

## СОДРЖИНА

КОН ЛУБИЛЕЈОТ .....	1
IN MEMORIAM .....	9
<i>Трудови од управното право и од јавната управа</i>	
1. Борче Давитковски, д-р (редовен проф.), Ана Павловска-Данева, д-р (вонреден проф.), Тимчо Муцунски (демонстратор) ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА – НОСИТЕЛ НА ПРОЦЕСОТ НА ЕВРОИНТЕГРАЦИЈА .....	15
2. Владимир Митков, д-р (редовен професор), ПРЕТСЕДАТЕЛОТ НА РЕПУБЛИКАТА ВО СИСТЕМОТ НА ДРЖАВНАТА ВЛАСТ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА .....	41
3. Стеван Лилик, д-р (редовен професор), ПРАВНА СРЕДСТВА И НОВИ ЗАКОН О УПРАВНИМ СПОРОВИМА СРБИЈЕ .....	51
4. Драган Милков, д-р (редовен професор), ИНСТИТУЦИЈА ОМБУДСМАНА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ .....	71
5. Дончо Хрусанов, д-р (редовен професор), МОЛЧЕЊЕТО НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА СПОРЕД АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРАВО НА БУГАРИЈА .....	89
6. Димитар Костов, д-р (редовен професор), ПРИНЦИПИ НА АДМИНИСТРАТИВНИОТ ПРОЦЕС .....	97
7. проф. д-р Драган Васиљевиќ доц.д-р Добросав Миловановиќ БИТНЕ НОВИНЕ У ЗАКОНУ О УПРАВНИМ СПОРОВИМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ .....	111
8. Весна Пендовска, д-р (редовен професор), Елена Нешовска, демонстратор ДАНОЧНАТА ПРОГРЕСИЈА ВЕРСУС РАМЕН ДАНОК .....	123

9. Родна Живковска, д-р (редовен професор), КАТАСТАРОТ НА НЕДВИЖНОСТИ ВО ПРАВНИОТ СИСТЕМ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА .....	135
10. Рената Дескоска, д-р (вонреден професор), ОБЛИЦИ НА ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА НАД ВЛАДАТА .....	147
11. Методија Каневчев, д-р (редовен професор), СИСТЕМОТ НА САНКЦИИ ВО МАКЕДОНСКОТО ПРЕКРШОЧНО ПРАВО .....	163
12. Александар Климовски, д-р (доцент), ПОСЕБНИ НАЧИНИ ЗА ДОДЕЛУВАЊЕ НА ДОГОВОР ЗА ЈАВНА НАБАВКА .....	177
13. Ивана Шумановска-Спасовска, м-р (асистент) ДРЖАВНАТА УПРАВА VIS-À-VIS ВЛАДАТА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА .....	189
14. Елена Давитковска, м-р (асистент), ТРАДИЦИОНАЛЕН И СОВРЕМЕН МОДЕЛ НА ЈАВНА АДМИНИСТРАЦИЈА .....	203
15. Сања Гелевска-Трајчевски, м-р КОМПАРАТИВНО-ИСТОРИСКИ ПРИКАЗ НА МОЛЧЕЊЕТО НА АДМИНИСТРАЦИЈАТА .....	219
<i>Трдови од областа на уставното право и на политичкиот систем</i>	
16. Саво Климовски, д-р (редовен професор), ПОЛИТИЧКАТА КУЛТУРА И ДЕМОКРАТИЈАТА .....	231
17. Данче Манолева, д-р (редовен професор) УСТАВНО-ПРАВНИТЕ ОСНОВИ НА СТЕЧАЈОТ .....	243
18. Тања Петрушевска, д-р (редовен професор) УСВОЈУВАЊЕ НА ACQUIS COMMUNAUTAIRE (ПОГЛАВЈЕТО НА ЗАЕДНИЧКА НАДВОРЕШНА БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАНБЕНА ПОЛИТИКА) НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ВО ПРАВОТО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА .....	259

19. Тања Каракамишева-Јовановска, д-р (вонреден професор) СЕКУЛАРНОСТА И ПРАШАЊЕТО НА РЕЛИГИОЗНОТО ОБРАЗОВАНИЕ – ЕВРОПСКИТЕ СТАНДАРДИ VERSUS СЛУЧАЈОТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА .....	289
20. Јасна Бачовска, д-р (доцент) ПОЛИТИЧКА КОМУНИКАЦИЈА ПРЕКУ ПОЛИТИЧКИОТ МАРКЕТИНГ И PR СИСТЕМОТ .....	299
21. Александра Максимовска-Вељановски, д-р (доцент) УЛОГАТА НА САМОПРИДОНЕСОТ ВО ЛОКАЛНОТО ФИНАНСИРАЊЕ .....	309

*Трдови од останатите правни области*

22. Никола Матовски, д-р (редовен професор во пензија) ПРИНЦИП НА ПРАВИЧНА ПОСТАПКА ВО КОДИФИКАЦИИТЕ НА ЕВРОПСКИТЕ ДРЖАВИ .....	321
23. Татјана Зороска-Камиловска, д-р (доцент) ЗАКОНОТ ЗА ПАРНИЧНАТА ПОСТАПКА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО СВЕТОТО НА СОВРЕМЕНИТЕ ТРЕНДОВИ НА КОНЦЕНТРАЦИЈА НА ПАРНИЧНАТА ПОСТАПКА .....	333
24. Дејан Мицковиќ, д-р (вонреден професор), Ангел Ристов, д-р (асистент) ПРОМЕНИТЕ ВО СЕМЕЈСТВОТО И РЕФОРМИТЕ ВО СЕМЕЈНОТО ПРАВО ВО ЕВРОПСКИТЕ ЗЕМЈИ .....	353
25. Владо Поповски, д-р (редовен професор во пензија) НАЦИОНАЛНАТА ПРЕРОДБА И ГРАДЕЊЕТО ЗАЕДНИЧКА СУДБИНА КАЈ АЛБАНЦИТЕ .....	375
26. Билјана Поповска, д-р (редовен професор) МАКЕДОНИЈА ПОД ВИЗАНТИСКА ВЛАСТ ВО КЛАСИЧНИОТ ФЕУДАЛИЗАМ .....	393
27. Тина Пржеска, д-р (доцент) ДОГОВОРОТ ЗА ЗАЛОГ КАКО ПРАВЕН ОСНОВ ЗА ВОСТАНОВУВАЊЕ НА ПРАВОТО НА ДОГОВОРЕН ЗАЛОГ ВО МАКЕДОНСКОТО И КОМПАРАТИВНОТО ПРАВО .....	403

**PRAVNA SREDSTVA I NOVI ZAKON  
O UPRAVNIM SPOROVIMA SRBIJE**

УДК:35.077.2 (497.11)

1.02 Прегледна научна статија

**1. OPŠTE NAPOMENE**

Upravni spor je poseban oblik sudske kontrole zakonitosti upravnog akta. Predmet upravnog spora je zakonitost upravnog akta. Za razliku od nekih drugih sporova (npr. parnice), upravni spor je po svojoj pravnoj prirodi kasacionog karaktera, što znači da se u upravnom sporu ne odlučuje o upravnoj stvari (koja je bila predmet upravnog postupka), već se samo ocenjuje da li je upravni akt zakonit ili ne. Ukoliko se utvrdi da je nezakonit, sud će u upravnom sporu takav upravni akt poništiti i, po pravilu, predmet vratiti upravnom organu na ponovno rešavanje.<sup>1</sup> Organ uprave dužan je da svoj novi upravni akt donese poštujući presudu suda donetu u upravnom sporu. Zbog toga je upravni spor osnovni oblik kontrole zakonitosti rada uprave.<sup>2</sup> Prema novom Zakonu o upravnim sporovima Srbije (2009), „u upravnom sporu sud odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata, osim onih u pogledu kojih je predviđena drugačija sudska zaštita. U upravnom sporu sud odlučuje i o zakonitosti konačnih pojedinačnih akata kojima se rešava o pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu, u pogledu kojih u određenom slučaju zakonom nije predviđena drugačija sudska zaštita. Sud u upravnom sporu odlučuje i o zakonitosti drugih konačnih pojedinačnih akata kada je to zakonom predviđeno. Odredbe Zakona o upravnim sporovima koje se odnose na upravni akt, primenjuju se i na druge akte protiv kojih se može voditi upravni spor.“ (čl. 3)

Strogo uzevši, prema koncepciji podele vlasti, sudska kontrola uprave ne bi bila u skladu sa ovim principom. Međutim, kao i u mnogim drugim

\* Dr Stevan Lilić (www.slilic.com), redovni profesor Pravnog fakulteta u Beogradu. Rad je rezultat istraživanja u okviru projekta „Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom EU“ Pravnog fakulteta u Beogradu.

<sup>1</sup> Slavoljub Popović, *O upravnom sporu*, Beograd 1955; Slavoljub Popović, *Upravni spor u teoriji i praksi*, Beograd 1968; Mihajlo Stojanović, *Sudska kontrola akata uprave*, Beograd 1963.

<sup>2</sup> Uporedi: Mionir Barović, *Upravni spor sa komentarom, zakon o upravnim sporovima i sudska praksa*, Beograd 2004.

situacijama u pravu, pokazalo se da je životna stvarnost superiorna u odnosu na formalnogičke pravne konstrukcije. Upravni spor nije institut antičke pravne misli, već izum savremenog prava. Upravni (administrativni) spor nastao je kao posledica suštinskih nedostataka raznih oblika upravne kontrole uprave, posebno onih koji se temelje na hijerarhijskom principu, s jedne, i potrebe da se na odgovarajući način obezbeđe ostvarivanje i zaštita prava građana u odnosu na upravu, s druge strane.

Istorijski posmatrano, razloge za uvođenje upravnog spora, pre svega, treba tražiti u okolnostima što administrativna kontrola uprave kao takva nije mogla u dovoljnoj meri da garantuje ostvarivanje načela zakonitosti u radu uprave, a još manje da garantuje ostvarenje i zaštitu prava građana od nezakonitih postupaka i odluka uprave. Kako se ističe, „među upravnim organima, ma na kojoj lestvici hijerarhije se oni nalazili, postoji prilično ujednačenje gledišta, istim su duhom zadahnuti, imaju iste rukovodne misli i jednako shvataju upravne ciljeve. Niži upravni organi su u krajnjoj zavisnosti od viših; oni rade obično ono što im viši savetuju i sugerišu, rešavaju prema njihovim uputstvima i cirkularima. Normalno, administrativna kontrola, sama po sebi, nije zadovoljavala. Trebalo je onda tražiti zaštitu na drugom mestu, kod drugih organa i kod drugih vlasti.“<sup>3</sup>

## 2. RAZLOZI ZA DONOŠENJE NOVOG ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA

Značaj reforme državne uprave istaknut je u dokumentu Vlade Srbije pod nazivom *Strategija reforme državne uprave Srbije* (2004),<sup>4</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 obuhvata i reformu upravnog zakonodavstva. Sa svoje strane, to uključuje i reformu zakonodavstva o upravnom sporu. Kao što je poznato, Srbija ima obavezu da, 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 *Akcionim planom 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

<sup>3</sup> Nikola Stjepanović, *Upravno pravo II*, Beograd 1973, str. 241.

<sup>4</sup> Vlada Republike Srbije, *Strategija reforme državne uprave Srbije, novembar 2004.* (Izvor: <http://www.prsp.rs.gov.yu/dokumenta.jsp>)

nedavno. Novi Zakon o upravnim sporovima<sup>5</sup> usvojen je krajem decembra 2009. godine. Međutim, to još nije slučaj sa Zakonom o opštem upravnom postupku (osim manjih „tehničkih“ izmena i dopuna u vezi sa stavljanjem van snage obredaba koje se odnose na danas nepostojeće savezne institucije).

U *Obrazloženju* predloga Zakona o upravnim sporovima iz 2009. godine Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu kao osnovni razlozi za donošenje ZUS-a navedeni su: 1) potreba da se ZUS uskladi sa Ustavom Republike Srbije i međunarodnim standardima, posebno sa načelima i pravilima Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Rim, 1950, sa dodatnim protokolima) koju je tadašnja državna zajednica Srbija i Crna Gora – čiji je sukcesor sadašnja Republika Srbija, kao samostalna i nezavisna država, ratifikovala 2003. godine; 2) uvažavanje preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope – Rec (2004) 20 o sudskoj kontroli upravnih akata od 15. decembra 2004. godine; 3) hitno i naročito važno usklađivanje ZUS-a sa Zakonom o uređenju sudova Srbije (2008), posebno u pogledu sudske nadležnosti i sistema pravnih sredstava u upravnom sporu; 4) neophodnost promene sistematike ZUS-a, posebno u pogledu doslednog i jasnog odvajanja sadržinskih i organizacionih od procesnih pitanja upravnog spora.<sup>6</sup>

Polazeći od stavova Strategije, jedan od ciljeva donošenja novog Zakona o upravnim sporovima jeste i transformacija tradicionalne državne administracije u servis građana. Međutim, u članu 5. ZUS-a stoji: „Upravna stvar, u smislu ovog zakona, jeste pojedinačna nesporna situacija od javnog interesa u kojoj neposredno iz pravnih propisa proizilazi potreba da se buduće ponašanje stranke autoritativno pravno odredi.“ Upravna stvar predstavlja pravnu situaciju u kojoj se, na osnovu pravnih propisa, rešava o: a) priznavanju nekog prava ili b) utvrđivanju neke obaveze ili c) ostvarivanju pravnog interesa nekog lica u pojedinačnom slučaju. Tako, teško se može reći da autoritativnost postoji u situaciji kada organ uprave donosi tzv. deklarativni upravni akt o priznavanju (npr. biračkog) prava. Ovo iz razloga što, po prirodi stvari, nije moguće nekoga prinuditi da realizuje svoje pravo (npr. da glasa) jer bi se u tom sličaju „pravo“ pretvorilo u „obavezu“, a čim se radi o obavezci, ne može biti reči o pravu. Osim toga, sama činjenica da organ „rešava“ o nečijem zahtevu ne znači da je reč o autoritativnom odlučivanju. U već navedenom primeru o priznavanju (biračkog) prava, organ nema izbora u smislu da li da (biračko) pravo prizna ili ne, već samo da donese deklarativni upravni akt o priznavanju (biračkog) prava kada su ispunjeni zakonom predviđeni uslovi. U ovom slučaju organ ne može da „odluči“ da (biračko) pravo ne prizna (ukoliko su ispunjeni zakonom predviđeni uslovi) jer će takva odluka biti nezakonita. Osim toga, ako

<sup>5</sup> Zakon o upravnim sporovima, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 111/2009.

<sup>6</sup> Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu, *Obrazloženje predloga Zakona o upravnim sporovima.* (Izvor: <http://www.drzavnauprava.gov.rs/pages/documents.php?id=16>).

organ odluči da „čuti“, tj. da uopšte ne donese akt koji je po zakonu obavezan da donese, aktiviraće se odgovarajući zaštitni mehanizam protiv upravne samovolje (npr. institut „čutanja uprave“). Prema tome, navođenje autoritativnosti kao obelježja upravne stvari, kako je to navedeno u članu 5. novog ZUS-a, vršenje upravne delatnosti svodi na vršenje upravne vlasti, čime se ne postiže transformacija tradicionalne državne administracije u servis građana kao cilj donošenja novog Zakona o upravnim sporovima.

Među prelaznim i završnim odredbama novog Zakona o upravnim sporovima stoji (čl. 77): „Postupci po tužbama, zahtevima za vanredno preispitivanje sudske odluke i tužbama za ponavljanje postupka podnetim do dana stupanja na snagu ovog Zakona, okončaću se pred Upravnim sudom, po pravilima postupka koja su važila do dana stupanja na snagu ovog zakona.“ Ovim je potvrđeno da novoformirani Upravni sud može odlučivati po pravilima postupka ranije važećeg Zakona o upravnim sporovima i da za rad Upravnog suda specijalizovanog za suđenje u upravnim sporovima nije neophodno doneti novi zakon kojim će biti uređen postupak za rešavanje u tim sporovima.

### 3. CILJ UPRAVNOG SPORA

Prema novom Zakonu o upravnim sporovima iz 2009. godine, upravni spor se vodi sa dvostrukim ciljem: a) radi zaštite subjektivnih prava građana i pravnih lica i b) radi zaštite zakonitosti. Tako: „U upravnom sporu sud odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata, osim onih u pogledu kojih je predviđena drugačija sudska zaštita. U upravnom sporu sud odlučuje i o zakonitosti konačnih pojedinačnih akata kojima se rešava o pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu, u pogledu kojih u određenom slučaju zakonom nije predviđena drugačija sudska zaštita. Sud u upravnom sporu odlučuje i o zakonitosti drugih konačnih pojedinačnih akata kada je to zakonom predviđeno. Odredbe ZUS-a koje se odnose na upravni akt, primenjuju se i na druge akte protiv kojih se može voditi upravni spor.“ (čl. 3).

Novim ZUS-om uveden je princip pravičnosti suđenja u upravnom sporu („pravo na pravično suđenje“), u skladu sa članom 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i članom 32. Ustava Republike Srbije. Tako, u upravnom sporu sud odlučuje na osnovu zakona i u razumnom roku, na podlozi činjenica utvrđenih na usmenoj javnoj raspravi. (čl. 2)

### 4. NADLEŽNOST ZA VOĐENJE UPRAVNIH SPOROVA

U odeljku „Zakonitost uprave“, Ustav Srbije (2006) predviđa da 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). Prema Zakonu o uređenju sudova Srbije (2008),<sup>7</sup> Upravni sud je nadležan da odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata u prvom stepenu i da vrši druge poslove određene Zakom (čl. 26). U upravnim sporovima sudovi odlučuju u većima sastavljenim od trojice sudija, osim ako zakonom nije određeno da o nekom pravnom sredstvu protiv odluka donetih u upravnom sporu odlučuje sud u širem sastavu. Prema Ustavu, Vrhovni kasacioni sud je najviši sud u Republici Srbiji (čl. 143, st. 4).

Prema Zakonu o upravnim sporovima (2009) upravni spor rešava Upravni sud. Upravni sud odlučuje u veću od tri sudije, osim ako ovim zakonom nije drugačije određeno (čl. 8). U postupku po zahtevu za preispitivanje sudske odluke protiv odluke Upravnog suda odlučuje Vrhovni kasacioni sud. Vrhovni kasacioni sud odlučuje u veću od tri sudije (čl. 9).

### 5. PREDMET UPRAVNOG SPORA

Prema Zakonu o upravnim sporovima: a) sud odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata; b) o zakonitosti konačnih pojedinačnih akata kojima se rešava o pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu, u pogledu kojih u određenom slučaju zakonom nije predviđena drugačija sudska zaštita; c) o zakonitosti drugih konačnih pojedinačnih akata kada je to zakonom predviđeno.

Upravni akt u smislu ZUS-a jeste pojedinačni pravni akt kojim nadležni organ, neposrednom primenom propisa, rešava o određenom pravu ili obavezi fizičkog ili pravnog lica, odnosno druge stranke u upravnoj stvari. Upravni spor se može voditi samo protiv konačnog akta. To znači da se upravni spor može pokrenuti protiv upravnog akta koji je donet u drugom stepenu, kao i protiv prvostepenog pravnog akta protiv koga nema mesta žalbi u upravnom postupku.

### 6. 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, obavezci ili na zakonu zasnovanom interesu.“ U odnosu na odluke sudova, uključujući i one donete u upravnim

<sup>7</sup> Zakon o uređenju sudova, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 116/2008, 104/2009.

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>8</sup> Slično i *Zakon o opštem upravnom postupku* pravi razliku između „žalbe“ (čl. 213–238) kao redovnog pravnog sredstva, „ponavljanja postupka“ (čl. 239–250) i ostalih vanrednih pravnih sredstava, tzv. „naročiti slučajevi poništavanja, ukidanja i menjanja rešenja“ (čl. 251–260).<sup>9</sup>

## 7. PRAVNA SREDSTVA PREMA ZUS-u IZ 1996. GODINE

Zakon o upravnim sporovima iz 1996. godine<sup>10</sup> nije pravio razliku između redovnih i vanrednih pravnih sredstava. Međutim, u poglavlju koji je nosio naslov „Nadležnost i pravni lekovi“ (čl. 17–20), raniji ZUS govori o žalbi (čl. 18, st. 1), zahtevu za vanredno preispitivanje pravosnažne sudske odluke (čl. 18–19) i o zahtevu za zaštitu zakonitosti (čl. 20). U poglavlju „Postupak“, ZUS govori o „postupku po pravnim lekovima“ (čl. 44–50), odnosno o „ponavljanju postupka“ i „tužbi za ponavljanje postupka“ (čl. 51–58).

Posebno je značajno pitanje (ne)postojanja dvostepenosti u upravnosudskom postupku. Novi ZUS je zasnovan na načelu jednostepenosti upravnog spora,<sup>11</sup> što se u delu teorije percipira i kao njegov značajan nedeostatak.<sup>12</sup> Ipak, u našem ranijem zakonodavstvu postojala je dvostepenost u upravnom sporu. Tako je prema *Zakonu o upravnim sporovima* iz 1952. godine postojala žalba kao redovno pravno sredstvo protiv prvostepene presude suda u upravnom sporu, ali je kao redovno pravno sredstvo ukinuta ZUS-om iz 1965. Od tada žalba faktički ima karakter vanrednog pravnog sredstva koje se moglo uložiti u ograničenim zakonom predviđenim uslovima,<sup>13</sup> čime se

<sup>8</sup> *Zakon o parničnom postupku*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 125/2004.

<sup>9</sup> *Zakon o opštem upravnom postupku*, Službeni list SRJ, br. 33/1997, 31/2001, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 30/2010.

<sup>10</sup> *Zakon o upravnim sporovima*, Službeni list SRJ, br. 46/1996.

<sup>11</sup> Uporedi: Zoran Tomić, *Komentar zakona o upravnim sporovima*, Beograd 2010, str. 101–102.

<sup>12</sup> Uporediti Stevan Lilić, *Pravna sredstva u upravnom sporu u Srbiji*, Pravna riječ, br. 10, Banja Luka 2010, str. 449.

<sup>13</sup> Uporedi: Miodrag Aleksić, *Two Instance Decision Making in Administrative Litigation and Validity of Decision Making*, Yugoslav Law, No. 2–3, 1994, str. 34–35.

odstupilo od principa dvostepenosti i uveo princip jednostepenosti u upravnom sporu. Kao argument za jednostepenost upravnosudskog odlučivanja isticala se sadržinska „povezanost upravnog i sudske odluke“ povodom konkretnog pravnog odlučivanja o istoj upravnoj stvari u smislu „integralnosti upravne i sudske delatnosti“.<sup>14</sup>

Treba, međutim istaći da je ZUS iz 1996. godine, osim pravnih sredstava koja su bila izričito naznačena, poznavao i jedan broj „skrivenih“ pravnih sredstava, recimo 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).

### 7.1. Žalba protiv odluke suda u upravnom sporu

Iako je uobičajeno da žalba predstavlja redovno pravno sredstvo, prema Zakonu o upravnim sporovima iz 1996. godine, žalba je u upravnom sporu *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). 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>15</sup> NedoVOLJenu 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 da 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.

### 7.2. Zahtev za vanredno preispitivanje pravosnažne sudske odluke

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.

<sup>14</sup> Zoran Tomić, *Komentar zakona o upravnim sporovima*, Beograd 2010, str. 101.

<sup>15</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, U2. 45/93) Izvor: Svetislav Vuković, *Zakon o opštem upravnom postupku i Zakon o upravnim sporovima*, Beograd 1998, str. 210.

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). 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 materijalnog 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 podnosi Saveznom sudu* (čl. 19. st. 1). Ovaj modalitet zahteva „deaktiviran“ je ukidanjem Saveznog suda, odnosno Vrhovnog vojnog suda.

### 7.3. Zahtev za zaštitu zakonitosti

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). 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).

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). 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). 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 je mogao 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). Ovaj modalitet zahteva za zaštitu zakonitosti „deaktiviran“ je ukidanjem Saveznog suda.

Za postupak 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.

### 7.4. Ponavljanje postupka u upravnom sporu

Za ponavljanje postupka uopšte može se reći da predstavlja „redovno vanredno pravno sredstvo“ koje poznaju svi procesni zakoni. Tako, Zakon o parničnom postupku (2004) ponavljanje postupka (čl. 422–433) izričito smešta u kategoriju „vanrednih pravnih lekova“, dok Zakon o opštem upravnom postupku (1997) ponavljanje postupka smešta „između“ žalbe kao redovnog pravnog leka i ostalih vanrednih pravnih lekova iz kategorije „naročiti slučajevi poništavanja, ukidanja i menjanja rešenja“ (čl. 239–250).

Zakon o upravnim sporovima iz 1996. godine predviđao je ponavljanje postupka kao pravno sredstvo u upravnom sporu (čl. 51–58), i taksativno naveo razloge zbog kojih se moglo tražiti ponavljanje upravno-sudskog postupka. Ponavljanje postupka moglo se tražiti tužbom za ponavljanje postupka. 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). Protiv odluke suda donesene po tužbi za ponavljanje postupka mogu se podneti pravna sredstva koja su dozvoljena u glavnoj stvari (čl. 57), tj. žalba, zahtev za vanredno preispitivanje pravosnažne sudske odluke i zahtev za zaštitu zakonitosti.

### 7.5. Menjanje i poništavanje rešenja u vezi sa upravnim sporom

Jedno od pravnih sredstava u upravnom sporu prema Zakonu o upravnim sporovima iz 1996. godine je pravno sredstvo označeno kao „poništanje ili ukidanje u vezi sa upravnim sporom“ iz člana 255. Zakona o opštim upravnom postupku (u vezi sa članom 30. ZUS-a), 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 *poništanje 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, upravnosudski 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.

### 7.6. „Skrivena“ pravna sredstva

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: a) nova tužba, b) poseban podnesak (opomena) i c) 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 upravnosudskom postupku. Prema 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). On je pri tome vezan pravnim shvatanjem suda 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 upravnosudskom 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). 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). 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). Ako organ ne donese nov upravni akt koji je bio obavezan da donese u skladu sa presudom suda niti ga donese u posobnom 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 da to obaveštenje

odmah, a najkasnije u roku od sedam dana. Ako on to ne učini ili ako dato obaveštenje, po nahođenju 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.

#### 7.7. Zahtev za povraćaj stvari i naknadu štete u upravnom sporu

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). 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).

### 8. PRAVNA SREDSTVA PREMA ZUS-u IZ 2009. GODINE

Novi Zakon o upravnim sporovima Srbije usvojen je krajem decembra 2009. godine.<sup>16</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 Predloha ovog zakona, veliki deo prvobitnih nedostataka je otklonjen, ali su neke dileme, posebno u vezi sa pravnim sredstvima, i dalje ostale.

U odnosu na Zakon o upravnim sporovima iz 1996. godine, novi Zakon o upravnim sporovima iz 2009. godine neka pravna sredstva ukida (npr. žalbu), 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 iz 2009. godine

ima poglavlje koje nosi naslov „vanredna pravna sredstva“ u okviru kojeg govori o „zahtevu za preispitivanje sudske odluke“ (čl. 49–55) i „ponavljanju postupka“ (čl. 56–64). 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“.

Kao posebno pravno sredstvo, Zakon o upravnim sporovima iz 2009. godine uvodi „prigovor protiv odbacivanja tužbe“ (čl. 27).

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) i „Pravne posledice pasivnog nepostupanja po presudi“ (čl. 71). 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).

#### 8.1. Prigovor protiv rešenja sudije pojedinca u upravnom sporu

Zakon o upravnim sporovima iz 2009. godine uvodi „prigovor protiv odbacivanja tužbe“ (čl. 27) kao novo pravno sredstvo u upravnom sporu. U okviru postupanja u tzv. prethodnom postupku (čl. 25–32) 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-a koji nosi naslov „Pravo na prigovor protiv odbacivanja tužbe“, predviđeno je da protiv rešenja sudije pojedinca kojim se odbacuje tužba (čl. 25–26), podnosilac tužbe ima pravo na prigovor u roku od osam dana od dostavljanja rešenja. O tom 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 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) 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 to pravno sredstvo nazove „žalba“ ili „žalba zbog odbacivanja tužbe“, 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.

<sup>16</sup> Zakon o upravnim sporovima, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 111/2010.

## 8.2. Vanredna pravna sredstva

Novi Zakon o upravnim sporovima iz 2009. godine sadrži poglavlje koje nosi naziv „vanredna pravna sredstva“ (čl. 49–64), 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“. S 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). Tako, protiv pravosnažne 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>17</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). Slično ranijem ZUS-u iz 1996. godine, i ZUS iz 2009. godine propisuje da će se postupak završen pravosnažnom 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 izdejtstvovana 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 pravosnažnom 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 pravosnažno okončanog sudskog 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 pravosnažnosti sudske odluke ponavljanje postupka se ne može tražiti.<sup>18</sup>

<sup>17</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 pravosnažnosti sudske odluke do „naknadno donete“ odluke Evropskog suda za ljudska prava u istoj stvari čiji stav može da bude od uticaja na zakonitost pravosnažno okončanog sudskog postupka (čl. 56. st. 1. tač. 7), može proći više od 5 godina. Iz formulacije člana 57. ZUS-a iz 2009. godine nije jasno da li se taj rok od 5 godina odnosi i na situaciju kada je odluka Evropskog suda za ljudska prava već doneta (čl. 57. st. 1 i 3).

<sup>17</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 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).

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 (čl. 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).

3) *Pravna zaštita protiv odluka suda u vezi sa ponavljanjem postupka* (čl. 64). 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).

U vezi sa formulacijama koje su korišćene u novom ZUS-a iz 2009. godine, a koje se odnose na odredbe o ponavljanju postupka u upravnom sporu, može se staviti primedba pravnotehničkog 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 taj „raskorak“ nije otklonjen, iako su već više godina bila na raspolaganju komparativna iskustva u najbližem regionu.<sup>19</sup>

### 8.3. Udovoljavanje tužbenom zahtevu od strane tuženog

*Udovoljavanje tužbenom zahtevu od strane tuženog* (čl. 29) „nova“ je

<sup>19</sup> *Zakon o upravnom sporu Crne Gore*, Službeni list Republike Crne Gore, br. 60/2003, predviđa zahtev za ponavljanje postupka kao pravno sredstvo u upravnom sporu (čl. 47-54).

verzija ranijeg pravnog sredstva „poništanje ili ukidanje u vezi sa upravnim sporom“ iz člana 255. Zakona o opštim upravnom postupku (1997).

U ovoj verziji (čl. 29), 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 pismenu 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.

### 8.4. Pravna sredstva u vezi sa neizvršenjem presude

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) i „Pravne posledice pasivnog nepostupanja po presudi“ (čl. 71). 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).

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). Ako nadležni organ posle poništenja upravnog akta donese upravni akt protivno pravnom shvatanju suda ili protivno primedbama suda u pogledu postupka, pa 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). 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. st. 2). 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 to obaveštenje da odmah, a najkasnije u roku od sedam dana. Ako on to ne učini, ili ako dato obaveštenje, po nahođenju 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).* Novi ZUS iz 2009. godine, predviđa da 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 pamična tužba za naknadu štete.

### 8.5. Zahtev za povraćaj stvari i naknadu štete

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). 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.

## 9. UMETO ZAKLJUČKA

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 prvobitno 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 na to da je od 1. januara 2010. godine trebalo da počne sa radom novi Upravni sud i da ukoliko nema novog ZUS-a, taj sud 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, na primeru pravnih sredstava u upravnom sporu, uočavamo da je „hitnost“ imala svoju cenu, pa su u usvojenom tekstu novog ZUS-a ostali

ozbiljni nedostaci, kako suštinskog karaktera (npr. nepostojanje žalbe), tako i u pogledu pravnotehničkog kvaliteta pojedinih instituta i jezičkih formulacija koje su mogle biti otklonjene u konačnoj redakciji i ekspertske 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“ i sl.).

*Prof. dr Stevan Lilić*

## PRAVNA SREDSTVA I NOVI ZAKON O UPRAVNIM SPOROVIMA SRBIJE

### REZIME

Upravni spor je poseban oblik sudske kontrole zakonitosti upravnog akta. Predmet upravnog spora je zakonitost upravnog akta. U *Obrazloženju predloga novog Zakona o upravnim sporovima (2009)* Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu kao osnovni razlozi za donošenje ZUS-a navedeni su: 1) potreba da se ZUS uskladi sa Ustavom Republike Srbije i međunarodnim standardima, posebno sa načelima i pravilima Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda; 2) uvažavanje preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope – Rec (2004) 20 o sudskoj kontroli upravnih akata iz 2004. godine; 3) hitno i naročito važno usklađivanje ZUS-a sa Zakonom o uređenju sudova Srbije (2008), posebno u pogledu sudske nadležnosti i sistema pravnih sredstava u upravnom sporu; 4) neophodnost promene sistematike ZUS-a, posebno u pogledu doslednog i jasnog odvajanja sadržinskih i organizacionih od procesnih pitanja upravnog spora. Ipak, na primeru pravnih sredstava u upravnom sporu, uočavamo da je „hitnost“ imala svoju cenu, pa su u usvojenom tekstu novog ZUS-a ostali ozbiljni nedostaci, kako suštinskog karaktera (npr. nepostojanje žalbe), tako i u pogledu pravnotehničkog kvaliteta pojedinih instituta i jezičkih formulacija koje su mogle biti otklonjene u konačnoj redakciji i ekspertske 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“ i sl.).

### Ključne reči:

Zakon o upravnim sporovima Srbije (2009). Pravna sredstva u upravnom sporu.

## LEGAL REMEDIES AND THE NEW LAW ON ADMINISTRATIVE DISPUTES OF SERBIA

### SUMMARY

Administrative disputes are a modality of judicial control of administrative acts. In the *Explanation* regarding the new Law on Administrative Disputes of Serbia (2009), the Ministry of Public Administration and Local Self-Government states as the main reasons of adopting the new law: 1) the need to harmonize the existing Law on Administrative Disputes with the new Constitution of Serbia and international standards, particularly the principles and standards contained in the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms; 2) the acceptance of the recommendations of the Council of Ministers of the Council of Europe - Rec (2004) 20 relating to judicial control of administrative acts; 3) urgent and most important harmonization of the Law on Administrative Disputes with the new Law on the Organization of Courts (2008), particularly in regard to judicial competency in deciding administrative disputes, and 4) the necessity of upgrading the systematization of the Law on Administrative Disputes, particularly in making a clear distinction between substantial, organizational issues and procedural issues of administrative disputes. However, when analyzing legal remedies in administrative disputes, we see that "urgency" had its price and that the new Serbian Law on Administrative Disputes has serious deficiencies, both of a substantial nature (no regular legal remedy is provided), and of a technical nature which could have been corrected in the final version of the law (e.g. the use of a vague formulation "special submission", instead of a more precise formulation such as "notice" or "request for adopting an administrative act by the Administrative Court").

#### Key words:

Law on Administrative Disputes of Serbia (2009). Legal remedies in administrative disputes.