

---

# ПРИВРЕДНОПРАВНО ОКРУЖЕЊЕ

---

Др Зоран Р. ТОМИЋ  
редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

## ПРИВРЕДА И УПРАВНО–СУДСКА ЗАШТИТА – УПРАВНИ СПОР У СРБИЈИ И У ЦРНОЈ ГОРИ – \*

### Резиме

*Управни спор је традиционални облик судске контроле законитости управних активности, кроз управно– судски поступак. То се односи и на управне материје са наглашеним привредним елементом. У чланку аутор углавном анализира најновији Закон о управним споровима Црне горе (ЗУС ЦГ), упоређујући га са истоврсним прописом Србије. Истиче (и) битне процесне везе прописа о управном поступку и норми о управно–судском поступку. Указује на побољшања која доноси нови ЗУС ЦГ спрам претходног законског текста. На крају закључује да су оба закона о управном спору умногоме слична, а да је српски закон у више тачака – у погледу начела о праву на правично управно суђење, код правне могућности судског одлагања извршења, приговора на одлуку судије појединца, затим што се тиче новчаног кажњавања органа, покретање спора у случају ћутање управе итд. – ипак напреднији и комплетији. С друге стране, ЗУС Србије није до сада усклађен са новим ЗУП–ом. Све у свему, код оба закона су могућа битна побољшања регулативе у складу са европским стандардима, нарочито у домену пуне судске јурисдикције и судских правних лекова. А све је то у вези са другачијом, разуђенијом организаци-*

---

\* Овај чланак настао је као резултат учешћа на пројекту „Идентитетски преображај Србије“ Правног факултета Универзитета у Београду (2017).

јом судске мреже, посебно са увођењем система управног судства, двостепености управног суђења, пре свега.

**Кључне речи:** управни спор, привреда, управни поступак, управна ствар, управне активности, управни акт, жалба, тужба, пресуда, решење, обавезност одлука, правноснажност.

## I Уопште

1. Судска контрола управе је огромна цивилизацијска тековина, конституент владавине права. Она се највећма операционализује кроз правни институт управног спора. Ту је независаност судства на највећем и најделикатнијем испиту, оцењући – на првом месту – правну регуларност појединачних аката, управних аката и других управних активности предузетих по одговарајућој, управној процедури (управни поступак). У циљу заштите и субјективних јавних права грађана, и објективне законитости.<sup>1</sup>

2. Међу бројним друштвеним материјама и пословима које су у нашем праву подвргнути инструментима судске заштите у управном спору су и оне у области привреде, односно оне с претежним пословно–правним

---

1 Вид. примерице G. Peiser, *Contentieux administratif*, 14e éd., Paris, 2006; J.– M. Auby – R. Drago, *Traité de contentieux administratif*, tom I–III, 3. éd., Paris, 1984; Ch. Debbasch – J.– C. Ricci, *Contentieux administratif*, 4. éd., Paris, 1985; R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, 3. éd., Paris, 1989; V. Pacteau, *Contentieux administratif*, 2. éd., Paris, 1990; G. Darcy, M. Paillet, *Contentieux administratif*, Paris, 2000; S. Detterbeck, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, 4. Auflage, München, 2006; F. Hufen, *Verwaltungsprozessrechts*, 6. Auflage, München, 2005; M. Nigro, *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1983; W. A. Robson, *Justice and administrative law, a study of the British Constitution*, 3rd ed., London, 1954; R. E. Wraith – P. G. Hutchesson, *Administrative tribunals*, London, 1973; L. L. Jaffe, *Judicial control of administrative action*, Boston / Toronto / Little, 1956; P. L. Strauss, *Administrative Justice in the United States*, Durham, 2002; B. Grafenauer, J. Brezник, *Upravno pravo, procesni del – upravni postopek in upravni spor*, Ljubljana, 2009; B. Tratar, *Novi Zakon o upravnom sporu: s pojasnili i stvarnim kazalom*, Ljubljana, 2006; П. Кријан, *Коментар Закона о управним споровима*, Загреб, 2004; З. Ђелмо, *Управно– процесно право*, Сарајево, 2008; С. Гелевски, М. Костић, И. Булатовић, *Управно– процесно право* (превод С. Гелевски), Скопје, 2008; *Закон о управним споровима* (предговор З. Р. Томић), Београд, 2010; И. Кујунџић, *Управно судство у Хрватској и земљама Европске уније – актуелна питања и проблеми*, Загреб, 2006; С. Сагадин, *Управно судство* (поводом стогодишњице рада Државног савета, 1839–1939), Београд, 1940; М. Стојановић, *Судска контрола акта управе* (Аустрија, Енглеска, Француска, Италија, Савезна Република Немачка, Сједињене Америчке Државе), Београд, 1963.

*супстратом*. Као што су, примерице – према класификацији домаће управно–судске праксе: пословне просторије, промет робе, банкарско пословање, друштва за осигурање, друштвена контрола цена, обављање привредних делатности самосталним личним радом, регистрација привредних субјекта, приватизација, заштита конкуренције, хартије од вредности...

3. Закон о управним споровима Србије (ЗУС СР) донет је на заласку 2009. године.<sup>2</sup> Закон о управном спору Црне Горе (ЗУС ЦГ) донет је у лето 2016. године.<sup>3</sup> Тај други, као најновији пропис о судској контроли управе у домаћем окружењу, упоредићу на наредном страницама са истоврсним законом Србије. Уз одређене критичке опаске и могуће правце побољшања оба текста. Пре тога ћу осветлити најважније тачке повезивања ЗУС-а ЦГ и тамошњег Закона о општем управном поступку (ЗУП ЦГ) који би требало да ступи на снагу 1.7.2017. године.<sup>4</sup>

## II Нови ЗУС Црне Горе

2. 1. Веза ЗУС-а ЦГ са ЗУП-ом ЦГ највећма се огледа у неколико тачака:

1) Управна ствар, као предмет управног поступка корелативна је са предметом управног спора. А предмет управног спора је оцена законитости управне активности, односно активности која спадају у управну ствар.<sup>5</sup> Дакле, управне активности се предузимају у управним стварима. У управне активности спадају: доношење управних аката, закључивање управних уговора, заштита корисника јавних услуга и остале управне активности, тј. управне радње.

2) Разлози за побијање управног акта / друге управне активности<sup>6</sup> су на терену примене управно– процесног начела законитости, укључујући и оправдана очекивања странка да је пракса органа озбиљна и доследна, уједначена. Тако, орган је при одлучивању у управној ствари посебно дужан да води рачуна о ранијим одлукама које је донео у битно истовет-

2 Службени гласник РС, бр. 111/09, а ступио је снагу 30.12.2009. године; примењује се од 1.1.2010. године.

3 Службени гласник ЦГ, бр. 54/16, а предвиђено је да почне да се примењује од 1.7.2017. године.

4 Службени лист ЦГ, бр. 56/14 и 20/15.

5 ЗУП ЦГ, чл. 2–3 и ЗУС ЦГ, чл. 2.

6 ЗУС ЦГ, чл. 14, ст. 2. *in fine* у вези са начелом из члана 5. ЗУП–а ЦГ.

ним управним стварима.<sup>7</sup> А непридржавање те норме је један од законски признатих разлога тужбе у управном спору.<sup>8</sup>

3) Код *покретања спора*<sup>9</sup> против коначног првостепеног акта / ћутања, наводи се и приговор – било да није био допуштен или да по њему није решавано.<sup>10</sup> Наиме, процесна врата управног спора се отварају – не само против другостепеног управног акта – већ и против оног првостепеног на који није допуштена жалба или приговор, или кад је орган – уместо да одлучи по жалби или приговору – ћутао, као и против друге управне активности, у складу са законом.

4) *Правна могућност одложеног дејства тужбе* условљена је – на првом месту (има и других процесних претпоставки из ЗУС-а ЦГ!) – околношћу да ли је у конкретном случају орган одложио извршење управног акта до правноснажности одлуке о управној ствари.<sup>11</sup> При томе, по ЗУП-у орган може одложити извршење управног акта само до одлуке по жалби, а за даље се не каже ништа. Тако да одлагање извршења у смислу ЗУС-а ЦГ итетако има смисла. Штета, само, што је остало судски-правно недовршено (о чему више на наредним страницама).

5) *Пуна судска јурисдикција*<sup>12</sup> у управном спору није редовна појава. ЗУС ЦГ набраја случајеве када је она могућа, али не и обавезна: свакад је условљена природом управне ствари у којој је спор настао. Нарочито је осетљиво питање њене допуштености код решавања по слободној оцени: да ли „природа ствари“ код управног решавања по дискреционој оцени беспоговорно, сама по себи, тј. аутоматски искључује правну могућност пресуђивања у пуној јурисдикцији?<sup>13</sup> О томе пропис о управном спору ћути, остављајући тиме суду да то сам цени у сваком конкретном случају. Сматрам, ипак, да су дискрециона оцена и пуна јурисдикција по свој суштини и смислу, као и по духу и управне и управне– судске процедуре – неспојиви.

6) *Правне последице непоступања по пресуди*<sup>14</sup> и *правне последице поновљеног непоступања по пресуди*<sup>15</sup> у вези су са начелом ЗУП-а ЦГ о

7 ЗУП ЦГ, чл. 5, ст. 2.

8 ЗУС ЦГ, чл. 14, ст. 2. *in fine*.

9 Члан 12 ЗУС-а ЦГ.

10 Вид. ЗУП ЦГ, чл. 31 и 35 у вези са чл. 137-138.

11 ЗУС ЦГ, чл. 15 у вези са чланом 124 ЗУП-а ЦГ.

12 ЗУС ЦГ, чл. 36.

13 Вид. ЗУС ЦГ, чл. 2 у вези са чланом 5 став 4 ЗУП-а ЦГ.

14 ЗУС ЦГ, чл. 56-57.

праву на правну заштиту.<sup>16</sup> Наиме, у првом случају суд – после безуспешних покушаја да се ћутање органа у извршењу пресуде прекине – доноси своје решење које у свему замењује акт туженог. У другонаведеној врсти ситуација, суд интервенише због непоштовања своје пресуде, поништавајући – по новој тужби – и други акт туженог донет у истој ствари. Уједно, истом пресудом „по правилу“ сам решава и управну ствар; та пресуда у свему замењује поништени акт туженог.

2. Главне новине ЗУС-а ЦГ у односу на претходни истоврсни текст<sup>17</sup> своде се на следеће:

1) Донекле је промењен распоред чланова. Примерице, сада је правило о сходној примени парничних прописа на почетку, међу основним одредбама.

2) Ново је што је изнад сваког члана наслов.

3) Проширен је предмет управног спора, у складу са ЗУП-ом.<sup>18</sup>

4) Наглашена је употреба родно осетљивог језика.<sup>19</sup>

5) Промене су и у дефинисању странака у управном спору: а) на страни туженог – то је и странка из управног уговора кад јавноправни орган подноси тужбу за поништај управног уговора; б) код тужиоца – то је лице које сматра да му је неком управном активношћу (а не само управним актом) повређено неко право или правни интерес;<sup>20</sup> ц) код заинтересованог лица у управном спору,<sup>21</sup> квалификатив „непосредно“ је изостављен, те је тиме круг тих лица потенцијално проширен.

6) Знатне измене су и код правне могућности одлагања извршења управног акта<sup>22</sup> у току управног спора (орган који то чини, услови, рок...). Тако, по захтеву тужиоца за то и такво одлагање одлучује суд (а не орган из управног поступка надлежан за извршење), и то у року од 5 дана од дана пријема захтева; главни услов је да сам орган у управном поступку претходно није одложио извршење.

15 ЗУС ЦГ, чл. 58.

16 ЗУП, чл. 7.

17 *Службени лист ЦГ*, бр. 60/03 и 32/11.

18 ЗУС, чл. 2.

19 ЗУС, чл. 5.

20 ЗУС, чл. 11.

21 ЗУС ЦГ, чл. 9.

22 Ранији, још увек актуелни текст то уређује у члану 13, ст. 2-3, а у новом ЗУС-у ЦГ је то члан 15.

7) Нема више „одбацивања“ тужбе – сада је (и ту) употребљен израз „одбијање“, из елементарних процесних разлога, тј. непостојања претходних процесних претпоставки за вођење спора.<sup>23</sup>

8) Код прекидања поступка не доноси се по новом ЗУС-у ЦГ закључак (као раније), него решење.<sup>24</sup>

9) Нема усмене расправе у случају из члана 25. ЗУС-а ЦГ,<sup>25</sup> и када странка то тражи. Посреди је одлучивање у битно сличним предметима по узорку,<sup>26</sup> после правноснажности пресуде о том изабраном предмету.

10) Другачија је терминологија код правних лекова – сада стоји „средства“.<sup>27</sup>

11) Ни у домену правних средства нема више „одбацивања“ услед непремостивих процесних препрека, већ је реч о „одбијању“ из процесних разлога.<sup>28</sup>

12) Промењен је рок код подношења захтева за испитивање судске одлуке.<sup>29</sup>

13) Додат је нови разлог за понављање поступка у управном спору – пресуда Европског суда за људска права (ЕСЉП).<sup>30</sup>

14) Прецизиран је орган надлежан за извршење судских одлука у смислу члана 59. Конкретно, то је орган надлежан за извршење предметне управне активности, док се код судске одлуке донете у пуној јурисдикцији којом је одређена новчана обавеза органа, извршење спроводи у према прописима о извршењу и обезбеђењу.

3. *Критички поглед на ЗУС ЦГ* открива његове неколике недостатке. Тако:

1) Недостаје начело Права на правично суђење.<sup>31</sup> Подсећам, с тим у директној вези, на капиталну одредбу члана 32. Устава Црне Горе – „Правично и јавно суђење“, који гласи: „Свако има право на правично и

23 ЗУС ЦГ, чл. 21–22.

24 ЗУС ЦГ, чл. 26.

25 Вид. ЗУС ЦГ, чл. 28.

26 ЗУС, чл. 24.

27 Више не пише „ванредна“, ЗУС ЦГ, чл. 40.

28 Вид. ЗУС ЦГ, чл. 45 и 52.

29 Сада је краћи, по члану 44, став 1 ЗУС-а ЦГ.

30 ЗУС ЦГ, члан 48, ст. 1, тач. 7.

31 Вид. ЗУС Србије, о чему на страницама које долазе.

јавно суђење у разумном року пред независним, непристрасним и законном установљеним судом“.

2) Било је чини ми се умесно размислити о преношењу одредби ст. 3–4. члана 3. ЗУС-а Србије (објашњења следе у наредном одељку).

3) У текст члана 12, став 2. држим да је требало додати следеће ограничење: „ако се пасивно држање органа по закону не изједначава са удовољавањем захтеву странке“. Наиме, свако ћутање управе не мора да буде правно квалификовано као одбијање захтева странке. Јер, по члану 117. ЗУП–а ЦГ, посебним законом се може предвидети да се ћутање органа – под условима из ЗУП–а – може уподобити усвајању захтева странке чиме се поступак окончава. А тада управни спор нема смисла.

4) Није – као ни у претходном тексту – наведена ненадлежност као разлог тужбе<sup>32</sup> (о чему нешто доцније); а ненадлежност се једино с великим напрезањем може, по нужди, подвести под „повреде правила поступка“.

5) Остаје термилошка дилема да ли „одбијање“ тужбе из разлога неуредности<sup>33</sup> и „одбијање“ из процесних разлога<sup>34</sup> бољи термин од досадашњег „одбацивања“. Јер, ако упоредимо цитиране одредбе са чланом 35. – где се пресудом одбија тужба када је неоснована – произлази следеће. Правна мера је идентична, само је правни акт којим се то чини различит, баш као и разлози за сваку од односних интервенција.

6) Одложно дејство тужбе (вид. малопређашњи осврт) требало је уредити детаљније. Комплетнији је и знатно напреднији текст члана 23. ЗУС-а СР о чему ће још бити говора.

7) Остаје питање, шта је са правноснажношћу судских одлука? Јер, члан 8 је уопште не помиње код обавезности судских одлука; када она наступа? Стога, било је неопходно законски написати да нема жалбе, а ни приговора – ни на пресуду, ни на решење. Уосталом, према одредби члана 40. (став 1) ЗУС-а ЦГ, „против правноснажне одлуке Управног суда могу се поднијети: 1. захтјев за испитивање судске одлуке; 2. захтјев за понављање поступка...“.

8) Двостепеност у управном спору не постоји. С друге стране, жалба у управном спору је европска вредност и постулат. Његово оства-

---

32 ЗУС ЦГ, чл. 14.

33 ЗУС ЦГ, чл. 21.

34 ЗУС ЦГ, чл. 22.

рење у Црној Гори (као и у Србији) захтева, међутим, промену организације судства. Ипак, захтев за испитивање судске одлуке<sup>35</sup> пред Врховним судом Црне Горе је негде на средини између ортодоксног редовног и ванредног правног лека. С претходним у вези, поређења с регулативом Србије по овом питању дају занимљиве резултате. То је посебна „тачка“ овог чланка.

9) Природа ствари код пуне јурисдикције остала је неразвијена, неразуђена. То сматрам превазиђеном солуцијом. У истом контексту не помиње се ни дискрециона оцена,<sup>36</sup> нити је процесна пуна јурисдикција – дефинитивно судско завршавање управног рада премда не у меритуму – макар наговештена.<sup>37</sup>

10) Код понављања поступка<sup>38</sup> можда се могла предвидети, у рангу респектабилног разлога, и одлука Уставног суда, аналогно пресуди Европског суда. Исту критику упућујем и српском законодавцу.<sup>39</sup>

11) Критичку ноту завређује и околност да није било храбрости или пак законодавчеве визије (?) у погледу правне могућности новчаног кажњавања руководиоца органа.<sup>40</sup>

12) Зар је код могућности одржавања расправе<sup>41</sup> воља странке довољна за остваривање законитости пресуђења: а сложеност ствари, а оцена самога Суда?? Сматрам да управни спор несумњивом има – поред заштите субјективне ситуације тужиоца, уз равноправност странака у управном спору – и дубљу сврху: долажење до истине и то непоредно од стране самог Суда, тј. пред њим – као подлогу остварењу и заштити објективне законитости. У сваком случају, држим да дотичном питању требало посветите више пажње, уз знатно минуциознију регулативу.

13) Зачуђује да у новом ЗУС-у ЦГ нема одредаба о покретању спора у случају ћутања. Тако, ако упоредимо његов члан 16. и са чланом 18. још увек важећег (до 1.7.2017) текста ЗУС-а ЦГ – уочићемо огромну разлику. Тако, у члану 16. новог ЗУС-а нема ни речи о покретању спора у случају

35 ЗУС ЦГ, чл. 41–47.

36 ЗУС ЦГ, чл. 36.

37 За шире упознавање вид. Зоран Р. Томић, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, 2. издање, Београд, 2012, 626– 641.

38 ЗУС ЦГ, чл. 48.

39 ЗУС СР, чл. 56.

40 ЗУС СР, чл. 75–76.

41 ЗУС ЦГ, чл. 28, ст. 2.



ћутања – као да се сматрало да су одговарајуће одредбе ЗУП-а ту довољне?! – а у члану 18. претходног текста оно је (било) детаљно уређено.

Све у свему, очекивао сам много већи, знатно смелији напредак у односу на досадашњи текст, а не само недоследно пречишћавање и неколико додатака. У неким тачкама, чак (показао сам), ово је релативно слабији (недовршен, застарео...) закон од претходника.

### III Сличности и разлике ЗУС-а Србије и ЗУС-а Црне Горе

1. *Сличности закона о којима је посвећена ова анализа су бројне. Издвајам најочљивије:*

1) Структура управно– судског поступка у оба законска текста је незнатно одступајућа. Прво – јасно се уочавају, иако у Црној Гори нису именовани, тзв. претходни поступак (првог испитивања тужбе и оспореног акта) и главни поступак (утврђивање чињеница и решавање спора). Друго – са гледишта правне заштите против судских одлука, управно– судски поступак је у обе државе једноступен: жалба, као редовни правни лек није допуштена, што је у Србији изричито,<sup>42</sup> а у Црној Гори прећутна законска клаузула. У обе су предвиђена по два ванредна правна лека: Захтев за преиспитивање (...) пред највишим судом у држави и Понављање поступка пред истим судом који је донео одлуку чијим се поступак понавља.

2) Границе испитивања оспореног акта су идеалне: везаност захтевом тужбе, али не и њеним разлозима.<sup>43</sup> С тим што у Србији Управни суд пази на ништавост по службеној дужности.<sup>44</sup>

3) У оба закона, одлуке које се доносе у управно – судском поступку, тј. током управног спора су двојаке: пресуда, као мериторна – о уважавању или пак о одбијању тужбе, после мериторног испитивања њених навода, и решење као поглавито процесна судска одлука, било у случају одбацивања / одбијања тужбе да се узме мериторан рад, било у случају обустављања поступка. Изузетак је судско решење које се доноси, под законским условима, у извршењу судске пресуде када тужени орган ћути.<sup>45</sup>

4) Код садржине и предаје, тј. подношења тужбе нема, исто тако, осетнијих разлика.

42 ЗУС СР, чл. 7.

43 ЗУС СР, чл. 41, ст. 1 и ЗУС ЦГ, чл. 34.

44 ЗУС СР, чл. 41, ст. 2 о чему ће бити још говора.

45 ЗУС СР, чл. 71, ст. 3 и ЗУС ЦГ, чл. 57, ст. 4.

5) Удовољавање тужбеном захтеву од стране туженог – као процесној претпоставки за обустављање судског поступка – уређено је готово језички идентично.<sup>46</sup>

6) Код извршења судских одлука, упркос разлици у насловима припадајућих чланова односних законских текстова, предвиђена су два истоветна облика непоштовања правноснажне судске одлуке донете у управном спору: а) тзв. активно неизвршење<sup>47</sup> и б) тзв. пасивно неизвршење, тј. ћутање у извршењу пресуде.<sup>48</sup>

7) Сходна примена парничних прописа предвиђена је у оба законска текста: у Србији при крају,<sup>49</sup> а у Црној Гори на почетку текста ЗУС-а.<sup>50</sup>

2. *Разлика између односних закона има, и оне нису незанемарљиве.* Најважније су:

1) Рок за тужбу у Србији износи 30 дана од дана достављања коначне одлуке странци, у Црној Гори 20 дана, рачунајући на исти начин.<sup>51</sup> У Србији је речено да исти рок вреди и за орган овлашћен за подношење тужбе ако је и њему акт достављен; а ако није, рок за тужбу износи 60 дана од дана достављања странци, што вреди и за ону странку која није учествовала у поступку, односно за ону којој акт није достављен. ЗУС ЦГ се није упуштао у наведена питања, што тумачимо као вољу законодавца за јединственошћу законског рока од 20 дана за подношење тужбе – без обзира ко је од овлашћених субјеката подноси, и без обзира да ли је (и) том конкретном подносиоцу тужбе акт достављен.

2) Родно осетљив језик помиње само ЗУС ЦГ, уподобљавајући употребљене изразе у мушком роду онима у женском.<sup>52</sup>

3) Право на правично суђење је у рангу начела предвиђено само у Србији.<sup>53</sup> Наиме, према *Европској конвенцији о заштити људских права и основних слобода*<sup>54</sup> – коју је 2003. године ратификовала ондашња зајед-

46 ЗУС СР, чл. 29 и ЗУС ЦГ, чл. 26.

47 ЗУС СР, чл. 70 и ЗУС ЦГ, чл. 58.

48 ЗУС СР, чл. 71 и ЗУС ЦГ, чл. 57.

49 ЗУС СР, чл. 74.

50 ЗУС ЦГ, чл. 4.

51 ЗУС СР, чл. 18 и ЗУС ЦГ, чл. 17.

52 ЗУС ЦГ, чл. 5.

53 ЗУС СР, чл. 2.

54 Из 1950. године, уз додатне протоколе.

ница Србија и Црна Гора,<sup>55</sup> чији је сукцесор садашња Србија као самостална и независна држава – „свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама или о кривичној оптужби против њега, има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона...“.<sup>56</sup> А начелна одредба члана 2. ЗУС-а СР разлаже начело правичности суђења у управном спору на *три повезане компоненте*: а) законитост, б) разумни рок и в) правило о непосредном и јавном утврђивању релевантних чињеница од стране суда, пред њим на усменој расправи.<sup>57</sup>

4) Што се тиче предмета спора, важно је подвући три битне разлике између односних закона:

а) ЗУС-а СР<sup>58</sup> има у виду само појединачан акт, управни или други за који је нарочито предвиђена управно– судска заштита, као и акте против којих није изричито именована никаква судска заштита. А ЗУС-а ЦГ<sup>59</sup> као предмет управног спора, поред управног акта, одређује и сваку другу управну активност од утицаја на права и обавезе правних субјеката, „кад је то законом прописано“.

б) С друге стране, за разлику од ЗУС-а СР,<sup>60</sup> у новом ЗУС-у ЦГ нема одредаба о покретању спора у случају ћутања. Такође, подрзумева се – иако изричито није речено – да је ћутање предмет спора једино ако се пасивно држање органа по закону не изједначава са удовољавањем захтеву странке.

в) ЗУС ЦГ има само једну одредбу,<sup>61</sup> за разлику од ЗУС-а СР,<sup>62</sup> у вези са могућношћу да се у управном спору тражи повраћај одузетих ствари, као и накнада штете која је тужиоцу проузрокована извршењем оспореног акта.

---

55 Службени лист СЦГ – Међународни уговори, бр. 9/03.

56 У складу са овом капиталном одредбом, Устав Републике Србије утврђује међу нормама о људским правима и слободама и право на правично суђење (члан 32): „Свако има право да независан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и слободама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка и оптужбама против њега...“

57 Опширније вид. З. Р. Томић (2012), 139–147.

58 ЗУС СР, чл. 3.

59 ЗУС ЦГ, чл. 2.

60 ЗУС СР, чл. 19.

61 ЗУС ЦГ, чл. 19, ст. 3 – која даље није разрађивана.

62 ЗУС СР, чл. 16. у вези са чланом 22 став 5 и чланом 45.

5) У погледу разлога тужбе („разлога побијања“), већ сам констатовао да – за разлику од ЗУС-а СР<sup>63</sup> – у ЗУС-у ЦГ ненадлежност није поменута,<sup>64</sup> при чему се, чисто теоријски, она не може прећутно сматрати „повредом правила поступка“. Ипак, сматрам да нема сметњи да и помегнути правни основ судска пракса не пртихвати као легитиман за оспоравање законитости једне управне активности.

6) У Србији, суд у управном спору пази по службеној дужности на ништавост оспореног акта;<sup>65</sup> у Црној Гори нема такве одредбе у погледу најтежих незаконитости за које се ЗУП-ом ЦГ прописује обавезно поништавање акта.<sup>66</sup>

7) Традиционално, три су категорије странака у управном спору: тужилац, тужени и заинтересовано лице. С тим што је у том контексту нови ЗУС ЦГ<sup>67</sup> (раније сам разложио то питање) – с обзиром на проширен круг управних активности као предмета спора – унеколико разубејнији од свог српског парњака.<sup>68</sup>

8) Одложно дејство тужбе<sup>69</sup> је – као једина предвиђена привремена мера у оба закона – такође другачије уређено. О суженој шанси за одлагање тужбе у смислу ЗУС-а ЦГ, већ је било речи. С друге стране, ЗУС СР, у контексту одредаба о тужби у управном спору, предвиђа две правне могућности да се *од самог суда* – а не као до сада од органа управе, што се показало као крајње неделотворно<sup>70</sup> – *тражи одлагање извршења оспореног акта до доношења судске одлуке*, под законским условима. Прво: одлагање у току спора. И то ако би извршење нанело тужиоцу штету која би се тешко могла надокнадити, а одлагање није противно јавном интересу, нити би се одлагањем нанела већа ненадокнадива штета противној странци, односно трећем лицу. Друго: потпуна новина је и савремена, напредна европски инспирисана законска солуција према којој се – посредством управног суда, чак и *пре подношења тужбе* – може тражити одлагање извршења у случају хитности, као и када је изјављена жалба која не-

---

63 ЗУС СР, чл. 24.

64 ЗУС ЦГ, чл. 14.

65 ЗУС ЦГ, чл. 41, ст. 2.

66 ЗУП ЦГ, чл. 139.

67 ЗУС ЦГ, чл. 9–11.

68 Вид. детаљније под 5) у делу где разматрам новине ЗУС-а ЦГ.

69 ЗУС СР, чл. 23 и ЗУС ЦГ, чл. 15.

70 Члан 16 претходног ЗУС-а СР.

ма одложно дејство, а поступак по жалби није окончан.<sup>71</sup> А то у црногорском закону не постоји. У том смислу је и *Препорука Комитета министара Савета Европе* о привременој судској заштити у управном поступку (I, пасус 2).<sup>72</sup>

9) Како приметих, ЗУС ЦГ познаје „одбијање“ тужбе из разлога неуредности (члан 21) и „одбијање“ из процесних разлога (члан 22), ЗУС СР на истоверним местима употребљава термин „одбацивање“.

10) Затим, ЗУС СР познаје<sup>73</sup> приговор против „одбацивања“ тужбе због неуредности или из процесних разлога, а црногорски закон – не<sup>74</sup>.

11) Код судске пуне јурисдикције<sup>75</sup> у Србији је она, поред услова „природе ствари“, везана и за оцену суда да ли „чињенично стање пружа поуздан услов за то“ – док црногорски закон тај други услов не помиње, али предвиђа, поред осталог, могућност пуне јурисдикције ако је сам суд утврђивао чињенично стање на усменој расправи. Такође, у Србији је пунa судска јурисдикција искључена у дискреционим управним стварима, а дата је могућност да се она забрани и посебним законом.<sup>76</sup> Тих и таквих норми нема у ЗУС-у ЦГ.

12) Одлучивање по узорку је корисна могућност да се више битно сличних правних предмета – у чињеничном и правном смислу – делотворније и брже реши. И то тако да се расправи један, а други управно-судски поступци се прекину до правноснажности одлуке у изабраном предмету. Па се онда и остали реше на исти начин без усмене расправе.<sup>77</sup> ЗУС СР не познаје такву могућност.

13) Код усмене расправе, црногорски закон њено одржавање – осим код одлучивања по узорку – увек ставља зависним од воље странака: једино ако то странка захтева у тужби или у одговору на тужбу.<sup>78</sup> У

71 ЗУС СР, чл. 23, ст. 3.

72 Recommendation No. R. (89) 8 of the Committee of Ministers to States on Provisional Court Protection in Administrative Matters, 13. 9. 1989 (usvojena od strane Komiteta ministara na 428. sednici održanoj na nivou zamenika ministara), *Zbirka odabranih preporuka Saveta Evrope*, Beograd, 2004, 102–104.

73 ЗУС СР, чл. 27.

74 ЗУС ЦГ, чл. 21–22.

75 ЗУС СР, чл. 43. и 70–71, а ЗУС ЦГ, чл. 36.

76 ЗУС СР, чл. 43, ст. 2–3.

77 ЗУС ЦГ, чл. 24–25.

78 ЗУС ЦГ, чл. 28.

Србији,<sup>79</sup> пак, код утврђивања чињеница, усмена расправа у управно-судском поступку постала је правило,<sup>80</sup> а нејавна судска седница изузетак. До сада је било обрнуто.<sup>81</sup> Тиме је *достигнут европски стандард о обавезности јавне расправе у сваком судском поступку*, постављеном у норми о праву на правично суђење.<sup>82</sup> Тако, нови ЗУС одређује да „у управном спору суд решава на основу утврђених чињеница на одржаној усменој јавној расправи“. С друге стране, „суд решава на нејавној седници само ако је предмет спора такав да очигледно не изискује непосредно саслушање странака и утврђивање чињеничног стања“. Таква солуција је на линији бржег спровођења судског поступка у једноставнијим управним споровима, као и принципа суђења у разумном року – али не на штету законитости, истине и права странака. Штавише, „суд је дужан да посебно наведе разлоге због којих није одржао усмену расправу“; таква одредба до сада није постојала.<sup>83</sup>

Најзад, нарочити случајеви одржавања расправе<sup>84</sup> представљају типове ситуација када расправа не сме да буде избегнута: „Веће суда ће увек одржати расправу због сложености предмета спора, или ради бољег разјашњења стања ствари, као и у случају из члана 30, став 3. овог закона“, тј. код решавања спора без списка. Такође, „расправа је обавезна и ако је у управном поступку учествовало две или више странака са супротним интересима као и када суд утврђује чињенично стање ради решавања у пуној јурисдикцији“.

14) Код ванредних правних лекова, Захтев за испитивање судске одлуке пред Врховним судом Црне Горе је могуће поднети без ограничења у погледу типова ситуација, те је он – иако ванредни – због тога ближи редовном судском правном леку него српски. Јер, према ЗУС-а СР,<sup>85</sup> истоврсни правни лек је допуштен само у три групе ситуација: 1) кад је то законом, ЗУС-ом или посебним законом предвиђено; 2) кад је Управни суд одлучивао у пуној јурисдикцији; 3) у стварима у којима је у управном поступку била искључена жалба.

---

79 ЗУС СР, чл. 33–34.

80 ЗУС СР, чл. 33, ст. 1.

81 Чланови 32–33 претходног ЗУС-а.

82 ЕКЉП, чл. 6.

83 Подразумева се да суд мериторно, тј. пресудом решава без расправе у случају из члана 28. ЗУС-а СР – Поништење управног акта у претходном поступку: ако суд нађе да акт садржи „такве недостатке у облику и саставним деловима који акт чине очигледно незаконитим“.

84 ЗУС СР, чл. 34.

85 ЗУС СР, чл. 49, ст. 2.

Надаље, ЗУС ЦГ предвиђа да одлуком Врховног суда по Захтеву за преиспитивање (...) не сме да буде преиначена првобитна одлука на штету странке, ако је само та странка поднела односни правни лек.<sup>86</sup> ЗУС СР такво ограничење у корист странке не садржи.

15) Правна могућност новчаног кажњавања руководиоца органа предвиђена је у Србији, и то: 1) због неодрживања позиву суда да наведе оправдане разлоге, односно због не достављања тражених исправа; 2) због непоступања по пресуди.<sup>87</sup> Тај правни институт у црногорском закону не постоји.

16) Најзад, разлике између разматраних закона су и код трошкова управно– судског поступка, односно спора: ко и када их сноси.<sup>88</sup> у Србији о томе у сваком случају одлучује суд, а у Црној Гори је потпуно другачије. Наиме, ако суд одлучује на нејавној седници свака странка сноси своје трошкове, а ако одлучује на јавној расправи – у погледу трошкова сходно се примењују парнични прописи.

#### IV Закључна разматрања

1. Све у свему, три се закључка намећу након упоредне анализе прописа у управном спору Србије и Црне горе. Први се тиче *односа са претходним истоврсним текстовима* у свакој од ових држава. ЗУС СР показује ту видан напредак, ЗУС ЦГ ипак нешто мањи. Други закључак се односи на *сличности ЗУС-а СР и новог ЗУС-а ЦГ*. Најважније су у деоницама поступка, као и у његовој (поступка) целокупној структури, нарочито што се тиче једностепености судског решавања, и судова који решавају по тужби и по правним лековима. Треће, *разлике између дотичних закона* нису ни малобројне, ни занемарљиве. Без обзира на идентичне корене, тј. југословенску правну традицију и савремене европске стандарде. Особито скрећем пажњу на другачије уређење правних института одлагања извршења, претпоставки за одржавање усмене расправе, пуне судске јурисдикције итд.

Сводно узев, *ЗУС СР, иако донет неколико година раније (крај 2009. у односу на лето 2016. године!), ипак је у целини нешто комплетнији и савременији текст*. Тако, у погледу начела о праву на правично управно суђење, код правне могућности судског одлагања извршења,

86 ЗУС ЦГ, чл. 47, ст. 4.

87 ЗУС СР, чл. 75–76.

88 ЗУС СР, чл. 66–67 и ЗУС ЦГ, чл. 39.

права на приговор против одбацивања тужбе, затим што се тиче новчаног кажњавања органа, покретање спора у случају ћутање управе... С друге стране, нарочито, црногорски закон покрива обухватнији предмет управног спора (у складу са ЗУП–ом ЦГ), одлучивање по узорку по правноснажности судске пресуде, као и шире поље примене Захтева за преиспитивање (...), а и забрану *reformatio in peius* код преиначавања одлуке Управног суда од стране Врховног суда по истом правном леку. ЗУС СР наведених одредаба нема.

Речју, сједињавање добрих страна оба закона, уз елиминисање анахроних солуција и попуњавање правних празнина – особито увођење двостепености управног суђења, даља специјализација управног судства (за све то је претпоставка уставно и законски другачија судска организациона шема у обе државе), затим увођење правног института привремене мере у корист тужиоца (привремено уређивање спорног односа, под законским условима), итд. – путоказ је даљег реформисања, у смислу и занатског и суштинског унапређења оба текста.

2. У свим управним материјама – па тако и у онима са наглашеним послоправним елементом – *ниво судске заштите се меродавним посебним законом не сме смањивати (тамо где такве одредбе поједини закони садрже)*<sup>89</sup> *испод нивоа заштите из законских прописа о управним споровима који иначе имају ранг основних, системских.* Јер, задржавам се на контексту Устава Србије, три су капитална, повезана уставна принципа који су чврста брана тој и таквој одступајућој правној регулативи: I. – јединственост правног поретка;<sup>90</sup> II. – достигнути ниво људских и мањинских права не сме се смањивати;<sup>91</sup> III. – право на једнаку заштиту права и правно средство.<sup>92</sup>

89 Примерице, Закон о заштити конкуренције Србије, *Службени гласник РС*, бр. 51/09, 95/13, чл. 71–73 (Судски поступак) – отвара могућност другачијег специјалног правног уређивања од нареченог постулата – предвиђајући следеће: „У поступку пред судом ради испитивања законитости решења Комисије, примењују се одредбе закона којим се уређују управни спорови, ако овим законом није другачије прописано“ (члан 72. став 1). У члану 71–72 је тако нешто делимично и учињено, у шта се овде даље нећу упуштати.

90 Устав РС, чл. 4 и 194, ст. 1.

91 Устав РС, чл. 20, ст. 2.

92 Устав РС, чл. 36.



**Zoran R. TOMIĆ, PhD**

**Professor at the Faculty of Law University of Belgrade**

**ECONOMY AND JUDICIAL PROTECTION  
IN ADMINISTRATIVE DISPUTE  
– ADMINISTRATIVE DISPUTE IN SERBIA AND IN  
MONTENEGRO –**

**Summary**

*Administrative dispute is a kind of traditional way of judicial control of legality of administrative activities through administrative jurisdiction. It also relates to administrative matters with emphasized economic importance. The author analyzes the latest Law on administrative disputes of Montenegro by making comparisons with equivalent Serbian law. It is highlighted essential procedural relations between law on administrative procedure and law on administrative disputes. The author also points at improvements that bring the latest Law on administrative disputes of Montenegro. At the end, author concludes that laws relating administrative disputes have number of similarities, although Serbian law is in more questions – principle of right to fair trial, legal possibility of judicial delay of execution, complaint to decision of a single judge, pecuniary punishment of administrative organs, administrative dispute in the case of silence of administration and so on – more advanced and more complete. On the other side, Serbian Law on administrative disputes is not harmonized with new Law on general administrative procedure. Summa summarum, both laws could be improved in accordance with European standards, especially in respect of disputes subject to the courts of general competence as well as legal remedies. These improvements are connected with different organization of judicial network, especially with the introduction of system of administrative jurisdiction and primarily with the introduction of two instances of administrative jurisdiction.*

**Key words:** *administrative dispute, economy, administrative procedure, administrative matter, administrative act, administrative activity, complaint, contentious administrative remedy, decision, verdict, obligatory force of decisions, irrevocability.*