, 2010.

## СЕДМИ ОКТОБАРСКИ ПРАВНИЧКИ ДАНИ, БАЊА ЛУКА, 2010.

Као и у протеклих шест, и ове године *ОКТОБАРСКИ ПРАВНИЧКИ ДАНИ!*

Осмог и деветог октобра 2010. на Правном факултету Универзитета у Бањој Луци окупиће се преко петсто учесника из Републике Српске, Федерације Босне и Херцеговине, Републике Србије, Републике Македоније, Републике Словеније, Републике Црне Горе и Републике Хрватске, да под сталном темом Савјетовања ИЗГРАДЊА И ФУНКЦИОНИСАЊЕ ПРАВНОГ СИСТЕМА, изложе своје радове и расправе актуелне теме из правне области.

Рад савјетовања ће се одвијати кроз пет катедри – ДРЖАВНОПРАВНУ, КРИВИЧНОПРАВНУ, УПРАВНОПРАВНУ И РАДНОПРАВНУ, ГРАЂАНСКОПРАВНУ, ПРИВРЕДНОПРАВНУ И МЕЂУНАРОДНОПРАВНУ – у оквиру којих ће бити изложено преко 150 научних и стручних реферата, од стране еминентних стваралаца из различитих области теорије и праксе права.

Организатори овогодишњег Савјетовања су Удружење правника Републике Српске и Правни факултет у Бањој Луци, а суорганизатори су Адвокатска комора Републике Српске, Нотарска комора Републике Српске и Центар за едукацију судија и тужилаца Републике Српске.

Покровитељ савјетовања је Влада Републике Српске.

Савјетовање ће бити окончано доношењем ПРЕПОРУКА И ЗАКЉУЧАКА.

## САДРЖАЈ

ДРЖАВНОПРАВНА ОБЛАСТ .....	11
Академик проф. др Снежана Савић: РЕФЕРЕНДУМ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ .....	13
Проф. др Миле Дмичић: УСТАВНОСТ И ЗАКОНИТОСТ И УРЕДБОДАВНА ОВЛАШЋЕЊА ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ .....	27
Prof. dr Marijana Rajvančić: PRAVA NACIONALNIH MANJINA U USTAVNOM SISTEMU SRBIJE .....	45
Др Ирена Пејић: ОДГОВОРНОСТ ВЛАДЕ ПРЕД ПАРЛАМЕНТОМ .....	55
Проф. др Радомир В. Лукић: АКТУЕЛНЕ ДИЛЕМЕ О КОЛЕГИЈАЛНОМ ИЛИ ИНОКОСНОМ ШЕФУ ДРЖАВЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ .....	71
Проф. др Александар Ђурђев: УСТАВНОСТ СРБИЈЕ У ПЕРИОДУ 1946-1990 .....	83
Prof. dr Igor Kaučič: IZMENE USTAVA REPUBLIKE SLOVENIJE RADI UKLJUČENJA U EVROPSKU UNIJU .....	91
Др Војислав Ђурђић, Др Марко Трајковић: ЗАШТИТА ЉУДСКОГ ДОСТОЈАНСТВА .....	103
Др Момир Милојевић: СЛОЖЕНОСТ И ЈЕДИНСТВО ПРАВА .....	117
Др Драган Батављевић: ЕКОЛОШКО ПРАВО - ПОСЕБНА ГРАНА ПРАВА КОЈА ДОБИЈА НА ЗНАЧАЈУ И СНАЗИ .....	147
Dr sc Izudin Hasanović: GLOBALNI POREDAK I SAVREMENA DRŽAVA .....	163
Доц. др Владан Петров: ПРИЛОГ РАСПРАВИ О КОНТРОЛИ УСТАВНОСТИ УСТАВНИХ АМАНДМАНА И УСТАВНИХ ЗАКОНА .....	177

Др Игор Милинковић: О ФЕДЕРАЛИЗАЦИЈИ РЕГИОНАЛНИХ ДРЖАВА (ДА ЛИ ЈЕ ТЕОРИЈСКИ МОДЕЛ РЕГИОНАЛНЕ ДРЖАВЕ ДОВЕДЕН У ПИТАЊЕ?) .....	183
Др Слободан Орловић, Наташа Рајић: УПОРЕДНИ ПРИКАЗ НАСТАВНИХ ПРЕДМЕТА ИЗ УСТАВНОПРАВНЕ МАТЕРИЈЕ .....	197
Др Срђан Ђорђевић, Благоје Пушоња: СЛАБЕ ТАЧКЕ СРПСКОГ УСТАВА .....	207
Др Милан Благојевић, Др Тихомир Глигорић: КО ДА НАС ЧУВА ОД ЧУВАРА? .....	217
Драган М. Голијан ОРГАНИЗАЦИЈА И ФУНКЦИОНИСАЊЕ КАНТОНА У ФЕДЕРАЦИЈИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ .....	227
Доц. др Синиша Каран ПАРЛАМЕНТ И ПАРЛАМЕНТАРИЗАМ Демократски израз народне суверености .....	233
Др Дарко Симовић, Мр Драгутин Аврамовић: НОРМАТИВНИ ОКВИР И ПРАКСА ПРОГЛАШЕЊА ВАНРЕДНОГ СТАЊА ПРЕМА УСТАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ОД 1990. ГОДИНЕ .....	251
Dr Goran Marković: UTICAJ SISTEMA RASPODJELE MANDATA NA STRANAČKE SISTEME .....	269
Др Биљана Петровић: ПРЕГЛЕД ЗАКОНОДАВСТВА ИЗ "ЗЕЛЕНОГ ПАКЕТА" - НОВИ ЕВРОПСКИ ЕКОЛОШКИ ПАРАМЕТРИ У СРБИЈИ .....	287
Dr Đurica Krstić: OVIČAJNO PRAVO – PRONUJALA PROŠLOST ILI KATEGORIJA VREDNA PAŽNJE I U 21. VEKU? .....	295
Мр Милан Пилиповић: ИЗБОР САВЈЕТА МИНИСТАРА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ И ИНСТРУМЕНТИ ПАРЛА МЕНТАРНЕ КОНТРОЛЕ ЊЕГОВОГ РАДА .....	305

Mr Dejan Matijević: ПОГЛЕД НА МЕТОДОЛОШКО-ПРАВНУ МИСАО РАДОМИРА ЛУКИЋА .....	325	Проф. др Љубиша Дабић: КОМОРЕ ЗДРАВСТВЕНИХ РАДНИКА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ .....	477
Mr Marko Stanković: НЕМАЧКИ ФЕДЕРАЛИЗАМ И ЕВРОПСКА УНИЈА – ПЕРСПЕКТИВА САВЕЗНОГ УСТАВНОГ СУДА СР НЕМАЧКЕ .....	337	Prof. Dr sc. Marinko Đ. Učur: НОМОТЕННИЧКЕ ПРЕТПОСТАВКЕ ЗА УСКЛАЂИВАЊЕ RADNOG ZAKONODAVSTVA S ACQUIS COMMUNAUTAIREOM (PRAVNOM STEČEVINOM EUROPSKE UNIJE) .....	501
Mr Jelena Vučković: ЗАШТИТА ПРАВА НА СЛОБОДАН ПРИСТУП ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА .....	349	Доц. др Милица Тепшић: ЕЛЕКТРОНСКО ВОЂЕЊЕ КАНЦЕЛАРИЈСКОГ ПОСЛОВАЊА КАО ВАЖАН ЕЛЕМЕНТ РАЗВОЈА ЕЛЕКТРОНСКЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ .....	509
Mr Dejan Šuput: ПОЈАМ СПОРТА И ОДРЕЂИВАЊЕ ПРАВНОГ ПОЈМА СПОРТА .....	361	Доц др Горан Обрадовић: СТАНДАРДИ РАДА У КОДЕКСИМА ПОНАШАЊА МУЛТИНАЦИОНАЛНИХ КОМПАНИЈА .....	523
Ljubomir Ožegović: USTAVNI SUDOVI U BOSNI I HERCEGOVINI U SISTEMU PODJELE VLASTI .....	373	Доц. др Зоран Лончар: ПОКРАЈИНСКА УПРАВА У АП ВОЈВОДИНИ .....	535
Сања Савић: ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ НАРОДА ПО ЗЕМАЉСКОМ УСТАВУ ИЗ 1910. ГОДИНЕ .....	387	Доц. др Сретен Југовић: УПРАВА КАО ЈАВНА ВЛАСТ И УПРАВА КАО ЈАВНА СЛУЖБА ..	549
Сава Аксић: СИСТЕМАТИКА У ПРАВУ .....	399	Mr Zoran Jovanović: ОДГОВОРНОСТ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У ПРАВНОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ .....	559
Милица Жупљанић: СРБИЈА КАО РЕГИОНАЛНА ДРЖАВА .....	407	Mr Слободанка Ковачевић-Перић: ПРИСТОЈАН РАД - ПРИСТОЈАН РАД ЗА СВЕ (од идејног концепта до универзалног циља) .....	569
Радмила Скокић: КРАЋИ ОСВРТ НА ЗАКОН О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О НАУЧНОИСТРАЖИВАЧКОЈ ДЕЛАТНОСТИ - НОВА ЗАКОНСКА РЕШЕЊА У СИСТЕМУ НАУЧНОИСТРАЖИВАЧКЕ ДЕЛАТНОСТИ .....	425	Mr Невенко Врањеш: ПОСТУПАК СЕЛЕКЦИЈЕ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У ОРГАНЕ УПРАВЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ .....	583
УПРАВНОПРАВНА И РАДНОПРАВНА ОБЛАСТ .....	437	Јелена Ковачић-Костић: ПРИМЕНА ПРАВНИХ НОРМИ О МОБИНГУ РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ .....	593
Проф. др Невенка Бачанин УПРАВНОПРАВНА ОБЕЛЕЖЈА СРПСКОГ ЈАВНОГ БЕЛЕЖНИШТВА .....	439	Љиљана Никић-Совиљ: ДОПУНСКИ РАД ЗДРАВСТВЕНИХ РАДНИКА И ЗАПОШЉАВАЊЕ У ЗДРАВСТВЕНИМ УСТАНОВАМА ИЗ ПЛАНА МРЕЖЕ ЗДРАВСТВЕНИХ УСТАНОВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ПЕРИОДУ ЕКОНОМСКЕ КРИЗЕ .....	613
Prof. dr Stevan Lilić: PRAVNA SREDSTVA U UPRAVNOM SPORU U SRBIJI .....	449	Александра Вуковић: ЗЛОСТАВЉАЊЕ НА РАДУ (МОБИНГ) У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ - ПРАВНИ АСПЕКТИ .....	623
Prof. dr Mladen Radivojević, Slaven Pečić, Jefko Džino: NOVI DOKUMENT-MENADŽMENT SISTEM KAO KORAK PREMA POSLOVNOJ INTELIGENCIJI U JAVNOJ UPRAVI .....	465		

Дејан Костић:  
ЗАКОНСКИ КОНЦЕПТ ПРАВА НА ШТРАЈК У  
РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ ..... 635

Анђелка Плавшић-Нешић:  
РЕГИОНАЛНА ШКОЛА ЗА ДРЖАВНУ УПРАВУ (ReSPA) ..... 645

УДК 35.075(497.11)

## ПРАВНА СРЕДСТВА У УПРАВНОМ СПОРУ У СРБИЈИ

Prof. dr Stevan Lilić\*

*Апстракт:* У правном поретку Србије, управни спор је уставна категорија. У управном спору суд одлучује о законитости појединачних (управних) аката којима се решава о признавању неког права или о утврђивању неке обавезе, односно о правном интересу, у појединачном случају. Устав Србије изричито предвиђа „право на правно средство” - Свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (чл. 36). Закон о управним споровима Србије из 1996. године није правно разлику између редовних и ванредних правних средстава. Међутим, на основу анализе текста могу се идентификовати следећа правна средства: жалба; захтев за ванредно преиспитивање правоснажне судске одлуке; захтев за заштиту законитости; тужба за понављања поступка; менјање и поништавање решења у вези са управним спором; правна средства у вези са неизвршењем пресуде у управном спору („нова тужба”, „poseban podnesak - opomena”, „захтев за доношење управног акта од стране суда”); захтев за повраћај ствари и накнаду штете у управном спору. Нови Закон о управним споровима Србије из 2009. године као правна средства предвиђа: приговор против решења судије појединца у управном спору; ванредна правна средства у управном спору (захтев за преиспитивање судске одлуке; тужба за понављање поступка); правна средства у вези са неизвршењем пресуде у управном спору („нова тужба”, „poseban podnesak - opomena”, „poseban podnesak - захтев за доношење управног акта од стране суда”); тужбу за накнаду штете због неизвршења судске одлуке у управном спору; захтев за повраћај ствари и накнаду штете у управном спору. Компаративна анализа одредби ранијег и новог Закона о управним споровима Србије показује да нов закон уводи нека правна средства која ранији закон не познаје (нпр. приговор, тужба за накнаду штете због неизвршења судске одлуке у управном спору), али да је његов значајан недостатак у томе што не предвиђа жалбу као правно средство у управном спору.

*Кључне речи:* Правна средства у управном спору, Закон о управним споровима Србије (1996), Закон о управним споровима Србије (2009).

\* Др. Стеван Лилић ([www.slilic.com](http://www.slilic.com)), редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду. Рад је резултат истраживања у оквиру пројекта „Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ”, Правног факултета у Београду.

## 1. UPRAVNI SPOR U PRAVNOM SISTEMU SRBIJE

Kako se ističe: „Ići sudiji znači ići pravdi. U ovih pet antičkih reči smeštena je čitava civilizacija prava i pravosuđa“.<sup>1</sup> Sudska kontrola uprave jedan je od osnovnih oblika pravne kontrole uprave. Upravni (administrativni) spor nastao je kao posledica suštinskih nedostataka raznih oblika upravne kontrole uprave, posebno onih koji se temelje na hijerarhijskom principu, sa jedne, i potrebe da se na odgovarajući način obezbedi sudska zaštita prava građana u odnosu na upravu, sa druge strane.<sup>2</sup>

U pravnom poretku Srbije, upravni spor je ustavna kategorija. U upravnom sporu sud odlučuje o zakonitosti pojedinačnih (upravnih) akata kojima se rešava o priznavanju nekog prava ili o utvrđivanju neke obaveze, odnosno o pravnom interesu, u pojedinačnom slučaju.

Tako, prema *Ustavu Republike Srbije* (2006),<sup>3</sup> „Zakonitost konačnih pojedinačnih akata kojima se odlučuje o pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu podleže preispitivanju pred sudom u upravnom sporu, ako u određenom slučaju zakonom nije predviđena drugačija sudska zaštita. (čl. 198. st. 2).“<sup>4</sup>

Prema *Zakonu o uređenju sudova* (2008),<sup>5</sup> Upravni sud sudi u upravnim sporovima i vrši druge poslove određene zakonom (čl. 29); dok je Vrhovni kasacioni sud neposredno viši sud za Privredni apelacioni sud, Viši prekršajni sud, Upravni sud i apelacioni sud (čl. 15, st. 1).

## 2. USTAVNO PRAVO NA PRAVNO SREDSTVO

Ustav Srbije izričito predviđa „pravo na pravno sredstvo“ (čl. 36). Tako: „Jemči se jednaka zaštita prava pred sudovima i drugim državnim organima, imaoćima javnih ovlašćenja i organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave. Svako ima pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu.“ U odnosu na odluke sudova, uključujući i one donete u upravnim sporovima, Ustav Srbije predviđa da sudsku odluku može preispitivati samo nadležni sud, u zakonom propisanom postupku (čl. 145, st. 4).

Uobičajeno je da se pravi razlika između redovnih i vanrednih pravnih sredstava. Po pravilu, redovna pravna sredstva su ona koja se uvek mogu koristiti (izuzev kada je njihovo korišćenje izričito zakonom isključeno), dok su vanredna pravna sredstva ona koja se mogu koristiti samo kada je to izričito predviđeno, odnosno pod uslovima koji se posebno navode. Tako, *Zakon o parničnom postupku* izričito razlikuje žalbu kao redovni pravni lek (čl. 355-388) od vanrednih pravnih

lekova kao što su revizija (čl. 394) i ponavljanje postupka (čl. 422-433).<sup>6</sup> Slično i *Zakon o opštem upravnom postupku* pravi razliku između žalbe (čl. 213-238) kao redovnog pravnog sredstva od ponavljanja postupka (čl. 239-250) i ostalih vanrednih pravnih sredstava, tzv. „naročiti slučajevi poništavanja, ukidanja i menjanja“ rešenja (čl. 251-260).<sup>7</sup>

## 3. PRAVNA SREDSTVA U UPRAVNOM SPORU PREMA ZAKONU O UPRAVNIM SPOROVIMA IZ 1996. GODINE

Zakon o upravnim sporovima iz 1996. godine (ZUS/96)<sup>8</sup> nije pravi razliku između redovnih i vanrednih pravnih sredstava. Međutim, u poglavlju koje je nosilo naslov „Nadležnost i pravni lekovi“ (čl. 17-20 ZUS/96), ZUS/96 govori o žalbi (čl. 18, st. 1 ZUS/96), zahtevu za vanredno preispitivanje pravosnažne sudske odluke (čl. 18-19), kao i o zahtevu za zaštitu zakonitosti (čl. 20 ZUS/96). U poglavlju „Postupak“ pod tačkom 2. ZUS/96 govori o „Postupku po pravnim lekovima“ (čl. 44-50 ZUS/96). U okviru ovog poglavlja u okviru tačke 3. posebno se govori o „Ponavljanju postupka“, odnosno o tužbi za ponavljanja postupka. (čl. 51-58 ZUS/96).

Treba, međutim istaći da je ZUS/96, osim pravnih sredstava koja su bila izričito naznačena, poznavao i jedan broj „skrivenih“ pravnih sredstava kao što je pravno sredstvo iz Zakona o opštem upravnom postupku „u vezi sa upravnim sporom“, kao i nekoliko pravnih sredstava u vezi sa izvršenjem sudske odluke donete u upravnom sporu („nova tužba“, „poseban podnesak - opomena“ i „zahtev za donošenje upravnog akta od strane suda“ u vezi sa neizvršenjem sudske odluke u upravnim sporovima).

### 3.1. Žalba protiv odluke suda u upravnom sporu (ZUS/96)

Iako je uobičajeno da žalba predstavlja redovno pravno sredstvo, u upravnom sporu prema Zakonu o upravnim sporovima iz 1996. godine žalba je *de facto* bila vanredno pravno sredstvo. To znači da se žalba u upravnom sporu nije mogla koristiti uvek, već samo kada je to izričito bilo propisano. Tako, protiv odluke donete u upravnom sporu žalba se mogla izjaviti samo ako je to predviđeno zakonom u određenim stvarima (čl. 18. st. 1. ZUS/96). Žalba se mogla podneti u roku od 15 dana od dana dostavljanja odluke stranci koja podnosi žalbu, a predavala se sudu čija se odluka pobija žalbom.<sup>9</sup> Nedozvoljenu ili neblagovremenu žalbu ili žalbu koju je izjavilo neovlašćeno lice odbacuje rešenjem sud protiv čije je odluke izjavljena žalba. Protiv tog rešenja dozvoljena je posebna žalba. Ako sud koji je primio žalbu propusti

<sup>6</sup> *Zakon o parničnom postupku*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 125/2004.

<sup>7</sup> *Zakon o opštem upravnom postupku*, Službeni list SRJ, br. 33/1997, 31/2001, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 30/2010.

<sup>8</sup> *Zakon o upravnim sporovima*, Službeni list SRJ, br. 46/1996.

<sup>1</sup> Slodoban Perović, *Prirodno pravo i sud*, Beograd, 1997, str. 7.

<sup>2</sup> Uporedi: Nikola Stjepanović, *Upravno pravo I-II*, Beograd, 1973.

<sup>3</sup> *Ustav Republike Srbije*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 86/2006.

<sup>4</sup> Međutim, moglo bi se reći da Ustav Srbije predviđa i poseban modalitet „ustavno-upravnog spora“. Prema članu 170. Ustava „Ustavna žalba može se izjaviti protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu.“

<sup>5</sup> *Zakon o uređenju sudova*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 116/2008.

<sup>9</sup> Sudska praksa: „Presuda mora da sadrži i pouku o žalbi ako je žalba dozvoljena, pa ako takva pravna pouka nije data i stranka podnese protiv presude zahtev smatraće se da je žalba blagovremena ako je podneta u roku od 30 dana od dana dostavljanja odluke koja se podneskom stranke osporava“ (Vrhovni sud Srbije, UŽ. 45/93). Izvor: Svetislav Vuković, *Zakon o opštem upravnom postupku i Zakon o upravnim sporovima*, Beograd, 1998, str. 210.

да postupi, ne odbaci žalbu u skladu sa propisanim uslovima, žalbu će odbaciti rešenjem sud koji odlučuje o žalbi. U svemu ostalom, u postupku po žalbi shodno su se primenjivale odredbe koje regulišu postupak po zahtevu za vanredno preispitivanje sudske odluke, odnosno po zahtevu za zaštitu zakonitosti.

### 3.2. Zahtev za vanredno preispitivanje pravosnažne sudske odluke u upravnom sporu (ZUS/96)

Zahtev za vanredno preispitivanje pravosnažne sudske odluke, iako naziv navodi na zaključak da predstavlja vanredno pravno sredstvo, prema Zakonu o upravnim sporovima iz 1996. godine, *de facto* je imao ulogu redovnog pravnog sredstva u upravnom sporu.

Zakon o upravnim sporovima iz 1996. godine predviđao je dva modaliteta zahteva za vanredno preispitivanje pravosnažne sudske odluke, i to:

1) *Zahtev za vanredno preispitivanje pravosnažne sudske odluke čija nadležnost u upravnom sporu nije određena za celu teritoriju republike članice, koji se podnosi vrhovnom sudu u republici* (čl. 18. st. 2. ZUS/96). Na primer, ovaj zahtev se u Srbiji mogao podneti protiv odluke okružnog suda u upravnom sporu, Vrhovnom sudu Srbije. Zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke mogao se podneti zbog: a) povrede materijalnih prava ili zbog b) povrede pravila postupka koja je mogla biti od uticaja na rešenje stvari. Ovaj zahtev se nije se mogao podneti u stvarima u kojima je dozvoljena žalba.

2) *Zahtev za vanredno preispitivanje pravosnažne sudske odluke sudova u republikama članicama i Vrhovnog vojnog suda, koji se podnosio Saveznom sudu* (čl. 19. st. 1). U Srbiji je ovaj modalitet zahteva „deaktiviran“ ukidanjem Saveznog suda, odnosno Vrhovnog vojnog suda.

U pogledu postupka u vezi sa zahtevom za vanredno preispitivanje sudske odluke bila su propisana posebna pravila. Tako, zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke predavao se se sudu nadležnom za odlučivanje o zahtevu na način koji važi za tužbu. Zahtev se podnosio nadležnom sudu u roku od 30 dana od dana dostavljanja odluke protiv koje stranka podnosi zahtev. Zahtev je morao da sadrži označenje sudske odluke čije se preispitivanje predlaže, kao i razloge i obim u kome se predlaže preispitivanje. Ako je zahtev nepotpun ili nerazumljiv, nadležni sud postupka shodno pravilima koja važe za tužbu. Nedoovoljen ili neblagovremen zahtev ili zahtev koji je podnelo neovlašćeno lice, nadležni sud odbacuje rešenjem. Ako nadležni sud ne odbaci zahtev, dostaviće ga protivnoj stranci koja može, u roku koji odredi nadležni sud, podneti odgovor na zahtev. Nadležni sud je rešavao o zahtevu na nejavnoj sednici, a pobijana odluka ispitivala se samo u granicama zahteva. Nadležni sud presudom odbija ili uvažava zahtev. Presudom kojom zahtev uvažava, nadležni sud može ukinuti ili preinačiti sudsku odluku protiv koje je podnet zahtev i predmet vraća sudu čija je odluka ukinuta.

### 3.3. Zahtev za zaštitu zakonitosti protiv sudske odluke u upravnom sporu (ZUS/96)

Zakon o upravnim sporovima iz 1996. godine predviđao je pet modaliteta

zahteva za zaštitu zakonitosti, i to:

1) *Zahtev za zaštitu zakonitosti protiv pravosnažne odluke suda, koji u upravnom sporu nije najviši sud u republici članici, najvišem sudu u republici članici*, mogao je podneti državni, odnosno javni tužilac u republici članici (čl. 20. st. 1. ZUS/96). Ovaj zahtev za zaštitu zakonitosti mogao se podneti zbog povrede zakona, drugog propisa ili opšteg akta.

2) *Zahtev za zaštitu zakonitosti protiv odluke veća vrhovnog suda u republici članici, vrhovnom sudu u republici članici* mogao je podneti nadležni državni, odnosno javni tužilac, ako je tom odlukom povređen republički zakon, drugi propis ili opšti akt (čl. 20. st. 2. ZUS/96).

3) *Zahtev za zaštitu zakonitosti podnet protiv odluke suda u republici članici Saveznom sudu* mogao je podneti savezni državni tužilac ako je tom odlukom povređen savezni zakon, drugi savezni propis ili opšti akt, ili zbog povrede saveznih propisa o postupku koja je mogla biti od uticaja na rešenje stvari, a u pitanju je primena saveznih propisa (čl. 20. st. 3. ZUS/96). Ovaj modalitet zahteva za zaštitu zakonitosti „deaktiviran“ je ukidanjem Saveznog suda.

4) *Zahtev za zaštitu zakonitosti protiv odluke veća Saveznog suda Saveznom sudu*, mogao je podneti savezni državni tužilac, ako je tom odlukom povređen savezni zakon, drugi savezni propis ili opšti akt, ili zbog povrede saveznih propisa o postupku koja je mogla biti od uticaja na rešenje stvari, a u pitanju je primena saveznih propisa (čl. 20. st. 3. ZUS/96). O zahtevu za zaštitu zakonitosti protiv odluke veća Saveznog suda odlučivao je Savezni sud u opštoj sednici. Ovaj modalitet zahteva za zaštitu zakonitosti „deaktiviran“ je ukidanjem Saveznog suda.

5) *Zahtev za zaštitu zakonitosti protiv odluke Vrhovnog vojnog suda Saveznom sudu* mogao je podneti vrhovni vojni tužilac, ako je tom odlukom povređen savezni zakon, drugi savezni propis ili opšti akt, ili zbog povrede saveznih propisa o postupku koja je mogla biti od uticaja na rešenje stvari, a u pitanju je primena saveznih propisa. Ovaj zahtev za zaštitu zakonitosti, vojni tužilac mogao je podneti ako je tom odlukom povređen savezni zakon, drugi savezni propis ili opšti akt, ili zbog povrede saveznih propisa o postupku koja je mogla biti od uticaja na rešenje stvari, a u pitanju je primena saveznih propisa (čl. 20. st. 3. ZUS/96). Ovaj modalitet zahteva za zaštitu zakonitosti „deaktiviran“ je ukidanjem Saveznog suda.

U pogledu postupka u vezi sa zahtevom za zaštitu zakonitosti propisana su posebna pravila, koja su velikim delom istovetna sa pravilima postupka povodom zahteva za vanredno preispitivanje pravosnažne sudske odluke.

### 3.4. Ponavljanje postupka u upravnom sporu (ZUS/96)

Za ponavljanje postupka uopšte može se reći da predstavlja „redovno, vanredno pravno sredstvo“ koje poznaju sve procesni zakoni. Tako, Zakon o parničnom postupku (2004) ponavljanje postupka (čl. 422-433 ZPP/04) izričito smešta u kategoriju „vanrednih pravnih lekova“, dok Zakon o opštem upravnom postupku ponavljanje postupka (čl. 239-250 ZUP/97) smešta „između“ žalbe kao redovnog pravnog leka i ostalih vanrednih pravnih lekova iz kategorije „naročiti slučajevi poništavanja, ukidanja i menjanja rešenja“.

Zakon o upravnim sporovima iz 1996. godine predviđao je ponavljanje postupka kao pravno sredstvo u upravnom sporu (čl. 51-58 ZUS/96), i taksativno naveo razloge zbog kojih se moglo tražiti ponavljanje upravno-sudskog postupka. Tako, postupak okončan presudom ili rešenjem mogao se ponoviti na zahtev stranke: 1) ako stranka sazna za nove činjenice, ili nađe, ili stekne mogućnost da upotrebi nove dokaze na osnovu kojih bi spor bio povoljnije rešen za nju da su te činjenice, odnosno dokazi bili izneti ili upotrebljeni u ranijem sudskom postupku (*beneficium novorum*); 2) ako je do odluke suda došlo usled krivičnog dela sudije ili radnika u sudu, ili je odluka izdejtstvovana prevarnom radnjom zastupnika ili punomoćnika stranke, njegovog protivnika ili protivnikovog zastupnika ili punomoćnika, a takva radnja predstavlja krivično delo; 3) ako je odluka zasnovana na presudi donetoj u krivičnoj ili građanskoj stvari, a ta presuda je kasnije ukinuta drugom pravosnažnom sudskom odlukom; 4) ako je isprava na kojoj se zasniva odluka lažna ili lažno preinačena, ili ako je svedok, veštak ili stranka, prilikom saslušanja pred sudom dao lažan iskaz, a odluka suda se zasniva na tom iskazu; 5) ako stranka nađe ili stekne mogućnost da upotrebi raniju odluku donetu u istom upravnom sporu (*res iudicata*); 6) ako zainteresovanom licu nije data mogućnost da učestvuje u upravnom sporu. Zbog okolnosti pod 1) i 5) ponavljanje će se dozvoliti samo ako stranka bez svoje krivice nije bila u stanju da te okolnosti iznese u ranijem postupku.

Ponavljjanje postupka moglo se tražiti tužbom za ponavljanje postupka. O tužbi je rešavao sud koji je doneo odluku na koju se odnosi razlog za ponavljanje. Tužba za ponavljanje postupka podnosila se sudu koji je nadležan za rešavanje. O tužbi za ponavljanje nadležni sud je rešavao u nejavnoj sednici. Sud je mogao odbaciti tužbu rešenjem ako bi utvrdio da je tužbu podnelo neovlašćeno lice, ili da tužba nije blagovremena, ili da stranka nije učinila bar verovatnim postojanje zakonskog osnova za ponavljanje. Ako sud ne odbaci tužbu, dostaviće je protivnoj stranci i zainteresovanim licima i pozvati ih da u roku od 15 dana odgovore na tužbu. Po isteku roka za odgovor na tužbu, sud presudom rešava o tužbi za ponavljanje postupka. Ako se ponavljanje dozvoli, staviće se van snage ranija odluka u celini ili delimično. Presudom kojom se ponavljanje dozvoljava rešiće se i o glavnoj stvari. Protiv odluke suda donete po tužbi za ponavljanje postupka mogla su se podneti pravna sredstva koja su bila dozvoljena u glavnoj stvari.

U postupku za ponavljanje shodno su se primenjivale odredbe ZUS-a o postupku po tužbi i pravnim sredstvima, ukoliko nije drukčije određeno (čl. 58 ZUS/96). Protiv odluke suda donesene po tužbi za ponavljanje postupka mogu se podneti pravna sredstva koja su dozvoljena u glavnoj stvari (čl. 57 ZUS/96), tj žalba, zahtev za vanredno preispitivanje pravosnažne sudske odluke, zahtev za zaštitu zakonitosti.

### 3.5. Menjanje i poništavanje rešenja u vezi sa upravnim sporom (ZUP/97)

Jedno od „skrivenih“ pravnih sredstava u upravnom sporu prema Zakonu o upravnim sporovima iz 1996. godine je pravno sredstvo označeno kao „ponišćavanje ili ukidanje u vezi sa upravnim sporom“ iz člana 255. Zakona o opštim upravnim postupku (u vezi sa članom 30. ZUS/96), koje predviđa da organ protiv čijeg je rešenja

blagovremeno pokrenut upravni spor može do okončanja spora, ako uvažava sve zahteve tužbe, poništiti ili izmeniti svoje rešenje iz onih razloga iz kojih bi sud mogao poništiti takvo rešenje, ako se time ne vredi pravo stranke u upravnom postupku ili trećeg lica.

Uslov za primenu vanrednog pravnog sredstva *ponišćavanje ili ukidanje u vezi sa upravnim sporom* jeste da je pokrenut upravni spor i da je spor u toku. Ako se pravno sredstvo uopšte primeni, najčešće se primenjuje u fazi upravnog spora koja se zove *odgovor na tužbu*. To znači da organ koji je doneo osporeno rešenje (i koje se osporava tužbom u upravnom sporu kao nezakonito) može povodom odgovora na tužbu poništiti (ako rešenje nije uopšte trebalo donositi) ili izmeniti (ako je trebalo doneti drugačije rešenje) svoje rešenje. Ako organ to učini, upravno-sudski postupak (upravni spor) se obustavlja. Tim povodom, tužiocu (stranci) ostavlja se rok od 15 dana da se izjasni da li je zadovoljan postupkom organa ili ne. Ako tužilac ne odgovori, smatra se da je prihvatio ponudu organa.

Drugi uslov za primenu ovog pravnog sredstva je da se novim rešenjem moraju uvažiti svi (*in toto*) tužbeni zahtevi. Razlog tome je procesna ekonomičnost, jer ukoliko se ne prihvate svi zahtevi, spor mora da se nastavi, tako da je, sa stanovišta procesne racionalnosti, svejedno da li se nešto uvažilo ili ne. Konačno, uslov da se može primeniti ovo pravno sredstvo je da se poništaj, odnosno da se izmena rešenja u vezi sa upravnim sporom ne može vršiti na štetu stranke, javnog interesa ili trećih lica.

### 3.6. „Nova tužba“, „poseban podnesak (opomena)“ i „zahtev za donošenje upravnog akta od strane suda“ u vezi sa neizvršenjem presude u upravnom sporu (ZUS/96)

Zakonu o upravnim sporovima iz 1996. godine poznaje i posebnu grupu od tri „skrivena“ pravna sredstva u vezi sa (ne)izvršenjem presuda u upravnom sporu (čl. 61-64), i to: „nova tužba“, „poseban podnesak (opomena)“ i „zahtev za donošenje upravnog akta od strane suda“.

Pravosnažne presude sudova donete u upravnim sporovima pravno su obavezne. Obaveznost presude donete u upravnom sporu, pre svega, odnosi se na tuženog, tj. na organ koji je doneo rešenje čija je zakonitost bila predmet odlučivanja u upravno-sudskom postupku. Zakonu o upravnim sporovima iz 1996. godine, kada sud u upravnom sporu poništi akt protiv koga je bio pokrenut upravni spor, predmet se vraća u stanje u kome se nalazio pre nego što je poništen akt donet (*restitutio in integrum*). Ako je, prema prirodi stvari koja je bila predmet spora, umesto poništenog upravnog akta potrebno doneti drugi, odnosno sadržinski drugačiji upravni akt, nadležni organ je dužan da ga donese bez odlaganja, a najdalje u roku od 30 dana od dana dostave presude (čl. 61 ZUS/96). On je pri tome vezan pravnim shvatanjem suda, kao i primedbama suda u pogledu postupka. S druge strane, kao posledica upravnog spora za organ može nastati obaveza da se uzdrži od donošenja novog upravnog akta. Obaveznost pravosnažne sudske presude donete u upravnom sporu u odnosu na organ čiji je akt zbog nezakonitosti u upravno-sudskom postupku poništen u osnovi je dvojaka. U jednom slučaju organ je dužan da donese nov upravni akt u skladu sa mišljenjem i primedbama suda, a u drugom, organ je obavezan da se uzdrži od



donošenja novog akta.

1) *Nova tužba* (čl. 62. ZUS/96). Ako je organ na osnovu presude suda dužan da donese nov upravni akt, pa takav akt donese, ali protivno pravnom shvatanju suda ili primedbama u pogledu postupka nastupa posebna situacija. U tom slučaju, tužilac mora podneti „novu tužbu“ sudu kojom zahteva da se i taj novi akt poništi (jer je protivan odluci suda). Na osnovu te (nove) tužbe, sud će poništiti nov upravni akt i, po pravilu, sam rešiti upravnu stvar presudom. Ako do ove situacije dođe, sud je obavezan da o njoj izvesti organ koji vrši nadzor nad organom koji nije postupio u skladu sa presudom suda.

2) *Poseban podnesak (opomena)* (čl. 63, st. 1. ZUS/96). Ako je organ na osnovu presude suda dužan da donese nov upravni akt, pa takav akt uopšte ne donese, i to odmah, a najdalje u roku od 30 dana, nastupiće posebna situacija „čutanja uprave“ u vezi sa neizvršenjem sudske presude od strane nadležnog organa uprave. Za razliku od prethodne situacije, u ovom slučaju, tužilac se ne može odmah obratiti „novom tužbom“ sudu da donese presudu (koja će zameniti upravni akt koji je organ trebalo da donese), već se prvo mora obratiti organu uprave „posebnim podneskom“ (opomenom) da u roku od sedam dana postupi u skladu sa presudom suda (tj. da donese nov upravni akt kako je to u presudi naloženo). Povodom toga, moguće su sledeće situacije. Ako organ u roku od sedam dana po opomeni tužioca donese nov upravni akt u skladu sa presudom suda, smatraće se da je organ u potpunosti izvršio svoju obavezu. Međutim, ako organ u roku od sedam dana po opomeni tužioca donese nov upravni akt, ali koji nije u skladu sa presudom suda, tužilac će postupiti kao i u slučaju donošenja novog upravnog akta protivno sudskoj presudi (tj. podneće novu tužbu za zahtevom da se nov upravni akt koji nije u skladu sa presudom suda poništi).

3) *Zahtev za donošenje upravnog akta od strane suda* (čl. 63, st. 2. ZUS/96). Ako organ ne donese nov upravni akt koji je bio obavezan da donese u skladu sa presudom suda, niti ga donese u posebnom roku od sedam dana po opomeni tužioca, nastupa situacija „čutanje uprave“ u vezi sa neizvršenjem sudske presude u upravnom sporu, pa tužilac može neposredno od suda koji je doneo presudu tražiti donošenje upravnog akta. Kada sud primi ovakav zahtev od stranke, sud će prvo od nadležnog organa tražiti obaveštenje o razlozima zbog kojih upravni akt nije donet. Nadležni organ je dužan da dâ to obaveštenje odmah, a najdalje u roku od sedam dana. Ako on to ne učini ili ako dato obaveštenje, po nađenju suda, ne opravdava neizvršavanje sudske presude, sud će doneti (sudsko) rešenje koje u svemu zamenjuje upravni akt organa koji je trebalo da donese novo rešenje (u izvršenju sudske presude). Sud će svoje rešenje dostaviti organu nadležnom za izvršenje i o tome istovremeno obavestiti organ koji vrši nadzor. Organ nadležan za izvršenje dužan je da bez odlaganja izvrši ovakvo rešenje.

### 3.7. Zahtev za povraćaj stvari i naknadu štete u upravnom sporu (ZUS/96)

U pravna sredstva u upravnom sporu može se uvrstiti i poseban zahtev za povraćaj stvari i naknadu štete. Tako, ako se tužbom traži povraćaj stvari ili naknada štete, mora se staviti i određen zahtev u pogledu stvari ili visine pretrpljene štete (čl. 25 st. 2 ZUS/96). Presudom kojom se osporeni upravni akt poništava, sud će odlučiti i o

zahtevu tužioca za povraćaj stvari, odnosno za naknadu štete, ako utvrđeno činjenično stanje pruža pouzdan osnov za to. U protivnom, sud će uputiti tužioca da svoj zahtev ostvaruje u parnici (čl. 41, st. 4 ZUS/96).

## 4. PRAVNA SREDSTVA U UPRAVNOM SPORU PREMA ZAKONU O UPRAVNIM SPOROVIMA IZ 2009. GODINE

Novi Zakon o upravnim sporovima Srbije usvojen je krajem decembra 2009. godine (ZUS/09).<sup>10</sup> U stručnoj raspravi koja je prethodila usvajanju novog ZUS-a ukazano je na nezadovoljavajući kvalitet teksta Nacrta u celini, kao i na brojne nedostatke pojedinih konkretnih rešenja, između ostalog i vezi sa pravnim sredstvima u upravnom sporu, posebno žalbom. Prilikom usvajanja konačnog teksta Predloga ovog zakona, dobar deo prvobitnih nedostataka je otklonjen, ali su neke dileme, posebno u vezi sa pravnim sredstvima, i dalje ostale.<sup>11</sup>

U odnosu na Zakon o upravnim sporovima iz 1996. godine (ZUS/96), novi Zakon o upravnim sporovima iz 2009. godine (ZUS/09) neka pravna sredstva ukida (npr. žalba), neka pravna sredstva uvodi (npr. prigovor), dok neka pravna sredstva zadržava u istom (npr. ponavljanje postupka) ili izmenjenom (npr. zahtev za preispitivanje sudske odluke) obliku. Uopšte uzev, u odnosu na pravna sredstva, dve su osnovne karakteristike novog ZUS-a iz 2009. godine: a) ukinuta je žalba kao pravno sredstvo u upravnom sporu, i b) propuštena je prilika da se logički i jezički otklone nedostaci u konstrukcijama i formulacijama koje se odnose na pravna sredstva.

Zakon o upravnim sporovima iz 2009. godine ukinuo je žalbu protiv odluka suda u upravnom sporu. Za razliku od ZUS-a iz 1996. godine koji je imao poglavlje sa naslovom „pravni lekovi“ (čl. 18-20 ZUS/96), ZUS iz 2009. godine ima poglavlje koje nosi naslov „vanredna pravna sredstva“ u okviru kojeg govori o „zahtevu za preispitivanje sudske odluke“ (čl. 49-55 ZUS/09) i „ponavljanju postupka“ (čl. 56-64 ZUS/09). Odmah se primećuje nelogičnost da novi ZUS iz 2009. godine govori o „vanrednim pravnim sredstvima“, a da se nigde ne spominju „redovna pravna sredstva“. Sa konceptualnog i jezičkog stanovišta logičnije bi bilo da je u ovom slučaju upotrebljena formulacija „pravna sredstva“.

Zakon o upravnim sporovima iz 2009. godine uvodi „prigovor protiv odbacivanja tužbe“ (čl. 27 ZUS/09).

Kao i Zakon o upravnim sporovima iz 1996. godine, i novi ZUS iz 2009. godine poznaje „skrivena“ pravna sredstva u vezi sa neizvršenjem sudske odluke donete u upravnom sporu („nova tužba“, „poseban podnesak - opomena“), „poseban podnesak (zahtev za donošenje upravnog akta od strane suda)“, ali sa novim formulacijama u naslovu: „Pravne posledice aktivnog nepostupanja po presudi“ (čl. 70 ZUS/09) i Pravne posledice pasivnog nepostupanja po presudi“ (čl. 71 ZUS/09).

<sup>10</sup> Zakon o upravnim sporovima, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 111/2010, od 29. decembra 2009.

<sup>11</sup> Više o nedostacima Nacrta ZUS-a vidi: Stevan Lilić, *Nacrt Zakona o upravnim sporovima Srbije u kontekstu evropskih integracija*, Zbornik radova Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, 2009, str. 24-36.

Takođe, u grupu skrivenih pravnih sredstava u upravnom sporu, može se uvrstiti i „tužba za naknadu štete zbog neizvršenja sudske odluke u upravnom sporu“ (čl. 72 ZUS/09).

#### 4.1. Prigovor protiv rešenja sudije pojedinca u upravnom sporu (ZUS/09)

Zakon o upravnim sporovima iz 2009. godine uvodi „prigovor protiv odbacivanja tužbe“ (čl. 27 ZUS/09) kao novo pravno sredstvo u upravnom sporu. U okviru postupanja u tzv. prethodnom postupku (čl. 25-32 ZUS/09) novi ZUS iz 2009. godine uvodi nadležnost sudije pojedinca. U vezi sa tim, novi ZUS predviđa „prigovor“ protiv rešenja sudije pojedinca o odbacivanju tužbe u prethodnom postupku. Tako u članu 27. ZUS/09 koji nosi naslov „Pravo na prigovor protiv odbacivanja tužbe“, predviđeno je da protiv rešenja sudije pojedinca kojim se odbacuje tužba (čl. 25-26 ZUS/09), podnosilac tužbe ima pravo na prigovor u roku od osam dana od dostavljanja rešenja. O ovom prigovoru odlučuje posebno veće suda sastavljeno od troje sudija, posle održane usmene javne rasprave, ako je podnosilac prigovora zahtevao održavanje rasprave. Posebno veće suda o prigovoru odlučuje rešenjem. Rešenjem se prigovor odbacuje ako je izjavljen neblagovremeno ili od neovlašćenog lica. Ako veće odbije prigovor, rešenje o odbacivanju tužbe postaje pravnosnažno. Ako veće člana uvaži prigovor, poništiće rešenje o odbacivanju tužbe, a postupak pred sudom će se nastaviti.

Po svojim karakteristikama „prigovor“ protiv odluke sudije pojedinca o odbacivanju tužbe u upravnom sporu (čl. 27 ZUS/09) ima sva obeležja redovnog pravnog sredstva u upravnom sporu, iako kao takvo nije označeno. Imajući to u vidu, možda je bilo celishodnije da se prilikom izrade teksta novog ZUS-a ovo pravno sredstvo nazove „žalba“, posebno iz razloga što izraz „prigovor“ više asocira na pravno sredstvo iz administrativne procedure (npr. u inspekcijском postupku), nego na pravno sredstvo u sudskom postupku.

#### 4.2. Vanredna pravna sredstva u upravnom sporu (ZUS/09)

Novi Zakon o upravnim sporovima iz 2009. godine sadrži poglavlje koje nosi naziv „vanredna pravna sredstva“ (čl. 49-64 ZUS/09), u okviru kojeg se mogu identifikovati tri posebna pravna sredstva: 1) zahtev za preispitivanje sudske odluke; 2) ponavljanje postupka, i 3) pravna zaštita protiv odluke suda u vezi sa ponavljanjem postupka. Međutim, kako je već rečeno, ovo poglavlje kao da „lebdi u vazduhu“, jer se nigde u zakonu ne govori o redovnim pravnim sredstvima. Iz tih razloga logičnije bi bilo da poglavlje nosi naziv „pravna sredstva“. Sa druge strane, sva tri navedena pravna sredstva mogu se, ukoliko su ispunjeni uslovi, praktično „redovno“ koristiti, pa nije u potpunosti jasno u čemu je (osim u nazivu poglavlja) njihov „vanredni“ karakter.

1) *Zahtev za preispitivanje sudske odluke* (čl. 49-55 ZUS/09). Tako, protiv pravnosnažne odluke Upravnog suda, stranka i nadležni javni tužilac mogu da podnesu Vrhovnom kasacionom sudu zahtev za preispitivanje sudske odluke („zahtev“). Zahtev može da se podnese: 1) kada je to zakonom predviđeno; 2) u slučajevima kada je sud odlučivao u punoj jurisdikciji; 3) u stvarima u kojima je u upravnom postupku bila isključena žalba.

Zahtev može da se podnese zbog povrede zakona, drugog propisa ili opšteg akta ili povrede pravila postupka koja je mogla biti od uticaja na rešenje stvari. Zahtev se podnosi Vrhovnom kasacionom sudu u roku od 30 dana od dana dostavljanja stranci, odnosno nadležnom javnom tužiocu odluke suda protiv koje se zahtev podnosi. Zahtev sadrži označenje sudske odluke čije se preispitivanje predlaže, označenje podnosioca zahteva, kao i razloge i obim u kome se predlaže preispitivanje. Ako je zahtev nepotpun ili nerazumljiv, Vrhovni kasacioni sud će ga odbaciti rešenjem protiv koga nije dozvoljena žalba.<sup>12</sup>

Vrhovni kasacioni sud rešava o zahtevu za preispitivanje sudske odluke, bez održavanja usmene rasprave, a pobijanu odluku ispituje samo u granicama zahteva. Vrhovni kasacioni sud presudom odbija ili uvažava zahtev kao osnovan. Presudom kojom zahtev uvažava, Vrhovni kasacioni sud može ukinuti ili preinačiti sudsku odluku protiv koje je podnet zahtev. Ako Vrhovni kasacioni sud ukine sudsku odluku, predmet vraća sudu čija je odluka ukinuta, a taj sud je dužan da izvede sve procesne radnje i da raspravi pitanja na koja mu je ukazao nadležni sud.

Zahtev za preispitivanje sudske odluke prema ZUS-u iz 2009. godine u velikoj meri prati logiku i formulacije zahteva za preispitivanje sudske odluke prema ZUS-u iz 1996. godine, uz napomenu da bi ispravna jezička formulacija bila „zahtev za preispitivanje pravosnažne sudske odluke“ u upravnom sporu.

2) *Ponavljanje postupka – tužba za ponavljanje postupka* (čl. 56-63 ZUS/09). Slično ranijem ZUS-u iz 1996. godine, i ZUS iz 2009. godine propisuje da će se postupak završen pravnosnažnom presudom ili rešenjem suda ponoviti po tužbi stranke ako: 1) stranka sazna za nove činjenice, ili nađe ili stekne mogućnost da upotrebi nove dokaze na osnovu kojih bi spor bio povoljnije rešen za nju da su te činjenice, odnosno dokazi bili izneti ili upotrebljeni u ranijem sudskom postupku (*beneficium novorum*); 2) ako je do sudske odluke došlo usled krivičnog dela sudije ili zaposlenog u sudu, ili je odluka izdejstvovana prevarnom radnjom zastupnika ili punomoćnika stranke, njegovog protivnika ili protivnikovog zastupnika ili punomoćnika, a takva radnja predstavlja krivično delo; 3) ako je sudska odluka zasnovana na presudi donetoj u kaznenoj ili građanskoj stvari, a ta presuda je kasnije ukinuta drugom pravnosnažnom sudskom odlukom; 4) ako je isprava na kojoj se zasniva sudska odluka lažna ili lažno preinačena, ili ako je svedok, veštak ili stranka, prilikom saslušanja pred sudom, dala lažan iskaz, a odluka suda se zasniva, na tom iskazu; 5) ako stranka nađe ili stekne mogućnost da upotrebi raniju sudsku odluku donetu u istom upravnom sporu (*res iudicata*); 6) ako zainteresovanom licu nije omogućeno da učestvuje u upravnom sporu; 7) ako stav iz naknadno donete odluke Evropskog suda za ljudska prava u istoj stvari može da bude od uticaja na zakonitost pravnosnažno okončanog sudskog

<sup>12</sup> ZUS iz 2009. godine na ovom mestu govori o „žalbi koja nije dozvoljena“ (čl. 52, st. 2), protiv odluke Kasacionog suda o odbacivanju zahteva. Nije jasno zašto ZUS/09 isključuje žalbu kao pravno sredstvo pred Kasacionim sudom, posebno ako se ima u vidu da ova (isključena) žalba protiv rešenja Kasacionog suda o odbacivanju zahteva sadržinski veoma podseća na „prigovor protiv rešenja sudije pojedinca“ o odbacivanju tužbe (čl. 27, st. 1. ZUS/09).

postupka. Zbog okolnosti iz tačaka 1. i 5., ponavljanje će se dozvoliti samo ako stranka bez svoje krivice nije bila u stanju da te okolnosti iznese u ranijem postupku.

Ponavljanje postupka može se tražiti najkasnije u roku od 30 dana od dana kad je stranka saznala za razlog ponavljanja, osim u slučaju iz kada se može tražiti u roku od 6 meseci od dana objavljivanja odluke Evropskog suda za ljudska prava u "Službenom glasniku Republike Srbije". Ako je stranka saznala za razlog ponavljanja postupka pre nego što je postupak pred sudom završen, a taj razlog nije mogla upotrebiti u toku postupka, ponavljanje se može tražiti u roku od 30 dana od dana dostavljanja odluke suda. Po proteku pet godina od pravnosnažnosti sudske odluke ponavljanje postupka se ne može tražiti.<sup>13</sup>

O tužbi za ponavljanje postupka rešava sud koji je doneo odluku na koju se odnosi razlog za ponavljanje postupka. U tužbi za ponavljanje postupka mora se naročito navesti: sudska odluka doneta u postupku čije se ponavljanje traži; zakonski razlog ponavljanja (član 56) i dokazi, odnosno okolnosti koje čine verovatnim postojanje tog osnova; okolnosti iz kojih proizlazi da je tužba podneta u zakonskom roku i čime se to dokazuje; u kom pravcu i u kom obimu se predlaže izmena sudske odluke donete u postupku čije se ponavljanje traži.

Sud će rešenjem odbaciti tužbu za ponavljanje postupka, ako utvrdi da je tužbu podnelo neovlašćeno lice, ili da tužba nije blagovremena, ili da stranka nije učinila bar verovatnim postojanje zakonskog osnova za ponavljanje postupka. Ako sud ne odbaci tužbu, dostaviće je protivnoj stranci iz upravnog spora i zainteresovanim licima, i pozvaće ih da u roku od 15 dana odgovore na tužbu. Po isteku roka za odgovor na tužbu, sud rešenjem odlučuje da li će dozvoliti ponavljanje postupka. Ako sud nađe da ima zakonskog osnova za ponavljanje postupka, ponoviće se one procesne radnje na koje utiču razlozi ponavljanja.

Posle ponovljenog postupka sud donosi presudu. Presudom se ranija presuda može ostaviti na snazi, ukinuti ili preinačiti. Protiv rešenja suda o odbacivanju tužbe za ponavljanje postupka, protiv rešenja kojim se ne dozvoljava ponavljanje postupka i protiv presude suda donete po tužbi za ponavljanje postupka može se podneti zahtev za preispitivanje (čl. 49. ZUS/09).

3) *Pravna zaštita protiv odluka suda u vezi sa ponavljanjem postupka* (čl. 64 ZUS/09). Protiv rešenja suda o odbacivanju tužbe za ponavljanje postupka, protiv rešenja kojim se ne dozvoljava ponavljanje postupka i protiv presude suda donete po tužbi za ponavljanje postupka može se podneti zahtev za preispitivanje sudske odluke (čl. 49 ZUS/09).

U vezi sa formulacijama koje su korišćene u novom ZUS-a iz 2009. godine, a koje se odnose na obredbe o ponavljanju postupka u upravnom sporu, može se staviti

<sup>13</sup> Ograničavanje roka u vezi sa ponavljanjem postupka kada je u pitanju odluka Evropskog suda za ljudska prava krije potencijalnu opasnost. Ovo iz razloga, što od pravnosnažnosti sudske odluke do „naknadno donete“ odluke Evropskog suda za ljudska prava, u istoj stvari čiji stav može da bude od uticaja na zakonitost pravnosnažno okončanog sudskog postupka (čl. 56. st. 1, tač. 7. ZUS/09), može proći više od 5 godina. Iz formulacije člana 57. ZUS-a iz 2009. godine nije jasno da li se ovaj rok od 5 godina odnosi i na situaciju kada je odluka Evropskog suda za ljudska prava već doneta (čl. 57, st. 1; čl. 57, st. 3. ZUS/09).

primedba pravno-tehničkog karaktera. Imajući u vidu logičku konzistenciju poglavlja „vanredna pravna sredstva“, sigurno je bilo celishodnije da je prilikom izrade teksta novog ZUS-a otklonjena asimetrija u nazivima vanrednih pravnih sredstava u upravnom sporu, pa bi „zahtev“ za preispitivanje sudske odluke imao svoj logični korelativ u „zahtevu“ (a ne „tužbi“) za ponavljanje postupka. U novom ZUS-u ovaj „raskorak“ nije otklonjen, iako su već više godina bila na raspolaganju komparativna iskustva u najbližem regionu.<sup>14</sup>

#### 4.3. Udovoljavanje tužbenom zahtevu od strane tuženog (ZUS/09)

*Udovoljavanje tužbenom zahtevu od strane tuženog* (čl. 29 ZUS/09), je „otvorena“ verzija ranije „skrivenog“ pravnog sredstva „poništanje ili ukidanje u vezi sa upravnim sporom“, iz člana 255. Zakona o opštim upravnom postupku (ZUP/97).

U ovoj verziji (čl. 29 ZUS/09), ako tuženi u toku sudskog postupka donese drugi akt kojim se menja ili poništava upravni akt protiv kojeg je upravni spor pokrenut, kao i ako naknadno donese prvostepeni, odnosno, drugostepeni upravni akt, taj organ će, pored tužioca, istovremeno izvestiti i sud. U ovom slučaju sud će pozvati tužioca da u roku od 15 dana od dana prijema poziva dostavi sudu pisanu izjavu o tome da li je naknadno donetim aktom zadovoljan ili ostaje pri tužbi i u kom obimu, odnosno da li tužbu proširuje i na novi akt. Ako tužilac blagovremeno dostavi sudu pisanu izjavu da je naknadno donetim aktom zadovoljan ili ako ne da izjavu u roku, sud će doneti rešenje o obustavljanju postupka. Ako tužilac izjavi da novim aktom nije zadovoljan, sud će nastaviti postupak.

#### 4.4. Pravna sredstva u vezi sa neizvršenjem presude u upravnom sporu (ZUS/09)

Kao i Zakon o upravnim sporovima iz 1996. godine, i novi ZUS iz 2009. godine poznaje „skrivena“ pravna sredstva u vezi sa neizvršenjem sudske odluke donete u upravnom sporu („nova tužba“, „poseban podnesak (opomena)“, „poseban podnesak (zahtev za donošenje upravnog akta od strane suda)“, ali sa novim formulacijama u naslovu: „Pravne posledice aktivnog nepostupanja po presudi“ (čl. 70 ZUS/09) i „Pravne posledice pasivnog nepostupanja po presudi“ (čl. 71 ZUS/09). Takođe, u grupu „skrivenih“ pravnih sredstava u upravnom sporu, može se uvrstiti i jedno novo pravno sredstvo - „tužba za naknadu štete zbog neizvršenja sudske odluke u upravnom sporu“ (čl. 72 ZUS/09).

U novoj verziji, ova pravna sredstva nalaze se u članovima koji nose naziv „pravne posledice aktivnog nepostupanja po presudi“ i „pravne posledice pasivnog nepostupanja po presudi“.

1) *Pravne posledice aktivnog nepostupanja po presudi – „nova tužba“* (čl. 70 ZUS/09). Ako nadležni organ posle poništenja upravnog akta donese upravni akt protivno pravnom shvatanju suda ili protivno primedbama suda u pogledu postupka, pa

<sup>14</sup> Zakon o upravnim sporovima (Službeni list Republike Crne Gore, br. 60/2003), predviđa zahtev za ponavljanje postupka kao pravno sredstvo u upravnom sporu (čl. 47–54).

tužilac podnese novu tužbu, sud će poništiti osporeni akt i sam rešiti upravnu stvar presudom, osim ako to nije moguće zbog prirode te stvari ili je inače puna jurisdikcija zakonom isključena.

2) *Pravne posledice pasivnog nepostupanja po presudi* – „poseban podnesak“ (opomena) radi donošenja upravnog akta od strane nadležnog organa (čl. 71, st. 1 ZUS/09). Ako nadležni organ posle poništenja upravnog akta ne donese odmah, a najkasnije u roku od 30 dana, novi upravni akt ili akt o izvršenju presude, stranka može posebnim podneskom da traži donošenje takvog akta.

3) *Pravne posledice pasivnog nepostupanja po presudi* – „poseban podnesak“ (zahtev) radi donošenja upravnog akta od strane suda (čl. 71, stav 2 ZUS/09). Ako nadležni organ ne donese akt ni u roku od sedam dana od traženja stranke, stranka može posebnim podneskom da zahteva od suda koji je doneo presudu donošenje takvog akta. Po zahtevu stranke, sud će zatražiti od nadležnog organa obaveštenje o razlozima zbog kojih upravni akt nije doneo. Nadležni organ je dužan da ovo obaveštenje da odmah, a najkasnije u roku od sedam dana. Ako on to ne učini, ili ako dato obaveštenje, po nađenju suda, ne opravdava neizvršenje sudske presude, sud će doneti rešenje koje u svemu zamenjuje akt nadležnog organa, ukoliko priroda stvari to dozvoljava.

4) *Pravo na naknadu štete zbog neizvršenja presude u upravnom sporu* – „tužba za naknadu štete zbog neizvršenja sudske odluke u upravnom sporu“ (čl. 72 ZUS/09). Novi ZUS iz 2009. godine, predviđa i jedno „skriveno“ pravno sredstvo koje je u vezi sa odlukom suda u upravnim sporovima (čl. 72 ZUS/09). Tako, zbog štete nastale neizvršenjem, odnosno neblagovremenim izvršenjem presude donete u upravnom sporu, tužilac ima pravo na naknadu koja se ostvaruje u sporu pred nadležnim sudom, u skladu sa zakonom. Praktično posmatrano, to pravno sredstvo je parnična tužba za naknadu štete.

#### 4.5. Zahtev za povraćaj stvari i naknadu štete u upravnom sporu (ZUS/09)

Kao i raniji ZUS iz 1996. godine, i novi ZUS iz 2009. godine predviđa „zahtev za povraćaj stvari i naknadu štete u upravnom sporu“ kao posebno pravno sredstvo, ali u novoj formulaciji kao „Odlučivanje u parničnim stvarima u upravnom sporu“ (čl. 45 ZUS/09). Tako, presudom kojom se osporeni upravni akt poništava, odnosno oglašava ništavim, sud može odlučiti i o zahtevu tužioca za povraćaj stvari, odnosno za naknadu štete, ako utvrđeno činjenično stanje pruža pouzdan osnov za to. U protivnom će uputiti tužioca da svoj zahtev ostvaruje u parničnom postupku pred nadležnim sudom.

### 5. UMETO ZAKLJUČKA

Značaj reforme državne uprave istaknut je u dokumentu Vlade Srbije pod nazivom *Strategija reforme državne uprave Srbije*,<sup>15</sup> u kojoj se, između ostalog, ističe da je reforma državne uprave složen i dugoročan proces, posebno u zemljama u tranziciji, u kojima je uprava, kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou, po pravilu

slaba, opterećena nizom problema nagomilanih tokom više decenija. Prema Strategiji, reforma državne uprave uključuje i reformu upravnog zakonodavstva. Sa svoje strane to uključuje i reformu zakonodavstva o upravnom sporu. Kao što je poznato, Srbija je dužna da odmah nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju započne postupak usklađivanja domaćih propisa sa komunitarnim propisima, u oblastima određenim ovim sporazumom.

Zanimljiva je okolnost da je, prema *Akcionom planu za sprovođenje reforme državne uprave za period 2004. do 2008. godine*, bilo predviđeno da se Zakon o upravnim sporovima (kao i Zakon o opštem upravnom postupku) usvoji u poslednjem kvartalu 2004. godine. To je, međutim, delimično učinjeno tek nedavno: nov Zakon o upravnim sporovima usvojen je krajem decembra 2009. godine, dok nov Zakon o opštem upravnom postupku još nije (osim nedavnih manjih „tehničkih“ izmena i dopuna u vezi sa stavljanjem van snage obredbi koje se odnose na nepostojeće savezne institucije).

U javnoj raspravi povodom Nacrta novog ZUS-a došle su do izražaja neke okolnosti koje su ukazivale na ozbiljne nedostatke u pogledu kvaliteta teksta ponuđenog Nacrta. Između ostalog, to se odnosilo na nepostojanje obrazloženja Nacrta, na niz protivrečnosti u mnogim odredbama Nacrta, i posebno na nepostojanje žalbe kao pravnog sredstva protiv sudskih odluka u upravnom sporu.

Kao protivargument izneto je stanovište da je usvajanje novog ZUS-a „hitno“, s obzirom da je od prvog januara 2010. godine trebao da počne sa radom novi Upravni sud, i da ukoliko nema novog ZUS-a neće moći da radi i uspešno obavlja svoju funkciju.

U konačnom ishodu, prvobitni Nacrt ZUS-a je u poslednjem trenutku velikim delom uspešno „korigovan“, tako da je konačna verzija usvojenog ZUS-a bila znatno bolja i kvalitetnija od Nacrta.

Ipak, kao što je ovde pokazano na primeru pravnih sredstava u upravnom sporu, „hitnost“ je imala svoju cenu, pa su u usvojenom tekstu novog ZUS-a ostali ozbiljni nedostaci, kako suštinskog karaktera (npr. nepostojanje žalbe), tako i u pogledu pravno-tehničkog kvaliteta pojedinih instituta i jezičkih formulacija koje su mogle biti otklonjene u konačnoj redakciji i ekspertskoj recenziji (npr. upotreba relativno neodređenog izraza „poseban podnesak“ umesto preciznih termina kao što su „opomena“ ili „zahtev za donošenja upravnog akta od strane Upravnog suda“).

<sup>15</sup> Vlada republike Srbije, *Strategija reforme državne uprave Srbije* (oktobar 2004). Dostupna na: <http://www.prsp.sr.gov.yu/dokumenta.jsp>.

Prof. dr Stevan Lilić  
(www.slilic.com)

## LEGAL REMEDIES IN ADMINISTRATIVE DISPUTES IN SERBIA

### *Summary*

In the legal order of Serbia, administrative disputes are a constitutional category. In administrative disputes the court decides on the legality of individual (administrative acts) dealing with recognition of a right or imposing an obligation or defining legal interests in individual cases. The Constitution of Serbia explicitly prescribes the „right of legal remedy“ – everyone has the right of appeal or other legal remedy against a decision dealing with the persons right, obligation or legal interest vested in the law (Art. 36). The Law on Administrative Disputes of Serbia (1996) did not specifically make distinction between regular and extraordinary legal remedies. However, upon analysis of the statutory text the following legal remedies can be identified: appeal; request for extraordinary review of a final court decision; request for the protection of legality; complaint for reprocedure; amending and annulation in regard to administrative disputes; legal remedies in regard to non-compliance to judicial decisions („new complaint“, „particular submission – notice“, „request for adopting an administrative act by the court“); request for revindication and damage in administrative disputes. The new Law on Administrative Disputes of Serbia (2009) provides the following legal remedies: objection against the decision of individual judge in administrative disputes; extraordinary legal remedies (request for review of a court decision, complaint for reprocedure); legal remedies in regard to the non-compliance with court decisions in administrative disputes („new complaint“, „particular submission – notice“, „particular submission - request for adopting an administrative act by the court“); complaint for damages due to the non-implementation of a court decision in administrative disputes; request for revindication and damage in administrative disputes. Comparative analysis of the previous and new Law on Administrative Disputes shows that the new Law introduces some legal remedies which the previous did not contain (e.g. objection, complaint for damages due to the non-implementation of a court decision in administrative disputes). However, the significant defect of the new Serbia 2009 Law on Administrative Disputes is that it does not provide appeal as a legal remedy in administrative disputes.

**Key words:** Legal remedies in administrative disputes. Serbian Law on Administrative Disputes (1996). Serbian Law on Administrative Disputes (2009).