

Бојан ВЛАШКИ, мастер

виши асистент Правног факултета Универзитета у Бањој Луци

УПРАВНЕ МЈЕРЕ УПРАВЉЕНЕ ПРЕМА ПРИВРЕДНИМ СУБЈЕКТИМА – ОДАБРАНА ПИТАЊА

Резиме

Јавна управа располаже различитим инструментима дјеловања, међу којима поједини законски текстови посебно издвајају управне мјере. Премда је углавном заповиједан у управноправној теорији, појам управних мјера отвара практична питања, међу којима овај чланак посебно анализира обиљежја посматраних облика управних мјера које су управљене према привредним субјектима, затим њихову правну природу, те најзад питање правне заштите субјеката према којима се предузимају посматране управне мјере. Посебан акценат у раду је стављен на поједине врсте управних мјера, својствене пословима управног усмјеравања дјелатности привредних субјеката. У раду се закључује да управне мјере нису посебна врста аката управе, него специфичан инструмент вршења управне функције са одговарајућим обиљежјима и особеном правном природом. На крају рада се презентују механизми правне заштите привредних субјеката према којима су управљене поједине управне мјере у нашем праву.

Кључне речи: *управна функција, акти управе, управни акти, управне радње, управне мјере, привредни субјекти.*

I Увод

Савремена јавна управа користи различите инструменте како би остварила постављене циљеве и задатке. У основи дјеловања вршилаца управних јавних овлашћења налази се потреба за остварењем владавине права и законом утемељених јавних интереса. С тим у вези јавна управа, између осталог, усмјерава понашање грађана, привредних и других субјеката ка легалним и легитимним оквирима, а свако одступање од тих оквира се превенира, коригује или у крајњој линији санкционише на основу закона. Два темељна инструмента којима органи управе врше претходно наведено усмјеравање су управни акт и управна радња. Међутим, домаћи законски

текстови оперишу још једним појмом чија садржина није детаљније обрађивана у управноправној теорији. Ријеч је о појму управних мјера, чијим се предузимањем извршавају закони, други прописи и општи акти.

Улога управних мјера у правном животу нарочито долази до изражаја у контексту вршења привредних дјелатности, па ће појам управних мјера у овом раду бити посматран у вези са вршењем инспекцијског надзора и поступком заштите конкуренције. Опредјељење за анализу управних мјера својствених овим областима управноправне интервенције у привредне односе оправдано је како због значаја ангажованих јавних интереса, тако и због потенцијалних штетних посљедица по привредне субјекте услијед незаконитог предузимања управних мјера. Тражећи опште карактеристике управних мјера управљених према привредним субјектима покушаћемо да одговоримо на неколико важних питања. Да ли се ради о посебној врсти аката управе? Која су обиљежја управних мјера? Каква је њихова правна природа? Какве могућности правне заштите стоје на располагању субјектима према којима су изречене, односно предузете одређене управне мјере? Да би смо одговорили на постављена питања, прво ћемо приступити одређивању појма управних мјера.

II Појам управних мјера

Позитивно-правни текстови и наука управног права дефинишу, односно дају тумачење различитих појмова који чине садржину управног права. Основни институти управног права, као што су управни акт и управна радња, често се одређују и детаљно објашњавају од стране законодав(а)ца и посленика управног права. С друге стране, за поједине институте управноправног карактера се, углавном, не могу пронаћи прецизније дефиниције, премда су такви институти заступљени у правној пракси. Појам управних мјера се несумњиво може сврстати у другонаведену групу института управног права. Поставља се питање зашто правна наука и законодавци не налазе за сходно да прецизно одреде појам управних мјера. Да ли је уопште могуће извести појам управних мјера, а да се његова садржина не подударе са својствима управних аката и управних радњи? Држимо да би полазиште ка одговору на претходно постављена питања морало бити у откривању језичког значења термина управна мјера.

Чини нам се да је употреба термина мјера у контексту вршења управне функције на југословенском простору преузета из њемачког управноправног подручја. Наиме, поједини њемачки аутори у вези са излагањима о управном акту говоре о мјерама (њем. *Maßnahmen*) у области управног

права. Тако нпр. Ханс Јохан Волф (*Hans Johan Wolff*) дефинишући управни акт као „сваку мјеру субјекта јавне управе на подручју управног права којом се регулише појединачан случај који се односи непосредно на једно или више лица или се одређује правни статус ствари”, под мјером подразумјева „наредбу, тј. заповест или забрану, друге конститутивне, утврђујуће или акте којима се решава спор, као и одбијајуће акте”.¹ Франц Мајер (*Franz Mayer*) под управним актом подразумијева „суверену меру носиоца јавне управе којом се регулише појединачан случај у подручју деловања управе, која тежи непосредном спољном дејству”.² Поред тога, њемачки Закон о управном поступку из 1976. године (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) прописује да је управни акт „свака наредба, рјешење или друга ауторитативна мјера (курзив – Б. В.), предузета од неког органа власти у циљу регулисања једног појединачног случаја на подручју јавног права, а која има непосредно спољашње правно дејство.”³ Из претходно приказаних дефиниција произлази логичан закључак да се појмови управни акт и управна мјера сматрају синонимима, те да означавају појединачне правне рјешавајуће акте управе. Да ли је то заиста тако и како одредити значење термина управна мјера у нашем праву? У српском језику, именица м(ј)ера, између осталог, означава (обично у множини) „средство, поступак који се предузима с неким циљем”.⁴ Ово значење сматрамо најприкладнијим за разумјевање појма управних мјера, који се у законским текстовима најчешће користи у множини. Осим тога, управне мјере се увијек предузимају ради остварења одређеног циља, у чијој је сржи увијек примјена права ради остварења јавних интереса. Придјев управне значи да се предузете мјере односи на управу и управљање, схваћене у смислу вршења управне функције.⁵

У српској управноправној литератури, појам управних мјера се одређује углавном посредно, у оквиру излагања о вршењу управне функције, односно о актима управе. Према једној од ријетких дефиниција под „управном мером подразумева се акт или скуп аката односно материјалних операција којима се остварују задаци поверени органима управе или којима се предузима санкција од стране органа управе, а на основу овлаштења из од-

1 Hans Johan Wolff, *Verwaltungsrecht, I*, 1965, 257–268. Наведено према: Драган Милков, *Појам управног акта*, необјављена докторска дисертација, Нови Сад, 1983, 49–51.

2 Franz Mayer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Stuttgart, 1972, 80–83. Наведено према Д. Милков, 51–52.

3 *Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG*, 1976, пар. 35, доступно на адреси: http://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/_35.html, 17.3.2016.

4 *Речник српског језика*, Матица српска, Нови Сад, 2011, 683–684.

5 *Ibid.*, 1376.

говарајућег правног акта” (нпр. увођење карантина у случају појаве заразне болести).⁶ Поред ове дефиниције, у управноправној литератури је присутно гледиште да се под изразом управне мјере „обухватају сви акти и радње који органу управе стоје на располагању, тако да се посредним путем закључује да су овим изразом обухваћене и принудне управне радње”.⁷ Позивањем на претходно наведену дефиницију, израз управне мјере се схвата и као ознака принудних радњи у важећим прописима.⁸ Најзад, најопширнијим одређењем управних мјера се констатује да „управна мера не представља нешто што је одвојено од управних аката и управних радњи. Најчешће се она намеће управним актом, а принудно остварује вршењем управних радњи, или пак следи непосредно на основу закона. Управне мере представљају одређене активности органа државне управе које су усмерене ка циљу који треба постићи у вршењу послова и задатака из њихове надлежности, а тај циљ се остварује или доношењем управног акта или вршењем управних радњи, а некада заједно и једним и другим. (...) Мере по правилу подразумевају правну активност органа управе, тј. доношење одговарајућих правних и предузимање одређених материјалних аката.”⁹

Неспорно је да се вршењем управне функције на основу закона прије свега настоје реализовати јавни интереси, уз комплементарно уважавање и заштиту појединачних права и правних интереса. Органи управе се при том служе различитим актима – правним и материјалним. Међу правне акте управе се убрајају општи правни акти (управни прописи) и појединачни правни акти – двострани (управни уговори) и једнострани (управни акти), док се материјални акти управе, у зависности од степена расположиве законите принуде, могу посматрати у ширем и ужем смислу. Ипак, може се рећи да постоје два стожерна инструмента у вршењу управних активности. Први инструмент је управноправни акт (управни акт), као појединачан правно дејствујући и извршиви акт ауторитативног карактера којим се на основу закона рјешава у конкретной управној ствари. Други инструмент је управноматеријални акт (управна радња), у смислу једностраног ауторитативног фактичког дјеловања на одређено лице

6 Славољуб Поповић, *Управно право: општи део*, Савремена администрација, Београд, 1989, 330.

7 Стеван Лилић, *Управно право, Управно процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за публикације, Београд, 2010, 298.

8 Предраг Димитријевић, *Управно право: општи део, Књига прва*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2008, 292.

9 Драган Р. Васиљевић, *Управне радње полиције и начело законитости*, необјављена докторска дисертација, Београд, 2003, 78.

или више њих у конкретном случају.¹⁰ Оба инструмента су релевантна за одређивање појма управних мјера, с обзиром да су управне мјере садржински неодвојиве од управних аката и управних радњи. Ипак, држимо да управне мјере нису посебна врста аката управе, него је ријеч о специфичном инструменту вршења управне функције. Управне мјере су посебно средство законом стављено на располагање вршиоцима управних активности, изричу се управним актима или се предузимају непосредно на основу закона вршењем управних радњи, чиме се у конкретном случају ауторитативно и сразмјерно утиче на понашање једног или више лица ради оптималног остварења ангажованог јавног интереса.

III Врсте, обиљежја и правна природа појединих управних мјера управљених према привредним субјектима

Области у којима вршиоци управних активности предузимају управне мјере су разнородне. Ипак, може се примјетити да су двије области одвијања управноправних односа нарочито повезане са употребом управних мјера. То су, с једне стране, посебне управне ситуације у области полицијских послова, нарочито у контексту активности полиције на осигурању јавног реда, односно оптималног стања безбједности.¹¹ С друге стране су управноправни односи настали у вези са дјелатностима привредних субјеката, чије ћемо усмјеравање путем управних мјера приказати у наредним редовима. Када су управљене према привредним субјектима, управне мјере се најчешће предузимају у вези са вршењем инспекцијског надзора, односно изричу се од стране независних регулаторних тијела надлежних за заштиту конкуренције. Устав Републике Србије даје основ за предузимање управних мјера у инспекцијским и поступцима заштите конкуренције прописујући да се „послови државне управе (...) одређују законом”,¹² а „јавна овлашћења се могу законом поверити и посебним органима преко којих се остварује регу-

10 Зоран Р. Томић, *Управно право: систем*, ЈП Службени лист СРЈ, Београд, 1998, 254–255.

11 Вид. D. Vasiljevic, „The concept of Administrative measures focusing on Police measures“, *Journal of Criminalistics and Law*, 1/2009, 137–141.

12 Устав Републике Србије – УРС, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/06, чл. 136 ст. 3. С тим у вези, Закон о државној управи – ЗДУ, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14, чл. 18 дефинише инспекцијски надзор као један од послова државне управе, чијим се вршењем, између осталог, „изричу (управне – Б. В.) мере”, што се уређује посебним законом. Слично рјешење садржи и Закон о републичкој управи, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12, 121/12 и 15/16, чл. 75, прописујући да се инспекцијски надзор спроводи „предузимањем управних и других мјера...”.

латорна функција у појединим областима или делатностима”.¹³ Устав Републике Српске прописује да „државни органи и организације који врше јавна овлашћења могу у појединачним стварима решавати о правима и обавезама грађана и примењивати мере принуде и ограничења, само у законом прописаном поступку у коме је свакоме дата могућност да брани своја права и интересе и да против донесеног акта изјави жалбу, односно употреби друго законом предвиђено правно средство”.¹⁴

Инспекцијски надзор представља посебан вид вршења управне функције од виталног значаја за привреду. Вршењем инспекцијског надзора надлежни органи управе врше увид у пословање физичких и правних лица, с циљем да сразмјерно примјењујући инспекцијска овлашћења утичу да се њихово пословање одвија законито и правилно. У процесном смислу, инспекцијски надзор се врши путем посебног управног поступка – инспекцијског поступка, који се проводи сагласно начелима и правилима општег управног поступка. Основни метод рада инспекцијских органа је инспекцијски преглед, а основни видови утицаја инспекцијских органа у односу на надзиране субјекте су превентивног, корективног и репресивног карактера. Кључни инструмент операционализације циљева инспекцијског надзора су управне мјере.¹⁵

ЗИН посвећује значајан простор питању изрицања управних мјера,¹⁶ па већ у чл. 25 регулише да „надзираном субјекту инспектор може изрећи управну меру, и то превентивну меру, меру за отклањање незаконитости, посебну меру наредбе, забране или заплене или меру за заштиту права трећих лица”. Законодавац је поставио и један услов – управна мјера мора бити сразмјерна како процјењеном ризику, односно вјероватним незаконитостима и штетним посљедицама, тако и економској снази надзираног субјекта. На овај начин су постављене границе, иначе знатних дискреционих овлашћења инспектора. Упориште за изрицање управних мјера представља чињенично стање утврђено инспекцијским прегледом, које се обавезно записнички констатује. Иначе, изрицање управних мјера треба да слиједи одговарајућа чинидба надзираног субјекта, коме се нала-

13 УРС, чл. 137 ст. 3. Сличне регуле садржи Устав Републике Српске, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 3/92, 6/92, 8/92, 15/92, 19/92, 115/05 и 117/05, чл. 97.

14 Устав Републике Српске, чл. 111.

15 Вид. Закон о инспекцијском надзору – ЗИН, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 36/15, чл. 2; Закон о управној инспекцији – ЗУИ, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 87/11, чл. 15 ст. 1 тач. 2; Закон о инспекцијама у Републици Српској – ЗИРС, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 74/10, 109/12 и 117/12, чл. 2 ст. 3.

16 ЗИН, чл. 25–29.

же, предлаже, наређује или забрањује одређено понашање, или се исти субјект опомиње, упозорава због свог (не)чињења, указује му се на пропусте, односно заплијењују му се предмети или документација.

Управне мјере предузете у вршењу инспекцијског надзора се, по правилу, изричу рјешењем.¹⁷ Међутим, мјере за отклањање незаконитости се могу изрећи и усмено, што се констатује у записнику о инспекцијском надзору, о чијем је предузимању у остављеном року надзирани субјект дужан да у писаној форми обавијести инспектора.¹⁸ Сматрамо да се у овом случају не ради о усменом рјешењу из чл. 37 ст. 3 ЗИН, јер се мјерама изреченим на записник не отклања непосредна опасност по живот и здравље људи, имовину веће вриједности, животну средину или биљни или животињски свијет, нити је правна заштита против тако наложених мјера истовјетна правној заштити против усменог рјешења. Управна мјера се не може изрећи према надзираном субјекту, уколико је овај поступио у складу са актом о примјени прописа, изузев у законом таксативно наведеним случајевима.¹⁹ Сличне одредбе садржи ЗИРС, предвиђајући да инспектор рјешењем изриче управне мјере предвиђене овим или посебним законом. Осим тога, управне мјере из чл. 57 ЗИРС се обавезно изричу записником о извршеном инспекцијском прегледу у случајевима прописаним чл. 61 ЗИРС, с тим што је инспектор дужан да у року од три дана од извршеног инспекцијског прегледа донесе рјешење у писаној форми.²⁰

Други значајан вид предузимања управних мјера у односу према привредним субјектима уређен је Законом о заштити конкуренције (даље: ЗЗК).²¹ Комисија за заштиту конкуренције (даље: КЗК) може одређивати управне мјере као повјерене послове,²² како у току поступка заштите конкуренције, односно у случају прекида овог поступка, тако и по његовом окончању. Сврха ових мјера је попут инспекцијских мјера, превентивног, корективног или репресивног карактера. Управне мјере у поступку заштите конкуренције се увијек изричу управним актом (рјешењем или закључком), и то у неколико процесних ситуација. У току поступка заштите конкуренције

17 ЗИН, чл. 37 ст. 1.

18 ЗИН, чл. 27 ст. 1.

19 ЗИН, чл. 31 ст. 3.

20 Компарације ради, према хрватском Закону о државном инспекторату, *Народне новине*, бр. 116/08, 123/08 и 49/11, управне мјере се увијек изричу рјешењем, у писаној форми (чл. 42) или усмено на записник (чл. 55).

21 Закон о заштити конкуренције – ЗЗК, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 51/09 и 95/13.

22 ЗЗК, чл. 21 ст. 1 тач. 2 и ст. 2.

КЗК може закључком изрећи привремене мјере,²³ односно рјешењем изрећи мјере процесног пенала,²⁴ а у случају прекида поступка закључком по приједлогу странке КЗК изриче мјере отклањања повреде конкуренције.²⁵ По окончању поступка заштите конкуренције КЗК може изрицати мјере отклањања повреде конкуренције и/или мјеру заштите конкуренције, и то рјешењем којим се утврђује повреда конкуренције. Мјере отклањања повреде конкуренције имају двојако, превентивно-репресивно дејство и могу бити мјере понашања и структурне мјере.²⁶ Посебна врста структурне мјере је мјера деконцентрације, која се изриче рјешењем поводом поступка испитивања концентрација.²⁷ Мјера заштите конкуренције се одређује учеснику на тржишту рјешењем о утврђеној повреди конкуренције, у виду обавезе плаћања новчаног износа у висини највише 10% од укупног годишњег прихода, обрачунатог у складу са чл. 7. ЗЗК.²⁸ КЗК може мјеру заштите конкуренције одредити самостално или истовремено са мјером отклањања повреде конкуренције.²⁹ Висина мјере заштите конкуренције може да достигне милионске износе, што је чини највишом новчаном санкцијом у правном систему Републике Србије,³⁰ а представља показатељ присуства кривичноправних елемената у конкуренцијско-правном ткиву.³¹

Како се може видјети, управне мјере се у поступцима заштите конкуренције изричу искључиво управним актима од стране КЗК, па не постоји

23 ЗЗК, чл. 56.

24 ЗЗК, чл. 70.

25 ЗЗК, чл. 58.

26 ЗЗК, чл. 59.

27 ЗЗК, чл. 67.

28 Разлози за изрицање ове мјере могу да буду: 1) злоупотреба доминантног положаја на релевантном тржишту; 2) закључење или извршење рестриктивног споразума супротно ЗЗК; 3) неизвршење, односно неспровођење мјере отклањања повреде конкуренције, односно мјере деконцентрације; 4) спровођење концентрације супротно обавези прекида, односно за коју није издато одобрење за спровођење концентрације (ЗЗК, чл. 68).

29 Сања Данковић-Степановић, „Изрицање мере заштите конкуренције консеквентно (претходно) утврђеној повреди“, *Право и привреда*, бр. 7–9/2012, 586.

30 Богдан Гецић, „Нови закон о заштити конкуренције“, *Правни информатор*, бр. 9/2009, 53.

31 На кривично-правне састојке појединих управних мјера које се изричу у поступцима заштите конкуренције упоредноправно посматрано указује терминологија кориштена у хрватском Закону о заштити тржишног натјецања – ЗЗТН, *Народне новине*, бр. 79/09 и 80/13. Наиме, глава VIII овог закона садржи одредбе о управно-казненим мјерама, које поред јавноправног (управноправног) циља „осигуравања учинковитог тржишног натјецања“ имају кривичноправну сврху „кажњавања починитеља повреда овог закона...“ (ЗЗТН, чл. 60). О томе вид. Дубравка Акшамовић, „Нови закон о заштити тржишног натјецања“, *Правни вијесник*, бр. 1/2010, 40–46.

могућност њиховог изрицања непосредно на основу закона, као што се у инспекцијском поступку то чини на записник о инспекцијском прегледу. Истовјетно рјешење је прихваћено Законом о конкуренцији (даље: ЗК)³² у Босни и Херцеговини, гдје Конкуренцијски савјет изриче управне мјере рјешењем о злоупотреби доминантног положаја³³ или у вези са поступком оцјене допуштености концентрација,³⁴ односно рјешењем о привременој мјери.³⁵ Осим тога, Конкуренцијски савјет изриче новчане казне за теже³⁶ и остале³⁷ повреде Закона о конкуренцији, које имају карактер мјера заштите конкуренције из ЗЗК, односно управно-казнених мјера из хрватског ЗЗТН.

Посматрајући претходно изложене облике управних мјера које се изричу и предузимају према привредним субјектима, можемо извести неколико обиљежја управних мјера. Ова обиљежја се углавном подударају са обиљежјима управних аката, што је разумљиво ако се узме у обзир да се ови облици управних мјера претежно изричу управним актима. Прво и најважније обиљежје управних мјера је њихова заснованост на закону. Законитост управних мјера има садржинску и формалну димензију, а њиховим предузимањем се закон извршава непосредно или посредно – доношењем управних аката. Друга одређујућа карактеристика управних мјера је целисходност управних мјера, јер је њихова сврха оживотворење одговарајућих јавних интереса. Другим ријечима, изрицање и предузимање управних мјера, у правилу, карактерише примјена дискреционих овлашћења, па је надлежним органима остављено да оцјене којим мјерема и на који начин ће оптимално остварити ангажовани јавни интерес. Сљедеће обиљежје управних мјера се надовезује на претходно, тиме што се остварење јавних интереса путем управних мјера има вршити у складу са начелом сразмјерности, тако да само у неопходној мјери ограничи конкретне појединачне интересе. Ауторитативност као обиљежје управних мјера подразумева да их надлежни субјекти изричу када на основу закона процјене да је то неопходно. Воља (привредних) субјеката у односу на које се ове мјере изричу није одлучујућа и они су обавезни на одговарајуће чинидбе.³⁸ Сљедеће обиљежје

32 Закон о конкуренцији – ЗК, *Службени гласник БиХ*, бр. 48/05, 76/07 и 80/09.

33 ЗК, чл. 11.

34 ЗК, чл. 18 и 19.

35 ЗК, чл. 40.

36 ЗК, чл. 48.

37 ЗК, чл. 49.

38 Премда у одређеним случајевима субјекти према којима треба изрећи поједине управне мјере могу предлагати садржину тих мјера (нпр. у случају прекида поступка заштите конкуренције из чл. 58 ЗЗК), органи надлежни за њихово изрицање никада нису обавезни прихватити та-

произлази из претходног. Наиме, управне мјере су увијек извршиве, било да се извршавају добровољно или принудним путем након истека за то остављеног рока. Најзад, конкретност управних мјера значи да се оне предузимају према једном или више одређених, односно одредивих лица.³⁹

С обзиром на условљеност предузимања управних мјера доношењем управних аката и/или вршењем управних радњи, одговор о правној природи управних мјера не може бити јединствен и цјеловит. Како смо могли видјети, у поступцима заштите конкуренције управне мјере се изричу искључиво управним актима, што важи и у већини случајева њиховог предузимања поводом вршења инспекцијског надзора. Тако нпр. рјешењем о условном одобрењу концентрације КЗК одобравајући концентрацију истовремено диспозитивом условљава дато одобрење претходним извршењем изречених управних мјера.⁴⁰ Мишљења смо да у овом и сличним случајевима управне мјере имају природу додатка управном акту, и то у виду потестативног суспензивног услова (*conditio*) или намета (налог, терет, *modus*), често комбиновано са роком (*dies*), који се уносе у садржину управног акта на основу изричитог законског овлашћења.⁴¹ Овако изречене управне мјере треба да прати одговарајућа чинидба субјекта према којем су те мјере управљене. Ваља истаћи да намет може имати самосталну егзистенцију, што се примјера ради у инспекцијском поступку манифестује могућношћу изрицања намета на записник у виду управних мјера за отклањање незаконитости. У прилог оваквом схватању правне природе управних мјера иде чињеница да акти којима се врши дискрециона оцјена, какви су готово без изузетка акти којима се изричу, односно предузимају управне мјере, омогућавају у правилу много ширу примјену додатака него што је то случај при строго правно везаним актима.⁴² Међутим, када одлука о управној мјери представља главну или једину садржину диспозитива управног акта којим се изриче, та мјера не представља додаток него правну обавезу из таквог управног акта. Поред тога, управне мјере се могу састојати искључиво у вршењу више управних радњи. Тада управне мјере представљају тзв. „скупове надовезују-

кве приједлоге. Уосталом, наведени случајеви представљају изузетке, из којих се не смију изводити општа правила.

39 Упор. Д. Р. Васиљевић (2003), 78–79.

40 Вид. Рјешење КЗК бр. 6/0-02-504/2014-115 од 19.12.2014. у предмету *Holcim-Lafarge*; Рјешење КЗК бр. 6/0-02-581/2014-38 од 9.12.2014. у предмету *Alitalia-Etihad* и Рјешење КЗК бр. 6/0-02-466/2013-199 од 25.12.2013. у предмету *Agrokor-Mercator*.

41 Сликочита је одредба ЗЗК, чл. 67 ст. 2 којом се предвиђа да рјешење о изрицању мјера деконцентрације садржи рок и услове испуњења датог налога.

42 Иво Крбек, *Управни акт*, Рад Југославенске академије знаности и умјетности, 1957, 44.

ћих, условљених, те повезаних у другом смислу (материјалних – Б.В.) аката”, који нису риједак случај у остваривању и заштити јавних интереса.⁴³

IV Правна заштита привредних субјеката према којима се предузимају поједине врсте управних мјера

Привредним субјектима према којима се предузимају управне мјере неопходна је адекватна правна заштита од евентуалних незаконитости и штетних посљедица таквих мјера. Када се има у виду значајан степен дискреционих овлашћења органа који предузимају управне мјере, ово питање је значајно и са аспек(а)та заштите објективне законитости и остварења јавних интереса. Према уставним одредбама „појединачни акти и радње државних органа, организација којима су поверена јавна овлашћења, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, морају бити засновани на закону, а законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита”.⁴⁴ С тим у вези, начин правне заштите зависи од природе управних мјера које се предузимају. Стога треба разликовати управне мјере које се изричу у форми рјешења од управних мјера које се изричу на записник.

У поступцима инспекцијског надзора и заштите конкуренције управне мјере се претежно изричу управним актима, због чега режим правне заштите од таквих управних мјера прати општи режим контроле законитости и цјелисходности управних аката. Против рјешења којим инспектор одлучује о мјерама управљеним према надзираном (привредном) субјекту могуће је изјавити жалбу у року од 15 дана од дана достављања писаног рјешења.⁴⁵ Одлуке другостепених органа по жалбама против рјешења којима се изричу управне мјере су коначне, па се против њих може водити управно-судски поступак⁴⁶. Још један вид правне заштите од незаконитог, неправилног и несавјесног рада којим су поврјеђена права и слободе привредних субјеката од стране руководиоца инспекције, инспекто-

43 Миливој Ковачевић, „Управни акт у функцији остваривања и заштите јавних интереса“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 1–3/1989, 205.

44 УРС, чл. 198. Сличне одредбе садржи Устав Републике Српске, чл. 113.

45 ЗИН, чл. 39 ст. 1. Овај рок почиње да тече од дана уредне доставе писаног рјешења, што се односи и на случај налагања управне мјере усменим рјешењем (ЗИН, чл. 37 ст. 3 и 4).

46 ЗИН, чл. 40. Према ЗИРС, чл. 62 ст. 1, жалба против рјешења инспектора којим се изричу управне мјере може се изјавити ресорном министарству у року од осам дана од дана достављања рјешења.

ра и службеника овлашћених за вршење инспекцијског надзора, представља могућност подношења притужби на такав њихов рад.⁴⁷ Притужбама се, између осталог, може указивати на непредлагање или неодређивање управних мјера, као и на прекорачење граница овлашћења у вршењу инспекцијског надзора, што представља тежу повреду радне дужности инспектора.⁴⁸ Најзад, у погледу примјене одредаба ЗИН које се односе на инспекцијски поступак, те начела и правила општег управног поступка, привредни субјекти могу у складу са чл. 22 ЗУИ иницирати покретање механизма надзора од стране управне инспекције.⁴⁹

Саставни дио рјешења КЗК којим је утврђена повреда конкуренције је одлука о мјери заштите конкуренције, односно друга управна мјера. Рјешења којима се у поступцима заштите конкуренције одређују управне мјере су коначна у управном поступку, па је против таквих рјешења могуће водити управни спор.⁵⁰ Интересантно је да ЗЗК у чл. 72 ст. 2 и 3 омогућава Управном суду да испитује законитост рјешења КЗК у дијелу одлуке о висини новчаног износа одређене управне мјере. Уколико у том погледу суд утврди незаконитост овлашћен је да у „специфичној пуној судској јурисдикцији у делу управне ствари”⁵¹ пресудом преиначи рјешење у том дијелу. Треба још навести да ЗЗК даје основ за понављање поступка, између осталог, због непоступања по управним мјерама одређеним рјешењем о условном одобрењу концентрације.⁵²

У вршењу инспекцијског надзора управне мјере за отклањање незаконитости могу бити наложене, односно предложене на записник. Надзирани субјект који сматра да су предложене мјере незаконите или несразмјерне има двије могућности. Прво, да у остављеном року не предузме наложене, односно предложене мјере, у којем ће случају инспектор обавезно донијети рјешење којим ће изрећи управне мјере за отклањање незаконитости. Против овог рјешења ће надзирани субјект имати отворен раније описани пут правне заштите. Друга могућност за надзираног субјекта је да у писаној

47 ЗИН, чл. 52, у вези са ЗДУ, чл. 81.

48 ЗИН чл. 53 ст. 2.

49 ЗИН, чл. 55.

50 Против коначног рјешења КЗК се може изјавити тужба Управном суду у року од 30 дана од дана достављања рјешења странци (ЗЗК, чл. 71 ст. 1). Изузетно, против привремених мјера наложених закључком од стране председника КЗК је дозвољена жалба о којој одлучује Савет КЗК (ЗЗК, чл. 56 ст. 2).

51 З. Р. Томић, *Коментар Закона о управним споровима: са судском праксом*, Правни факултет Универзитета у Београду, ИП Службени гласник, Београд, 2010, 119.

52 ЗЗК, чл. 46.

форми стави примједбе на записник о инспекцијском надзору, у року од пет дана од дана његовог пријема. Поступајући по примједбама на записник инспектор може да измијени изречену мјеру или да одустане од ње.⁵³

Да сумирамо, након што се искористе могућности правне заштите против аката којима се изричу, односно предузимају управне мјере у управном поступку, даља заштита у правном систему Републике Србије је обезбјеђена од стране Управног суда кроз управно-судски поступак (покренут тужбом ради контроле законитости коначних рјешења којима се изричу управне мјере), затим путем ванредне управно-судске контроле Врховног касационог суда (поводом захтева за преиспитивање судске одлуке), те пред Уставним судом Србије (подношењем уставне жалбе, ако су предузетим управним мјерама повријеђена или ускраћена људска права и слобода зајемчене УРС, а исцрпљена су друга правна средства за њихову заштиту). Уколико су испуњени за то прописани услови, странка незадовољна одлуком Уставног суда по уставној жалби може покренути механизам заштите права и слобода прописаних Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода пред Европским судом за људска права у Стразбуру.⁵⁴

V Закључак

Управне мјере се не могу третирати као посебна врста аката управе, независна од управних аката и управних радњи. Садржински посматрано, управне мјере се поклапају са управним актима и/или управним радњама, изричу се управним актима или се предузимају употребом различитих управних радњи. Стога можемо тврдити да су управне мјере специфичан инструмент вршења управне функције и као такве служе остваривању права. Суштинско усмјерење управних мјера је телеолошког карактера, њима се на темељу закона тежи остварити одређена јавна сврха. Законске претпоставке за њихово изрицање су флексибилно постављене, па се управне мјере углавном предузимају вршењем дискреционих овлашћења у конкретним ситуацијама. При том се појединачна права и правни интереси настоје огра-

53 ЗИН, чл. 36. ЗИРС, чл. 61 предвиђа случајеве у којима се управне мјере обавезно изричу записником о инспекцијском прегледу, уз дужност инспектора да у року од три дана извршеног инспекцијског прегледа донесе рјешење у писаној форми.

54 У Републици Српској, пут правне заштите против коначних рјешења о изрицању управних мјера у инспекцијском поступку води од управно-судске контроле пред Окружним судовима, преко контроле Врховног суда Републике Српске поводом захтјева за ванредно преиспитивање правоснажне судске одлуке, до евентуалне апелације Уставном суду БиХ због повреде права и слобода гарантованих Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, а потом и апликације Европском суду за људска права.

ничити само у неопходној мјери. Конкретни (привредни) субјекти према којима су управне мјере управљене дужни су поступати у складу са њима, па се у крајњој линији управне мјере извршавају принудним путем.

Правна природа управних мјера није јединствена и зависи од тога да ли се управне мјере изричу управним актима или се састоје у вршењу управних радњи. У првом случају управне мјере имају карактер додатка управном акту или правне обавезе из управног акта. У другом случају се ради о скуповима повезаних материјалних аката управе. Правна заштита од незаконитих, односно нецјелисходних управних мјера управљених према привредним субјектима је вишеструка. Субјектима према којима се изричу управне мјере су на располагању редовна и ванредна управно-процесна заштита, али и посебни облици заштите.

Bojan VLAŠKI, MA

Senior Assistant at the Faculty of Law University of Banja Luka

ADMINISTRATIVE MEASURES DIRECTED TOWARDS BUSINESS ENTITIES – SELECTED QUESTIONS

Summary

Public administration has access to various instruments of action, among which certain legal texts single out administrative measures. Although largely neglected in administrative theory, the concept of administrative measures raises practical questions, among which this article analyzes the special features of the observed forms of administrative measures directed towards business entities, then their legal nature, and finally the question of legal protection of entities towards which observed administrative measures are undertaken. In this paper, special emphasis is placed on specific types of administrative measures, which are inherent to administrative tasks of directing activities of business entities. The paper concludes that administrative measures are not a special kind of acts of administration, but rather a specific instrument of performing administrative functions with the appropriate characteristics and distinctive legal nature. The mechanisms of legal protection of business entities towards which certain administrative measures are directed in our law will be presented at the end of the paper.

Key words: *administrative function, acts of administration, administrative acts, administrative actions, administrative measures, business entities.*