

Др Зоран Ј. Лончар, ванредни професор  
Универзитет у Новом Саду  
Правни факултет у Новом Саду  
Z.Loncar@pf.uns.ac.rs

## ТРОШКОВИ УПРАВНОГ ПОСТУПКА\*

**Сажетак:** *С обзиром на то да су добро уређена правила о трошковима поступка претходна, не само правне сигурности странака, већ и квалитетног вођења управног поступка, од великог значаја је то што је нови Закон о општем управном поступку из 2016. године донео бројне новине у погледу трошкова управног поступка. У раду се указује на најважније новине у погледу правила о накнади трошкова поступка и оцењује у којој мери оне доприносе унапређењу правног положаја странака, као једном од основних циљева законодавне реформе управног поступка.*

**Кључне речи:** *управни поступак, трошкови управног поступка, орган управе, странка.*

### 1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Сваки правно уређени поступак подразумева одређене новчане издатке који су неопходни за вођење поступка. Без обзира на то што управни поступак у односу на судске поступке, по правилу, краће траје, због чега је и економичнији, ипак његово спровођење захтева одређене издатке. Специфичност управног поступка у односу на судске поступке не огледа се само у брзини спровођења (ефикасности), па отуда и у мањим трошковима (економичности), већ и у начину накнаде трошкова.

За разлику од судских поступака, у управном поступку не постоји спор између две начелно равноправне странке, о коме одлучује независни судски орган, већ се насупрот странке увек налази орган управе, који, као субјект са јачом вољом, на ауторитативан начин, одлучује о неком на закону заснованом праву или обавези странке. Услед неравноправности субјеката управно-прав-

---

\* Рад представља резултат истраживачког рада на Пројекту „Правна традиција и нови правни изазови“ за 2018. годину, чији је носилац Правни факултет у Новом Саду.

ног односа, као основног обележја ове врсте правног односа, и правила о накнади трошкова у управном поступку морају бити донекле другачија него у судским поступцима. У управном поступку неопходно је обезбедити одређену равнотежу између захтева за ефикасним вођењем поступка, са једне стране и правне сигурности странака, са друге стране. Правна сигурност странака не би смела да буде угрожена немогућношћу странке да на одговарајући начин заштити на закону заснована права због неадекватних правила о накнади трошкова поступка. Правила о начину накнаде трошкова никако не би смела да буде препрека да странка активно учествује у поступку, да предлаже извођење различитих врста доказа, да ангажује правне заступнике или друга стручна лица која су у стању да јој пруже помоћ у заштити права и остваривању њених интереса, итд.

За разлику од судских поступака, као једно од основних начела новог Закона о општем управном поступку,<sup>1</sup> установљено је начело делотворности и економичности поступка (члан 9), које подразумева посебан однос према трошковима поступка. Садржину овог, донекле новоформулисаног начела чини и обавеза органа управе да поступак води без одуговлачења и уз што мање трошкова по странку и другог учесника у поступку, али тако да се изведу сви докази потребни за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања. Такође, према овом начелу, орган управе има обавезу да по службеној дужности врши увид у податке о чињеницама неопходним за одлучивање, о којима се води службена евиденција и да их прибавља и обрађује, а од странке може да захтева само оне податке који су неопходни за њену идентификацију и документе који потврђују чињенице о којима се не води службена евиденција. За разлику од већине других основних начела управног поступка која нису разрађена у осталим одредбама Закона, а која представљају обичне законске прокламације, без реалне садржине и санкције за њихово непоштовање,<sup>2</sup> у Закону постоји посебно поглавље посвећено правилима о трошковима управног поступка (члан 84–89), међу којима су бројне нове одредбе.

Без обзира на то што су добро уређена правила о трошковима поступка претпоставка, не само правне сигурности странака, већ и квалитетног вођења управног поступка, пажња стручне јавности до сада је углавном била усмерена ка бројним другим новинама у Закону, попут нових активности управе подведених под појам управне ствари, о којима се данас решава по правилима управног поступка, као што су управни уговори, управне радње и пружање

---

<sup>1</sup> Закон о општем управном поступку – ЗУП, „Службени гласник РС”, бр. 18/2016.

<sup>2</sup> Вид.: Драган Милков, „Поводом новог Закона о општем управном поступку – критички осврт уводне одредбе и начела”, Зборник „Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније”, Нови Сад 2016, 47–63; Зоран Лончар, „Основна начела управног поступка у Србији и европски правни стандарди”, Зборник „Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније”, Нови Сад 2017, 379–400.

јавних услуга,<sup>3</sup> неких од нових правних института, попут: гарантног акта, јединственог управног места,<sup>4</sup> питања стандардизације управног поступка са европским правилима,<sup>5</sup> новом правном режиму редовних и ванредних правних средстава,<sup>6</sup> итд. Законске новине у погледу трошкова управног поступка у стручној јавности остале су неосветљене, бар на начин за који сматрамо да заслужује, са аспекта правне сигурности грађана. Стога нам је циљ да у раду идентификујемо најважније новине у правилима о трошковима управног поступка, садржаним у новом Закону о општем управном поступку, те да утврдимо да ли те новине доприносе, не само ефикаснијем и економичнијем вођењу поступка, већ и унапређењу правног положаја странака, што је требало да буде један од основних циљева законодавне реформе управног поступка.

## 2. ВРСТЕ ТРОШКОВА УПРАВНОГ ПОСТУПКА

Под трошковима управног поступка подразумевај се сви новчани издаци неопходни за вођење управног поступка. Према природи правила о накнади,

<sup>3</sup> Вид.: Драган Милков, Ратко Радошевић, „Неке новине у Закону о општем управном поступку – управно поступање”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* (Зборник радова ПФНС) 3/2016, 733-752; Д. Милков, „Поводом Нацрта Закона о општем управном поступку – корак напред или десет у страну”, *Зборник радова ПФНС* 1/2013, 85-99; Зоран Томић, „О управној ствари у српском праву”, *Зборник радова „Актуелна ишћања савременог законодавства”*, Будва 3-7. јун 2018. године, 225-238; З. Томић, „Управни уговори – елементи правног режима у Србији”, *Правни животи* 10/2017, 240-265; Добросав Миловановић, Вук Цуцић, „Нова решења Нацрта Закона о општем управном поступку у контексту реформе јавне управе у Србији”, *Правни животи* 10/2015, 95-110; Драган Васиљевић, „Облици управног поступања по новом Закону о општем управном поступку Републике Србије”, *Правни животи* 10/2017, 351-363; Р. Радошевић, „Појам управне ствари и нови Закон о општем управном поступку Републике Србије”, *Правна ријеч* 46/2016, 325-342.

<sup>4</sup> Вид.: З. Лончар, „Најважнији нови правни институти у управном поступку Републике Србије”, *Правна ријеч* 50/2017, 277-295; Зоран Јовановић, „Осврт на поједине новине у Закону о општем управном поступку”, *Зборник на трудови од међународната конференција „Искусства од применаи на новије закони за ошће ујравна пошћаика во земјије од регионои”*, Правни факултет „Јустинијан први” во Скопје, Охрид 5-7. мај 2017. године, 133-143.

<sup>5</sup> Вид.: Д. Милков, „Државна управа Србије и европски стандарди”, *Зборник „Хармонизација срјског и мађарског йрава са йравом Евројске уније”*, Нови Сад 2015, 59-75; З. Лончар, „Европски правни стандарди и управни поступак у Србији”, *Зборник „Хармонизација срјског и мађарског йрава са йравом Евројске уније”*, Нови Сад 2016, 461-478; Дејан Вучетић, „Европска управно-процесна правила и општи управни поступак Републике Србије”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* (Зборник радова ПФНС) 68/2014, 175-186.

<sup>6</sup> Вид.: З. Лончар, „Правна средства у новом Закону о општем управном поступку”, *Зборник радова ПФНС* 4/2017, 1505-1523; Предраг Димитријевић, „Правна средства у новом ЗУП-у Републике Србије”, *Зборник на трудови од међународната конференција „Искусства од применаи на новије закони за ошће ујравна пошћаика во земјије од регионои”*, Правни факултет „Јустинијан Први” во Скопје, Охрид 5-7. мај 2017, 45-63; Д. Васиљевић, „Концепт ванредних правних средстава по новом Закону о општем управном поступку”, *Правни животи* 10/2016, 215-223.

трошкови управног поступка се међусобно битно разликују. Основно разликовање је на *ојѿиѿе* и *ѿосебне* трошкове поступка. Под *ојѿиѿим* трошковима се подразумевају издаци неопходни за редован рад органа управе. Ту спадају издаци за коришћење пословног простора, утрошену електричну енергију, грејање, физичко и техничко обезбеђење, канцеларијски материјал, коришћење и одржавање службених возила, одржавања веб портала и коришћење осталих интернет услуга за потребе органа и сл. Ова врста трошкова спада у средства за рад органа управе и уређује се општим прописима о раду органа управе, док се финансира из средстава буџета предвиђених за редован рад органа управе. О издвајању те врсте средстава одлучује старешина органа управе. Под *ѿосебним* трошковима се подразумевају сви издаци у готовом новцу изазвани вођењем конкретног управног поступка. Они се уређују прописом којим се уређују правила управног поступка и о њиховом плаћању одлучује службено лице које води управни поступак.<sup>7</sup> С обзиром на то да управни поступак представља скуп различитих процесних радњи, ова врста трошкова је према правној природи веома различита.

Посебни трошкови управног поступка могу се разликовати према различитим критеријумима. У циљу бољег разумевања правне природе посебних трошкова, као најзначајнији критеријуми разликовања могу да послуже субјекти на које се трошкови односе и намена којој служе. Према *субјектима* на које се односи ова врста трошкова разликују се: трошкови органа који води управни поступак, трошкови странака и трошкови осталих учесника у управном поступку (сведока, вештака, тумача ...). Према *намени* којој служе разликују се: трошкови за административне таксе, путни трошкови, дневнице, награде за одређене врсте службених лица, попут вештака,

---

<sup>7</sup> Правила о посебним трошковима управног поступка су данас уређена само Законом о општем управном поступку (чл. 84-89), док су у једном периоду важећа Закона о општем управном поступку СФРЈ (*"Службени лист ФНРЈ"*, бр. 52/1956 и *"Службени лист СФРЈ"*, бр. 10/1965, 4/1977, бр. 11/1978, 9/1986 и 24/1994) она била уређена и Уредбом о накнади трошкова у управном поступку (*"Службени гласник РС"*, бр. 80/1992). Иако се у домаћој литератури може пронаћи став да је ова Уредба још увек од правног значаја за питање трошкова управног поступка (Вид: З. Томић, *Коментар Закона о ојѿиѿем ујравном ѿосѿуйку*, Службени гласник РС, Београд 2017, 383, 392; Стеван Лилић, *Ујравно ѿраво – ујравно ѿроцесно ѿраво*, Центар за издаваштво и информисање Правног факултета, Београд 2014, 494.), њено правно дејство је ипак престало, с обзиром на то да јој је правни основ за доношење био чл. 119. ст. 1. Закона о општем управном поступку СФРЈ, који је одавно престао да важи. Касније донети Закон о општем управном поступку СРЈ из 1997. године (*"Службени лист СРЈ"*, бр. 33/1997, 31/2001 и *"Службени гласник РС"*, бр. 30/2010 – ЗУП из 1997), као ни садашњи Закон, не садрже одредбу о овлашћењу Владе за доношење таквог подзаконског акта. За разлику од Србије, у новом Закону о управном поступку Црне Горе (*"Službeni list Crne Gore"*, бр. 56/2014, 20/2015, 40/2016 и 37/2017) постоји изричита одредба којом је прописано да Влада подзаконским актом утврђује висину накнаде трошкова и награде у управном поступку, као и начин њихове исплате (чл. 97).

тумача и сл., трошкови за правно заступање и стручно помагање странке, трошкови прибављања и извођења доказа, трошкови извршења управног акта итд.

У домаћој литератури се данас могу пронаћи и другачије поделе трошкова управног поступка,<sup>8</sup> од којих неке немају готово никакав значај, с обзиром на то да не доприносе бољем разумевању правне природе трошкова поступка. Такав је случај, пре свега, са једном од најновијих подела, насталих непосредно након усвајања новог Закона, заснованој на преименовању посебних трошкова у *процесне* трошкове управног поступка, и набрајању да у ту врсту трошкова спадају сви они издаци које се у новом Закону иначе наводе да чине трошкове поступка, односно издаци за таксе, лични трошкови странке (трошкови доласка и губитка времена и зараде), неопходни и оправдани трошкови заступања странке и трошкови усмене расправе и извођења доказа (стварни трошкови сведока и стварни трошкови и награде вештака, тумача, преводилаца и привремених заступника, трошкови увиђаја и слично), као и посебни издаци у готовом новцу органа који води поступак (путни трошкови службених лица, огласа и сл.).<sup>9</sup>

Важну новину у Закону представља чињеница да наш најважнији процесни пропис у области управе, по први пут након осам и по деценија, колико је дуга традиција кодификација процесних правила о раду управе у Србији,<sup>10</sup> садржи одредбу о појму трошкова управног поступка. Наиме, у нови Закон

<sup>8</sup> Вид.: С. Лилић, *Управно право – управно процесно право*, 494-496; П. Димитријевић, *Управно право*, Свен, Ниш 2016, 374-375; Д. Васиљевић, *Управно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2015, 359.

<sup>9</sup> Вид.: З. Томић, *Ојшће управно право*, Центар за издаваштво и информисање Правног факултета, Београд 2018, 312. У свим ранијим издањима истог овог уџбеника трошкови управног поступка су се разликовали на потпуно другачији начин, најпре, према субјектима на које се односе на: 1) трошкове органа, водитеља поступка; 2) трошкове странака и 3) трошкове осталих учесника у поступку, а затим, и структурално, на: а) издатке службених лица у поступку (путни трошкови и др.); б) издатке везане за прибављање и извођење доказа (накнаде и награде сведоцима, вештацима, тумачима и сл., трошкове у вези са увиђајем итд.), в) трошкове за таксе, г) трошкове у вези са извршењем управног акта; д) трошкове правног заступања и стручног помагања и др. Вид.: З. Томић, *Ојшће управно право*, Центар за издаваштво и информисање Правног факултета, Београд 2017, 305; *Ојшће управно право*, Центар за издаваштво и информисање Правног факултета, Београд 2015, 307; *Ојшће управно право*, Центар за издаваштво и информисање Правног факултета, Београд 2012, 301; *Ојшће управно право*, Центар за издаваштво и информисање Правног факултета, Београд 2011, 282-283; *Ојшће управно право*, Центар за издаваштво и информисање Правног факултета, Београд 2009, 282-283; *Управно право*, Службени лист СРЈ, Београд 2002, 396; *Управно право*, Драганић, Београд 1995, 277-278; *Управно право*, Номос, Београд 1991, 420-421.

<sup>10</sup> Вид.: Д. Милков, „О потреби усклађивања српског управног поступка са правом Европске Уније”, *Зборник радова ПФНС* 68/2014, 84-86; З. Лончар, „Поводом новог Нацрта Закона о општем управном поступку”, *Зборник радова „Двадесет година Дејтонског мировног сјоразума”*, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву 2017, 318-320.

је унета одредба члана 84. која је означена насловом „појам трошкова поступка”. При одређивању појма трошкова управног поступка у њој, међутим, није примењен ниједан од могућих критеријума за одређивање трошкова поступка, већ су искључиво методом енумерације (позитивне) наведени сви трошкови који чине трошкове управног поступка. По новом Закону, под трошковима управног поступка подразумевају се: *издаци за ѿаксе, лични ѿрошкови сѿранке*, попут доласка и губитка времена и зараде; неопходни и оправдани *ѿрошкови засѿујања сѿранке; ѿрошкови усмене расѿправе и извођења доказа*, попут стварних трошкова сведока и стварних трошкова и награде вештака, тумача, преводилаца и привремених заступника, трошкови увиђаја и сл.; као и *ѿосебни издаци у зѿѿовом новцу орѿана који води ујравни ѿосѿујак*, попут путних трошкова службених лица, огласа и сл.<sup>11</sup>

У оквиру оваквог новог законског решења појма трошкова управног поступка, посебну пажњу заслужује, најпре, навођење трошкова усмене расправе и извођења доказа као посебних врста трошкова управног поступка, као да усмена расправа, као посебна фаза у управном поступку, има своје посебне трошкове, ван трошкова процесних радњи које се предузимају у оквиру ње, а који су везани управо за извођење доказа, и то изричито побројаних у овом члану Закона у оквиру заграде – стварни трошкови сведока и стварни трошкови и награде вештака, тумача, преводилаца и привремених заступника, трошкови увиђаја и сл. У вези трошкова усмене расправе и извођења доказа пажњу заслужује и навођење да њих чине и трошкови привременог заступања. Наиме, с обзиром на то да се улога привременог заступника странке, у случају када се он јавља у управном поступку, односи на целокупни поступак, а не само на фазу усмене расправе, може се поставити питање да ли таквом лицу трошкови за заступање странке припадају за све процесне радње које предузме у име и за рачун странке у својству њеног заступника, што би по природи ствари било неопходно, или има право само на накнаду трошкова у вези активности које је предузео на усменој расправи, пошто се трошкови привременог заступања странке у Закону наводе само у оквиру трошкова усмене расправе. Такође, у случају да странку на усменој расправи заступа неко друго лице у својству пуномоћника, као вољног заступника, поставља се питање да ли и ти трошкови чине трошкове усмене расправе или се ради о посебној категорији трошкова наведених у члану 84 Закона као трошкови заступања странке, на које се, видећемо касније, примењује другачији правни режим.

Поред тога, посебну врсту пажње заслужује сврставање у одредбу о појму трошкова управног поступка само *неоѿходних и оѿравданих* трошкова за заступање странке, без обзира на то што теоријски посматрано и неоправ-

---

<sup>11</sup> ЗУП, чл. 84.



дани трошкови за заступање странке чине трошкове поступка. Наиме, трошкови за заступање странке увек постоје ако се странка одлучи да ангажује као свог правног заступника адвоката или друго стручно лице да је заступа у поступку. Да ли ће накнада за такве трошкове странци бити призната зависи од става службеног лица органа који води поступак о томе да ли су трошкови били неопходни и оправдани, у случају када странка поднесе захтев за њихову накнаду. Дакле, ако се у Закону већ хтело странци признати право на накнаду трошкова за заступање само у случају када орган сматра да су они неопходни и оправдани, онда је одредби о неопходности и оправданости такве врсте трошкова било место само међу одредбама Закона које регулишу правила о накнади трошкова поступка (члан 85 – „ко сноси трошкове поступка”), а не међу одредбама које се односе на појам трошкова управног поступка, у оквиру кога би требало да се наведу само поједине врсте трошкова који чине трошкове управног поступка. Исти случај је и са навођењем у одредби о појму трошкова само *стварних* трошкова сведока и *стварних* трошкова вештака. При свему томе, треба узети у обзир и да у новом Закону не постоји ниједна одредба у којој се говори о критеријумима за одређење трошкова, односно шта се подразумева под неопходним и оправданим трошковима за заступање странке, а шта под стварним трошковима сведока и стварним трошковима вештака. Њихово одређење је ствар слободне процене (воље) службеног лица који води поступак у сваком конкретном случају.

Уношење овакве одредбе о појму трошкова у нови Закон о општем управном поступку је оригинално решење приређивача нашег закона. Наиме, без обзира на то што је нови управни поступак у Србији у погледу готово свих нових института заснован на моделу хрватског Закона о општем управном поступку из 2009. године,<sup>12</sup> идејну подлогу за овакво нормативно решење у погледу врста трошкова управног поступка приређивачи нашег закона нису могли имати у хрватском пропису, с обзиром на то да он уопште посебно не уређује питања појма и врсте трошкова управног поступка. Хрватски Закон уређује само правила за накнаду трошкова поступка (члан 161-163). Као узор оваквој одредби у нашем Закону нису могли да послуже ни Закон о управном поступку Црне Горе из 2014. године,<sup>13</sup> ни Закон о општем управном поступку Македоније из 2015. године,<sup>14</sup> који су такође рађени по узору на хрватски Закон и уз стручну подршку углавном исте групе страних експерата која је радила и на припреми нашег Закона,<sup>15</sup> пошто ни они не познају

<sup>12</sup> Закон о општем управном поступку, „*Narodne novine*”, бр. 47/2009.

<sup>13</sup> Закон о управном поступку, „*Službeni list Crne Gore*”, бр. 56/2014, 20/2015, 40/2016 и 37/2017.

<sup>14</sup> Закон за општата управна постапка, „*Службени Весник на РМ*”, бр. 145/2015.

<sup>15</sup> Вид.: З. Лончар, „Европски принципи реформе управног поступка у Србији”, *Правна рижеч* 54/2018, 363-364.

посебну одредбу о појму трошкова управног поступка. Црногорски и македонски закон, као и хрватски закон, садрже у делу о трошковима управног поступка само правила за накнаду трошкова.

### 3. ПРАВИЛА О НАКНАДИ ТРОШКОВА УПРАВНОГ ПОСТУПКА

У Закону о општем управном поступку постоје бројне новине у погледу правила за накнаду трошкова поступка (члан 84-89). Предмет нашег разматрања ће бити само неке од новина које сматрамо да су најважније за правни режим трошкова управног поступка, као што су: накнада трошкова за заступање странке у поступку; накнаде трошкова у вишестраначким управним поступцима; могућност претходног сношења трошкова поступка; ослобађања од плаћања трошкова поступка, накнада трошкова и награде осталим учесницима у поступку; подношење захтева за накнаду трошкова поступка и доношење одлуке о трошковима поступка.

#### 3.1. Трошкови за заступање странке

Према досадашњем Закону, основно правило било је да свако, уз одређене изузетке, сноси своје трошкове изазване вођењем управног поступка (члан 104. став 1).<sup>16</sup> Сходно таквом правилу, у погледу трошкова за правно заступање странке, важило је правило да странци право на накнаду те врсте трошкова припада само када је њено заступање било *неопходно* и *одредено* (члан 104. став 3).<sup>17</sup> Управо понајвише из разлога што је процена нужности и оправданости заступања странке у поступку зависила од слободне процене овлашћеног службеног лица које је водило поступак, странке су се у пракси углавном уздржавале од ангажовања адвоката и других стручних лица да их у својству пуномоћника заступају у поступку. Захваљујући томе, степен правне сигурности странака, да ће у управном поступку моћи на најбољи начин да заштите своја права и правне интересе, у значајној је мери био ограничен, а квалитет управних поступака несумњиво на нижем нивоу, на ком је објективно могао да буде у случају да су службена лица у управном поступку наспрам себе, поред странке, имала и одређена стручна лица, у својству правног заступника странке.

Најочигливија промена у погледу трошкова за заступање странака у новом Закону је везана за чињеницу да је из одредби члана 85, којим се де-

---

<sup>16</sup> „Свака странка сноси, по правилу, сама своје трошкове проузроковане поступком, као што су трошкови долажења, дангуба, издаци за таксе, за правно заступање и стручно помагање”. ЗУП из 1997, чл. 104, ст. 1.

<sup>17</sup> „Трошкови за правно заступање накнађују се само у случајевима кад је такво заступање било неопходно, односно одредено”. ЗУП из 1997, чл. 104, ст. 3.



таљно уређују правила за накнаду трошкова поступка, а који носи наслов „ко сноси трошкове поступка”, изостављена одредба о праву странке на накнаду трошкова за правно заступање само у случају када је оно било нужно и оправдано. Уверењу да данас право странке на накнаду трошкова за заступање у управном поступку више није ограничено слободном проценом службеног лица о њиховој нужности и оправданости додатно доприноси и задржавање у потпуности неизмењене раније одредбе да орган сноси трошкове поступка који је покренут по службеној дужности и повољно окончан по странку (члан 85. став 2). Таквом уверењу посебно доприноси новоуведена одредба о трошковима другостепеног поступка (члан 85. став 6), према којој у случају кад жалба буде усвојена трошкове другостепеног поступка сноси орган који је одлучивао у првом степену.

Упркос свему наведеном, такав се закључак, нажалост, ипак не може извести пошто су у новој одредби о појму трошкова (члан 84), код трошкова за заступање странке као претходне одреднице унете „неопходност” и „оправданост”, о чему је већ било речи. Тиме су странке, без обзира на све измене правног режима трошкова управног поступка, у погледу права на накнаду трошкова за правно заступање и даље остављене да зависе од слободне (воље) процене службеног лица. С обзиром на то да ни нови Закон не даје никакве критеријуме за одређивање неопходности и оправданости, као услова за накнаду трошкова за заступање странке, измена термина „нужности”, из претходног Закона, у „неопходност”, у новом Закону, није од правног значаја за правни режим ове врсте трошкова поступка. У питању је само једна од многих језичких промена учињена да би нови пропис о општем управном поступку што више изгледао другачији у односу на ранији, на шта је указано у нашој првонај теорији.<sup>18</sup>

С обзиром на то да идеја о ограничавању права странака на накнаду трошкова за правно заступање увођењем нужности и оправданости, као претходних услова, никако није могла да потекне, не само из хрватског, већ ни из црногорског и македонског Закона, јер ови закони не познају оваква ограничења, једини смисао увођења новог појма трошкова управног поступка, у оквиру кога је код трошкова за заступање странке унета неопходност и оправданост, може бити жеља да се из Закона изостави изричито негативна формулисана одредба да странке право на накнаду трошкова за правно заступање имају „само у случају ако су они нужни и оправдани” и да се тиме додатно прикрије чињеница да у Србији данас право странака на накнаду ове врсте трошкова у управном поступку зависи искључиво од слободне процене

<sup>18</sup> Вид: Д. Милков, *Управно право*, II, Издавачки центар Правног факултета, Нови Сад 2017, 147-150; Д. Милков, Р. Радошевић, „Обавештавање у управном поступку”, *Зборник радова ПФНС* 4/2017, 1208-1210 и 1225-1226.

службеног лица које води управни поступак.<sup>19</sup> Прикривање те чињенице је за приређиваче Закона вероватно било од посебног значаја због настојања да се законодавна реформа управног поступка спроведе у складу са најважнијим европским правним правилима, у која се није уклапало раније негатив-но формулисано правило о трошковима за правно заступање странке.<sup>20</sup>

### 3.2. Трошкови другостепеног поступка

Потпуну новину у Закону представља прописивање правила за накнаду трошкова у другостепеном управном поступку, која нису постојала ни у једном нашем ранијем Закону о општем управном поступку. Без обзира на нова правила о трошковима другостепеног поступка, суштина ствари за странке у поступку ипак није битније измењена. Трошкови другостепеног поступка носе се као и до сада, односно по истим правилима као да нису изричито прописана новим Законом. Наиме, у случају када жалба буде одбачена или одбијена или жалилац одустане од жалбе, ново правило је да трошкове другостепеног поступка сноси жалилац (члан 85. став 6). Исто је било и раније, без обзира на то што није постојала оваква одредба у Закону, с обзиром на то да је основно правило било да свако сноси своје трошкове поступка (члан 104. став 2), што је значило и првостепеног и другостепеног поступка, осим ако нису проузроковани кривицом или обешћу неког другог лица (члан 103. став 3). Прописивање изричитог правила у Закону да сада трошкови другостепеног поступка падају на терет жалиоца у случају ако не успе са жалбом ни мало не доприноси охрабривању странака да у управним поступцима у већој мери користе жалбу, као основно редовно правно средство у овој врсти поступка. С друге стране, ни друго новописано правило да у случају кад жалба буде усвојена, трошкове другостепеног поступка сноси орган који је одлучивао у првом степену (члан 85. став 6), за странке није од посебног значаја, пошто и даље не могу да изјављују жалбу верујући да ће у случају ако она буде усвојена, имати право на накнаду трошкова за правно заступање (састављање жалбе од стране стручног лица), што су за странке најважнији трошкови у другостепеном поступку. Ово стога што странци та врста трошкова не припада у зависности од успеха у поступку, већ само ако је састављање жалбе, као вид правног заступања странке, било неопходно и оправдано. Да ли ће оправданост овакве стручне помоћи по слободној оцени ценити првостепени или другостепени орган, за странку

---

<sup>19</sup> Вид.: З. Лончар, „Трошкови заступања странке у управном поступку”, *Правни жи-вои* 10/2018, стр. 169-183.

<sup>20</sup> Вид.: З. Лончар, „Европски правни стандарди и управни поступак у Србији”, Збор-ник „Хармонизација српског и мађарског њрава са њравом Европске уније”, Нови Сад 2016, 461-478.

није од никаквог значаја. Стога, смисао овог новоуведеног правила може бити само у додатном утицају на законитост рада првостепеног органа,<sup>21</sup> као и на уједначавање управне праксе, у циљу већег уважавања ставова другостепеног органа.

Основни проблем у примени овог новог правила о накнади трошкова другостепеног поступка од стране првостепеног органа огледа се у питању извора накнаде за ту врсту трошкова, односно из које врсте средстава првостепеног органа се трошкови другостепеног поступка у том случају исплаћују. Досадашња управна пракса говори да ова законска новина није препозната, јер се у буџетима првостепених органа управе још увек не предвиђају додатна средства за исплату трошкова другостепеног управног поступка, у случају да првостепено решење буде поништено или укинато у поступку по жалби од стране другостепеног органа управе. Такође, ни другостепени органи у решењу којим се поништава или укида првостепени управни акт и поступак враћа првостепеном органу на поновно одлучивање, не примењују ову законску новину, односно пропуштају да одлуче на законом прописан начин о трошковима другостепеног поступка. Стога се и за ову законску новину може рећи да спада у једну од бројних новина које још увек нису од посебног значаја за управну праксу, попут: гарантног акта, јединственог управног места, управних уговора итд.<sup>22</sup>

У случају када другостепени орган, одлучујући по жалби, искористи законску могућност (члан 171), поништи првостепено решење и сам реши управну ствар, или мериторно одлучи на основу нове законске обавезе у случају поновљеног ћутања првостепеног органа (члан 173), другостепени орган је дужан да у целисти реши о трошковима управног поступка, примењујући општа правила о накнади трошкова (члан 85).<sup>23</sup>

Прописивање посебних правила о трошковима другостепеног управног поступка представља такође оригинално решење приређивача нашег Закона, с обзиром на то да ни хрватски, црногорски ни македонски закон, не познају посебна правила о трошковима другостепених управних поступака, већ се на њих примењују општа правила о накнади трошкова у управном поступку.

<sup>21</sup> Вид.: Д. Милков, *Управно право* II, 165-166.

<sup>22</sup> Вид.: Д. Милков, Р. Радошевић, „Неке новине у Закону о општем управном поступку – управно поступање”, *Зборник радова ПФНС* 3/2016, 733-752; З. Лончар, „Најважнији нови правни институти у управном поступку Републике Србије”, *Правна ријеч* 50/2017, 277-295; З. Јовановић, (2017) 133-143.

<sup>23</sup> Вид.: З. Томић, *Коментар Закона о општем управном поступку*, 386.

### 3.3. Трошкови вишестраначког управног поступка

Без обзира на снажно изражену тенденцију испољену у припреми закона, која се кретала ка скраћивања законског текста,<sup>24</sup> као и на чињеницу да су вишестраначких управни поступци са контрарним странкама права реткост у пракси, у Закону су не само задржана посебна правила о накнади трошкова у вишестраначком управном поступку, већ су донекле и измењена. За разлику од ранијег Закона, према коме је основно правило било да трошкове вишестраначког поступка сноси странка која је поступак проузроковала, а на чију штету је он завршен, док је у случају делимичног успеха била дужна да накнади трошкове поступка противној странци сразмерно делу свог захтева у коме је успела (члан 104. став 2), у новом Закону је основно правило да је странка чијим захтевом је покренут поступак који је окончан неповољно за њу, дужна да противној странци надокнади *ојравдане* трошкове, сразмерно делу захтева у којем није успела (члан 85. став 4). Дакле, данас више није довољно само да нека странка не успе у свом захтеву поводом кога се води управни поступак да би противна странка имала право на накнаду трошкова у поступку, већ мора још да их оправда службеном лицу које води поступак, односно да му докаже да су сви они били оправдани. У питању су различите врсте трошкова, и то не само за правно заступање и стручно помагање странци, у случају којих увек важи опште правило да морају бити неопходни и оправдани, већ и сви трошкови везани за долазак на усмену расправу, као што су: путни трошкови, трошкови изгубљене зараде, прибављања доказа и сл. Из тог разлога, без обзира на то што су управни поступци са две или више странака са супротном интересима веома слични парничном поступку, правила о накнади трошкова су код њих знатно строжија за странку која је успела да у поступку заштити своја права и правне интересе у односу на парнични поступак, где је за накнаду трошкова битна само чињеница успеха у спору.

Са друге стране, правила вишестраначког управног поступка су у погледу трошкова за правно заступање странке, теоријски посматрано, донекле повољнија у односу на једностраначке управне поступке, где се за накнаду ове врсте трошкова тражи истовремено и нужност и оправданост, а код вишестраначког управног поступка је довољно да странка у чију корист је поступак окончан докаже само њихову оправданост. Међутим, с обзиром на то да Закон ни у једном случају накнаде трошкова управног поступка ближе не уређује који се трошкови сматрају оправданим, а који неопходним, већ је то увек ствар слободне процене службеног лица који води управни

---

<sup>24</sup> Вид.: З. Лончар, „Нека питања реформе управно-процесног законодавства“, *Правни живои* 10/2013, 322-323; З. Лончар, „О Нацрту Закона о општем управном поступку“, *Правна ријеч* 35/2013, 427-428.

поступак, као што смо већ указали, ова законска разлика нема готово никак практичан значај.

Битан недостатак нових правила о накнади трошкова код вишестраначких управних поступака представља чињеница да је њима уређено само правило у случају када је поступак *неповољно* окончан по странку чијим захтевом је покренут поступак (члан 95. став 4), а пропуштено је да се уреди питање ко сноси трошкове у случају када он буде окончан повољно по њу. У том случају сматрамо да је сасвим оправдан став који је већ изнет у нашој теорији да трошкове таквог поступка треба да сноси противна странка, односно странка по коју је поступак неповољно окончан,<sup>25</sup> с обзиром на то да се такав закључак намеће као логичан, иако законодавац такво правило није изричито нормирао. Међутим, оваквим тумачењем се ипак не може у потпуности попунити ова законска празнина, с обзиром на то да сваки вишестраначки поступак са противним странкама не мора увек да се оконча повољно по једну, а неповољно по другу странку. Такав је случај, на пример, са експропријантом (корисником експропријације) и експропријатом (власником експроприсане непокретности) у поступку експропријације, који је у односу на све остале вишестраначке управне поступке у пракси и најчешћи.<sup>26</sup>

И у новом Закону је задржана могућност да се у случају вишестраначких управних поступака, питање накнаде трошкова поступка реши поравнањем странака. У случају ако се поступак заврши поравнањем, а странке у оквиру њега не договоре питање накнаде трошкова за заступање, и даље важи исто правило, да свака странка сноси своје трошкове (члан 95. став 5).

Уређивање посебних правила о накнади трошкова у случају вишестраначких управних поступака, без обзира на то што су они у пракси права реткост, није обележје само нашег новог Закона. И хрватски, црногорски и македонски закони о општем управном поступку такође познају посебне одредбе о накнади трошкова у случају ове врсте управног поступка, али донекле различите. У Хрватској је основно правило да у управним стварима у којима учествују две или више странака с противним интересима трошкове поступка сноси странка на чији захтев је поступак покренут или против које се води поступак који је за њу неповољно окончан, ако није другачије прописано (члан 161, став 2), што представља слично, али и нешто потпуније решење у односу на наш нови Закон. Битну разлику чини чињеница да странка у том случају има право само на накнаду путних трошкова и изгубљене зараде (члан 162. став 1), а не на све трошкове који су оправдани, какав је случај данас у нашем Закону. У Црној Гори важи исто правило као и у

<sup>25</sup> Вид.: З. Томић, *Коментар Закона о општем управном поступку*, 385-386.

<sup>26</sup> Вид.: Д. Милков, „Експропријација – између приватног и јавног”, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2011, 43-62; З. Лончар, „Улога органа управе у поступку експропријације”, *Гласник Адвокатске коморе Војводине* 4/1997, 122-132.

Хрватској (члан 94. став 1),<sup>27</sup> с тим да право странке на накнаду трошкова у вишестраначком управном поступку није ограничено само на путне трошкове и трошкове изгубљене зараде, какав је случај и у Македонији (члан 68. став 4).<sup>28</sup>

### 3.4. Претходно сношење трошкова поступка

У Закону је задржана могућност за службено лице органа који води управни поступак, да у случају када је поступак покренут захтевом странке, а са сигурношћу се може предвидети да ће испитни поступак изазвати посебне новчане издатке, који су везани, на пример, за вршење увиђаја, вештачење, долазак сведока и сл., да може решењем да наложи странци да у одређеном року унапред положи новац којим ће се покрити предвиђени новчани издаци (члан 86. став 2), а коју је познавао и ранији Закон (члан 106). У случају да странка не поступи по решењу, орган има законску могућност да одустане од извођења доказа или да обустави поступак, ако настављање поступка није у јавном интересу. Међутим, иако нема непосредне везе са институтом обезбеђења наплате трошкова поступка (предујмом трошкова поступка), у истом члану Закона је уведено ново правило о *претходном* сношењу трошкова поступка, односно изричито је прописано ко сноси трошкове пре доношења одлуке о трошковима поступка (члан 86. став 1 и 3). Новим Законом је предвиђено да странка сноси трошкове поступка који је покренут њеним захтевом или жалбом, а ако у првостепеном поступку учествују противне странке, свака претходно сноси своје трошкове. У случају када је поступак покренут по службеној дужности, трошкове поступка претходно сноси орган, ако законом није друкчије предвиђено (члан 86. став 1 и 3).

Без обзира на то што се у једном делу стручне јавности уношење овакве одредбе у правила о трошковима управног поступка настоји оправдати разлозима целисходности, односно потребом да се законом унапред регулише ко непосредно сноси трошкове поступка пре него што о томе одлучи орган својим решењем,<sup>29</sup> уношење такве одредбе о Закон је ипак потпуно сувишно,

---

<sup>27</sup> „Kad u postupku učestvuju dve ili više stranaka sa suprotnim interesima, troškove upravnog postupka snosi stranka na čiji zahtev je postupak pokrenut ili stranka protiv koje se vodi postupak koji je za nju nepovoljno okončan, ako nije drugačije propisano „Zakon o upravnom postupku, čl. 94, st. 1.

<sup>28</sup> „У управним стварима у којима учествују две или више странака са супротним интересима, трошкове поступка сноси странка на чији захтев је покренут поступак или на чију штету је окончан поступак, ако није другачије прописано“. Закон за општата управна постапка, чл. 68, ст. 4.

<sup>29</sup> Вид.: З. Томић, *Коментар Закона о ојџијем ујравном њосџујку*, 388; З. Томић, Д. Миловановић, В. Цудић, *Праќишкум за ѓримену Закона о ојџијем ујравном њосџујку*, Београд 2016, 132; З. Томић, *Ојџије ујравно ѓраво*, Београд 2018, 313.



пошто би исто било као да такве одредбе и нема у Закону. Наиме, опште је правило да свако сноси своје трошкове у поступку док се не одлучи о захтеву за њихову накнаду. Исто би било као да је законодавац прописао ко сноси трошкове поступка ако се о њима уопште не одлучи решењем, на пример, у случају ако странка не поднесе захтев за накнаду трошкова поступка, или ако орган одбије захтев странке за накнаду трошкова поступка.<sup>30</sup>

И у погледу ове законске новине је интересантно приметити да правило о претходном сношењу трошкова поступка као законско правило не постоји у Хрватској (члан 161-163), Црној Гори (члан 94-97), нити у Македонији (члан 68), већ је оригинално решење нашег законодавца.

### 3.5. Трошкови и награде другим учесницима у поступку

Поред трошкова поступка који се односе на орган и странку, као обавезне учеснике у управном поступку, у Закону постоје одређене новине које се тичу трошкова и других лица, која спадају у категорију евентуалних учесника у поступку, као што су: сведоци, вештаци, тумачи, привремени заступници итд. За разлику од претходног Закона којим су били таксативно наведени, не само врсте трошкова, попут путних трошкова, трошкова боравка у месту извршења радњи у поступку, изгубљене зараде и награде, већ и лица која су имали право на њих (члан 108. став 1), па стога није могла да се јави никаква дилема у погледу питања коме од осталих учесника у управном поступку припада право на коју врсту трошкова,<sup>31</sup> у новом Закону је само предвиђено да сведоци имају право на накнаду *стварних трошкова* који су настали у вези са поступком, а вештаци, тумачи, преводиоци и привремени заступници још и право на награду (члан 88. став 1). Иако, у стручној јавности данас постоји став да се под новим неодређеним законским термином „стварних” трошкова других учесника у поступку подразумевају издаци за путовања сведока, вештака, тумача и службених лица, као и за њихов боравак у месту извршења појединих службених радњи,<sup>32</sup> такав став нам се ипак не чини правно утемељеним и мишљења смо да ће захваљујући

<sup>30</sup> „Стиче се утисак да је ово нормирање „претходног сношења трошкова” потпуно сувишно. Подразумева се да до доношења одлуке о трошковима свако сноси своје трошкове. Како би другачије било? Но, и то је нова норма! Као и обично, сувишна и помало смешна! Па онда због тога нема места за неке старе норме, које су потребне, а избачене су!”. Д. Милков, *Управно право* II, 165.

<sup>31</sup> „Сведоци, вештаци, тумачи и службена лица имају право на прописану накнаду трошкова путовања и издатака изазваних бављењем у месту. Ако им за то време припада и зарада, имају право и на прописану накнаду изгубљене зараде. Поред прописане накнаде, вештаци и тумачи имају право и на прописану посебну награду за обављено вештачење, односно тумачење”. ЗУП из 1997, чл.108, ст. 1

<sup>32</sup> Вид.: З. Томић, *Коментар Закона о ошцијем управном процесу*, 391.

таквом законском решењу одлука о трошковима осталим учесницима у управном поступку у пракси бити ствар слободне процене службеног лица које води поступак, као што је то случај и са одредбама о „неопходности” и „оправданости” код трошкова странке за правно заступање. Из тог разлога сматрамо да је ранија одредба о трошковима другим учесницима у управном поступку представљала неупоредиво боље нормативно решење, с обзиром на то да није остављала дилему у погледу лица и трошкова које су им припадали.

Посебно нам се чини правно неутемељеним став да се под стварним трошковима других учесника у поступку данас више не подразумева ни накнада за изгубљену зараду, на коју су сведоци, вештаци, тумачи и остала службена лица досад изричито имала право у случају ако им за време учествовања у управном поступку припада зарада (члан 108. став 1), и то из разлога што, наводно, губитак зараде није могућ у односу на службена лица органа који води управни поступак, а која уопште ни не спадају у круг других лица, као евентуалних учесника у поступку, на која се ова законска одредба о накнади трошкова и односи.<sup>33</sup>

Друга новина у Закону у погледу трошкова других учесника у управном поступку везана је за моменат подношења захтева за накнаду трошкова.

---

<sup>33</sup> „ЗУП говори само о *јраву ових лица на накнаду сѿварних ѿрошкова, а не и на накнаду изгубљене зараде* у том периоду. Такав губитак зараде начелно није ни могућ у односу на службена лица органа који води управни поступак. Јер и када обављају службени посао у редовном радном времену, као и ван редовног радног времена, њима по правилу припада одговарајући лични доходак. Отуда се чини исправним гледиште по којем странка чијим захтевом је покренут поступак (в. члан 80. став 1) не би требало да сноси трошкове личног дохотка службеног лица за извршење радњи у поступку после редовног рада, које није стигао да обави током редовног рада. Ризик преоптерећености службеног лица не би смео да падне на странку, односно друго лице које је поступак изазвало”. З. Томић, *Коментар Закона о ошѿѿем ујравном ѿосѿујку*, 391. Приликом изношења оваквог става, не само да није узето у обзир да службена лица органа који води управни поступак не спадају у категорију других учесника у управном поступку, на које се односи ова одредба Закона о трошковима поступка, те да средства за њихов рад не спадају у посебне трошкове управног поступка, већ у опште трошкове органа и да се финансирају из средстава за редован рад органа, већ ни чињеница да овлашћена службена лица у органима који воде управне поступке најчешће спадају у категорију државних, покрајинских или локалних службеника, па да им за рад који обављају у органу управе не припада лични доходак, већ плата, као и да поред плате имају, под законом прописаним условима, право на различите врсте накнада, као врсте додатака на плату, између осталог и за прековремени рад, приправност и сл. Вид.: Закон о државним службеницима, „*Службени гласник РС*”, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2006, 67/2006, 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 и 95/2018, чл. 13; Закон о платама државних службеника и намештеника, „*Службени гласник РС*”, бр. 62/2006, 63/2006, 115/2006, 101/2007, 99/2010, 108/2013, 99/2014 и 95/2018, чл. 27 и 28; Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалних самоуправа, „*Службени гласник РС*”, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017, чл. 27 и Закон о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, „*Службени гласник РС*”, бр. 113/2017 и 95/2018, чл. 27-30.

Наиме, сва лица која спадају у друге учеснике у поступку су дужна да захтев за накнаду трошкова на које им закон признаје право поднесу још пре предузимање радње у поступку, а најкасније у року од осам дана од дана њеног предузимања. У супротном, губе право на накнаду трошкова. На ту чињеницу је овлашћено службено лице дужно да их упозори и да о томе унесе службену белешку у записник (члан 88. став 2). Уношење накнадног рока од осам дана за подношење захтева за накнаду трошкова представља извесну либерализацију правила о трошковима поступка за ову категорију учесника у управном поступку, пошто су према претходном Закону сведоци, вештаци и тумачи захтев за накнаду или награду били дужни да поднесу, односно поставе искључиво само приликом саслушања, давања мишљења или тумачења (члан 108. став 2), односно нису имали право на подношење захтева за накнаду трошкова у било каквом накнадном року. За накнаду трошкова ових лица меродавни су били само захтеви понети у току предузимање саме радње у поступку.

### 3.6. Захтев за накнаду трошкова поступка

Моменат до ког странке могу да поднесу захтев за накнаду трошкова представља једно од најважнијих питања правног режима трошкова сваког поступка. У том погледу нови Закон о општем управном поступку је донео одређене новине. До сада је странка захтев за накнаду трошкова за правно заступање, као и трошкова у случају вишестраначког управног поступка, била дужна да постави благовремено, односно тако да орган који води поступак може о њему да одлучи у решењу. У супротном, странка је губила право на накнаду трошкова поступка, на шта је службено лице које води поступак било дужно да је упозори (члан 104, став 4).<sup>34</sup> Према новом Закону, странка захтев за накнаду трошкова поступка сада може поднети до *окончања* поступка (члан 87. став 1).<sup>35</sup>

Коришћење у Закону термина „окончање поступка”, уместо „благовремености”, представља недовољно прецизно законско решење, због којег се у пракси може јавити низ спорних правних питања, као што је случај са употребом истоветног термина и у прелазним и завршним одредбама Закона (члан 213), које говоре о правном режиму примене нових и старих законских правила,<sup>36</sup>

<sup>34</sup> „Захтев за накнаду трошкова по одредбама ст. 2 и 3 овог члана мора бити стављен благовремено, тако да орган који води поступак може о њему одлучити у решењу. У противном, странка губи право на накнаду трошкова. Службено лице које води поступак дужно је да на то упозори странку”. ЗУП из 1997, чл. 104, ст. 4.

<sup>35</sup> „Странка може да захтева накнаду трошкова до окончања поступка”. ЗУП, чл. 87, ст. 1.

<sup>36</sup> „Поступци који до почетка примене овог закона нису окончани, окончаће се према одредбама закона који се примењивао до почетка примене овог закона”. ЗУП, чл. 213, ст. 1.

на шта је у стручној јавности већ указано.<sup>37</sup> Наиме, захваљујући недовољно јасној одредби о начину окончања поступка (коначног, правноснажног ...) као крајњем моменту за подношење захтева за накнаду трошкова поступка, остаје нејасно који се све трошкови могу тражити у управном поступку, да ли само трошкови првостепеног поступка, или и другостепеног поступка, поступка спроведеног по ванредним правним средствима и сл.<sup>38</sup> Иако је поводом овог питања у стручној јавности изнет став да се захтев за накнаду трошкова може поднети до доношења првостепеног решења, ако жалба није изјављена, односно до доношења другостепеног решења, ако је жалба изјављена,<sup>39</sup> свакако да би било много боље да је законодавац ово питање прецизно решио и тиме отклонио могућност било каквих дилема, а посебно потребе да се коментарима закона отклањају пропусти законописаца.

У погледу трошкова извршног поступка, нису унете никакве промене од суштинског значаја, осим што је ова врста трошкова поступка до сада била уређена посебном одредбом у оквиру дела Закона о трошковима управног поступка, чији су они и саставни део,<sup>40</sup> а у новом Закону су трошкови извршења решења посебно уређени у делу Закона који говори о извршењу (члан 196. став 5). Наиме, важеће законско правило је и даље да трошкове извршења сноси извршеник, о чему се по завршетку извршења одлучује допунским решењем.

### 3.7. Ослобађање од плаћања трошкова поступка

Могућност ослобађања странке од плаћања трошкова у управном поступку је предвиђена и новим Законом. Странка данас може бити ослобођена од плаћања трошкова управног поступка у целини или делимично, ако не може да сноси трошкове без штете по *своје нужно издржавање* или *нужно издржавање своје ѿородице* или ако је то предвиђено *ѿѿврђеним међународним уговором*, у случају када је странка страни држављанин (члан 89. став 1). С обзиром на то да Законом није прецизирано на које трошкове се

<sup>37</sup> Вид.: З. Лончар, „Нека питања примене новог Закона о општем управном поступку Републике Србије”, Зборник *„Искусїва од ѿрименаїа на новїше закони за ѿїшїа уїравна ѿосїаїка во земїїше од реѿионоїї”*, Правни факултет „Јустинијан први” во Скопје, Охрид 5-7. мај 2017. године, 101-114; Д. Миловановић, „Временско важење Закона о општем управном поступку”, *Правни живої* 10/2017, стр. 267-282.

<sup>38</sup> „Ово је одредба која није постојала у претходном Закону, и, наравно, није прецизна и јасна. Шта се подразумева под „окончањем” поступка? Да ли је то до доношења решења? Да ли је решењем поступак „окончан”? Шта је са правним средством?” Д. Милков, *Уїраво ѿраво* II, 166.

<sup>39</sup> Вид.: З. Томић, *Коменїар Закона о ѿїшїем уїравном ѿосїуїку*, 389.

<sup>40</sup> „Трошкове поступка у вези са извршењем сноси извршеник. Ако се ти трошкови од њега не могу наплатити, сноси их странка по чијем је предлогу извршење спроведено”. ЗУП из 1997, чл. 105.

ослобађање односи, може се закључити да странка сада има право да тражи ослобађање од плаћања свих посебних трошкова поступка.<sup>41</sup> Такво законско решење је битна новина у односу на раније правило према коме је странка, под истим условима, могла да буде ослобођена од плаћања само појединих врста трошкова, попут такси и издатака органа који води поступак, у које су спадали: путни трошкови службених лица, издаци за сведоке, вештаке и тумаче, увиђај, огласе и сл. (члан 110. став 2).<sup>42</sup>

Проширивање новом законском формулацијом врсте трошкова од чијег плаћања странка може бити ослобођена у управном поступку могло би значити да странка има право да тражи да буде ослобођена од плаћања и трошкова за правно заступање, што не сматрамо исправним. Наиме, смисао института ослобађања од плаћања трошкова управног поступка се огледа у принципу једнакости грађана у сношењу терета, па стога, ако неко лице није у стању да сноси трошкове поступка без угрожавања нужног издржавања себе или чланова своје породице, оправдано је да буде ослобођено од њиховог плаћања, односно да терет трошкова поступка у том случају иде на рачун органа који води поступак и да они буду надокнађени из буџета намењеног за рад органа. Међутим, трошкови странке за правно заступање никако не би смели да буду подведени под трошкове од којих странка може да буде ослобођена плаћања. Наиме, ако је неко довољно финансијски способан да може да ангажује адвоката или друго стручно лице да га заступа или да пружи другу стручну помоћ у управном поступку ради заштите његових на закону заснованих права или правних интереса као странке, сматрамо да не би могао касније да се позива да нема довољно средстава неопходних за нужно издржавање себе или своје породице, као законског услова за примену института ослобађања од плаћања трошкова поступка. Ослобађање странке од плаћања трошкова за правно заступање је директно супротно институту ослобађања од плаћања трошкова поступка. Другачијим правним тумачењем институт ослобађање од плаћања трошкова поступка би се могао злоупотребити. Стога сматрамо да је раније законско решење, према коме су таксативно наведене поједине врсте трошкова на које се могућност ослобађања странке од плаћања односила, представљало боље правно решење.

Интересантно је приметити да док је предмет ослобађања од плаћања трошкова управног поступка новом законском формулацијом начелно проширен, у случају странака које су страни држављани, могућност ослобађања

<sup>41</sup> Вид.: Д. Милков, *Управно право* II, 167.

<sup>42</sup> „Ослобођење од плаћања трошкова односи се на ослобођење од такса и издатака органа који води поступак, као што су путни трошкови службених лица, издаци за сведоке, вештаке и тумаче, увиђај, огласе и сл., као и на ослобођење од полагања обезбеђења за трошкове”. ЗУП из 1997, чл. 110, став 2.

од плаћања трошкова поступка је сужена, пошто страни држављани као странке у управном поступку данас имају право да траже ослобађање од плаћања трошкова поступка само у случају када је то предвиђено потврђеним међународним уговором, док су до сада могли да траже и под условом узајамности, што је представљало шире законско решење.<sup>43</sup>

### 3.8. Одлука о трошковима поступка

Једну од најважнијих новина у правном режиму трошкова управног поступка представља промена врсте акта којим се одлучује о њиховој накнади. За разлику од досадашњег Закона, према коме је о захтеву за накнаду трошкова поступка могло да се одлучи и накнадно, посебним закључком о трошковима поступка, у ком случају се у решењу о главној ствари морало навести да ће орган о захтеву странке за накнаду трошкова поступка накнадно одлучити (члан 107. став 4), данас је основно правило да се о трошковима поступка одлучује искључиво решењем о управној ствари, као главном одлуком у управном поступку (члан 87. став 2). Изузетак представља случај када другостепени орган сам реши управну ствар, када је дужан да истовремено реши и о трошковима првостепеног и другостепеног поступка (члан 87. став 3). Такође, у извршном поступку о трошковима извршења се одлучује допунским решењем (члан 196. став 5).

За ново законско правило да се о трошковима управног поступка одлучује решењем о главној управној ствари не може се рећи да је у потпуности у складу са принципом ефикасности поступка, који је преименован у деловитност, задржан међу основним начелима управног поступка и у новом Закону (члан 9),<sup>44</sup> с обзиром на то да до сада на одлуку о трошковима поступка није увек морало да се чека до доношења одлуке о главној управној ствари, а да је у случају када су постојали разлози који су онемогућавали одлучивање о трошковима у време доношења решења, о трошковима поступка је могло да се одлучи и накнадно, закључком, не одлажући доношење одлуке о главној управној ствари.<sup>45</sup> Из тог разлога нам се чини да је раније законско правило представљало боље правно решење, посебно за странку. Такође, раније је посебним закључком могло да се одлучи о издацима који су се односили на накнадну или награду сведока, вештака и тумача, као посебно

---

<sup>43</sup> „Страни држављани ослободиће се од плаћања трошкова кад је то предвиђено међународним уговором, а ако таквог уговора нема, под условом узајамности. У случају сумње у постојање узајамности, објашњење даје министарство надлежно за спољне послове”. ЗУП из 1997, чл. 110, ст. 3.

<sup>44</sup> Вид.: З. Лончар, „Основна начела управног поступка у Србији и европски правни стандарди”, Зборник „Хармонизација српског и мађарског ѿрава са ѿравом Евројске уније“, Нови Сад 2017, 391-392.

<sup>45</sup> Вид.: Д. Милков, *Ујравно ѿраво* II, 166.



врсти трошкова поступка (члан 108. став 3), о којима такође није морало да се чека да се одлучује кад и о свим осталим трошковима поступка, што је за ту врсту евентуалних учесника у управном поступку представљало боље правно решење. У том случају је против закључка о овој врсти трошкова поступка могла да се изјави посебна жалба (члан 108. став 3), а такав закључак је представљао извршну исправу, која је могла бити основ за извршење и пре него што се оконча управни поступак (члан 108. став 3).

Данас је и у Хрватској основно правило да се о трошковима поступка одлучује решењем о управној ствари, али је за разлику од нашег Закона, тамо остављена могућност да се о трошковима поступка изузетно донесе и допунско решење, у случају ако у тренутку доношења решења о управној ствари нису познати сви трошкови поступка (члан 161. став 4).

#### 4. ЗАКЉУЧНО РАЗМАТРАЊЕ

За нови Закон о општем управном поступку се, упркос бројним новинама којима обилује, ипак не може рећи да је донео суштинске промене у правни режим трошкова поступка, посебно не са аспекта унапређења правног положаја странака. Иако постоје одређене новине за које се може рећи да представљају позитивна решења, попут, на пример, обавезе органа управе да о трошковима поступка одлучи у решењу о главној управној ствари, како више не би постојала правна могућност да се чека на посебан закључак о трошковима поступка ако је већ познат коначни исход управног поступка; као и могућност ослобађања странке од плаћања свих трошкова поступка, ако не може да их сноси без штете по нужно издржавање себе или чланова своје породице, итд, већина законских новина ипак није од посебног значаја за правни положај странака у управном поступку. Шта више, неке од новина због недовољне језичке прецизности више уносе конфузију, него што се унапређује правни режим трошкова поступка. Такав је случај, пре свега, са *окончањем* поступка, као крајњим роком за подношење захтева за накнаду трошкова поступка; *и́рејходним* сношењем трошкова поступка; *нео́йходности* и *о́йравданости* као законских услова за накнаду одређених врста трошкова поступка, *сѝварних* трошкова сведока, вештака и тумача, као евентуалних учесника у управном поступку, итд.

Посебно је вредна критика нова одредба о појму трошкова поступка, која је послужила, не да се унапреди правни режим трошкова управног поступка, јасним и прецизним навођењем врсти трошкова које чине трошкове управног поступка, већ да се додавањем неопходности и оправданости код трошкова правног заступања странке, као једне од врсте трошкова који чине појам трошкова поступка, из текста закона изостави ранија негативна фор-

мулација да странка има право на накнаду трошкова за правно заступање и стручно помагање само у случају ако је оно нужно и оправдано, и тиме прикрије чињеница да право странке на трошкове правног заступања у управном поступку и даље зависи искључиво од слободне процене службеног лица које води управни поступак.

С обзиром на то да је могућност накнаде трошкова за заступање странке важно питање, не само за правну сигурност странака у управном поступку, већ и за квалитет вођења поступка, на овлашћеним службеним лицима који воде управне поступке је услед таквог законског решења, данас посебна одговорност да другачијим тумачењем неопходности и оправданости правног заступања странке у поступку него до сада, у управној пракси допринесу чешћем ангажовању стручних лица од стране странака, која би их у својству правних заступника заступала у управном поступку и тиме ублажила овај законски недостатак.

Zoran J. Lončar, Ph.D., Associate Professor  
University of Novi Sad  
Faculty of Law Novi Sad  
Z.Loncar@pf.uns.ac.rs

## **Expenses of Administrative Proceedings**

**Abstract:** *For the new Law on General Administrative Procedure of 2016, despite many novelties, it can not be said that it brought substantial changes in the legal regime of the costs of administrative proceedings, especially not in aspect of improving the legal position of the parties. Although there are certain novelties that can be said to constitute positive solutions, most of the legal changes are not of particular importance for legal position of a parties in the administrative procedure. Particularly valuable criterion is the new provision on the concept of procedural costs, which contributed, without improving the legal regime of procedural costs, to hide the fact that the right of a party to the costs of legal representation in administrative proceedings still depends exclusively on the free assessment of their necessity, and justification by the official conducting the proceedings.*

**Keywords:** *administrative procedure, expenses of administrative procedure, administration body, party.*

Датум пријема рада: 13.02.2019.