

Др Зоран Лончар, доцент  
Правној факултету у Новом Саду

## ОДЛАГАЊЕ ИЗВРШЕЊА УПРАВНОГ АКТА У УПРАВНОМ СПОРУ

**Сажетак:** Одлагањем извршења управног акта странка се штеди од евентуалне штете коју би могле да претрпе ако се на крају управног спора покаже да је оспорени управни акт незаконит, али се истовремено штеди и држава од свих штетних последица које би могле да настују услед незаконитог рада органа управе. У циљу сагледавања начина регулисања инстинктивних одлагања извршења управног акта у управном спору, након прегледа међународно-правних стандарда и одређених ујоредно-правних решења, детаљној анализи се подвргава важећи управни режим одлагања извршења управних аката усвојављен недавном законодавном формом управног спора.

**Кључне речи:** управни спор, одлагање извршења управних аката, привремене мере у управном спору, судска контрола управе.

### 1. Уводно разматрање

Једна од основних специфичности правног положаја странака у управним стварима је да по правилу уживају двоструку правну заштиту. Ако је странка незадовољна донетим управним актом има могућност да проверу његове законитости тражи најпре жалбом пред другостепеним органом управе, а затим и тужбом пред управним судом. Управни акт који странка сматра незаконитим не угрожава њен правни интерес све док не почне да производи правне последице, односно све док странка не дође у ситуацију да мора да га изврши. Да би се обезбедила потпуна заштита странака, у управном поступку је као основно правило прописано да је жалба увек дозвољена и да одлаже извршење оспореног управног акта.

Одступање од тог правила је могуће само ако је изричито предвиђено законом. Без обзира на појаву све већег броја посебних управних поступака у којима жалба нема суспензивно дејство (порези, оружје и муниција, путне исправе, пребивалиште и боравиште ....), још увек се не би могло рећи да у управном поступку странка не ужива максималну правну заштиту.

У управном спору је ситуација нешто другачија него управном поступку. Када против коначног управног акта којим му се налаже нека обавеза тужилац покрене управни спор, основни његов интерес је да на крају спора оспорени управни акт буде стављен ван снаге, а да до доношења дефинитивне одлуке суда о његовој законитости он не производи правне последице. Стога би са аспекта заштите интереса тужиоца било потпуно оправдано када би и у управном спору тужба увек имала суспензивно дејство, као што је то случај са жалбом у управном поступку. Међутим, јавни интерес понекад налаже да се са извршењем управног акта не чека сувише дуго. Након што је странка већ једном имала могућност да тражи проверу законитости управног акта у управном поступку, поновна провера његове законитости у управном спору, према правилима судског поступка, може понекад значити обесмишљавање целокупне активности органа управе. Такав би случај био на пример, са спровођењем мере карантина услед различних болести, рушењем трошног објекта склоног паду, забраном одржавања јавног скупа, одузимањем путне исправе и сл. Потреба заштите јавног интереса налаже да се извршењу управног акта понекад приступи и пре окончања провере његове законитости у управном спору.<sup>1</sup>

С обзиром на истовремену важност заштите интереса странака и јавног интереса, приликом регулисања питања одлагања извршења управног акта у управном спору морају се тражити решења која омогућавају равнотежу између ове две врсте интереса. У погледу могућности одлагања извршења управног акта у управном спору постоји неколико различитих теоријских модела, који се заснивају или на аутоматском суспензивном дејству тужбе или на праву тужиоца да тражи одлагање извршења управног акта након што покрене управни спор. При томе, тужилац одлагање извршења оспореног управног акта може да тражи или од суда пред којим је покренуо управни спор или од самог органа управе који је надлежан за његово извршење. Сваки од могућих теоријских модела има своје предности и недостатке, а њихов избор је ствар конкретног правног система.

У Србији је данас основно правило да управни акт постаје извршан у моменту стицања својства коначности. Стога је одлагање извршења управ-

---

<sup>1</sup> Основни циљ успостављања правила о несуспензивном дејству тужбе је да се спречи да „чисто процедурална мера не би парализовала функционисање администрације“. G. Braibant, B. Stirn, *Le droit administratif français*, Dalloz, Paris, 2002, стр. 585.

ног акта у управном спору веома актуелно питање, јер постоје само ретки случајеви када се поводом поднете тужбе уопште не поставља питање извршења оспореног управног акта.<sup>2</sup> У циљу осветљавања института одлагања извршења управног акта, у раду ћемо настојати најпре да утврдимо која питања у погледу одлагања извршења управног акта у управном спору представљају међународно-правне стандарде, као и каква су решења прихваћена у упоредним законодавствима држава које су нам најближе у погледу правног режима ове врсте судске контроле управе, да би смо на крају могли да утврдимо и да ли је питање одлагања извршења управног акта код нас на задовољавајући начин решено након недавне законодавне реформе управног спора.

## **2. Међународно-правни стандарди о одлагању извршења управног акта**

Правила о одлагању извршења управног акта у управном спору не садржи ни један правно обавезујући међународни документ. Питање одлагања извршења управног акта у управном спору је регулисано једино у две препоруке Комитета министара Савета Европе. У питању су Препорука о судској контроли управних аката из 2004. године<sup>3</sup> и Препорука о привременој судској заштити у управним стварима из 1989. године.<sup>4</sup> Правила о одлагању извршења управног акта у управном спору која су садржана у наведеним препорукама, иако нису правно обавезујућа, представљају стандарде које Савет Европе сматра пожељним да буду остварени у законодавствима држава чланицама, из чега произлази њихов посебан значај за сваку од држава чланица ове организације, у којој се, од 2003. године, налази и Република Србија.

Препорука о судској контроли управних аката представља најважнији документ Савета Европе у области управног спора. У погледу одлагања

---

<sup>2</sup> Један од таквих случајева је везан за поступак експропријације, у коме упис својине и других права на експроприсаној непокретности може да се изврши тек по правноснажности решења о експропријацији (члан 65. Закона о експропријацији, „Службени гласник Републике Србије“, број 53. од 28. децембра 1995. године и број 20 од 19. марта 2009. године). Сасвим је обрнут случај везан за решење Народне банке Србије које се доноси у поступку контроле бонитета и законитости пословања банака, где је изричито забрањено да се под било којим условом може одложити извршење (члан 9 Закон о банкама, „Службени гласник Републике Србије“, број 125 од 14. децембар 2004. године).

<sup>3</sup> Recommendation Rec (2004) 20 of Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts. Препорука је усвојена на 909. седници Комитета министара одржаној 15. децембра 2004. године на нивоу заменика министара.

<sup>4</sup> Recommendation Rec (89) 8 of the Committee of Ministers to Member States on Provisional Court Protection in Administrative Matters. Препорука је усвојена на 428. седници Комитета министара одржаној 13. септембра 1989. године на нивоу заменика министара.

извршења управних аката у њој је, међутим, предвиђено само правило да би суд требало да буде овлашћен да изда привремене мере до окончања поступка који је пред њим покренут.<sup>5</sup> У погледу свих осталих питања битних за одлагање извршења управних аката, овај документ упућује на примену Препоруке о привременој судској заштити у управним стварима,<sup>6</sup> која уједно представља и основни међународни документ за питање правних стандарда везаних за одлагање извршења управног акта у управном спору. Основни смисао усвајања Препоруке о привременој судској заштити у управним стварима огледа се у настојању да се грађанима обезбеди привремена судска заштита индивидуалних права, слобода и интереса, које грађани настоје да остваре пред органима управе, а који могу бити трајно оштећени извршењем оспорених управних аката од стране органа управе, све док суд дефинитивно не одлучи о законитости ових аката у управном спору.

У Препоруци о привременој судској заштити у управним стварима уређена су питања која се односе на: надлежност за одлучивање о привременој мери у управним стварима; моменат доношења одлуке о привременој заштити у управним стварима; врсте привремених мера које се могу донети у циљу привремене заштите странака у управним стварима; услове под којим се привремене мере могу донети, сврху њиховог доношења и хитност поступка.

У погледу *надлежности* за одлучивање о привременој заштити у управним стварима предвиђено је да надлежан може бити искључиво судски орган, и то или суд пред којим је оспорен управни акт или евентуално неки други суд.<sup>7</sup> Сви принципи о привременој заштити странака у управним стварима односе се искључиво на надлежност суда, а не и неких других државних или недржавних органа. Што се тиче *момената* до ког се од суда може тражити доношење одлуке о привременој заштити у управним стварима, предвиђено је да би суд требало да буде овлашћен да донесе привремене мере пре свега у току судског поступка који се води по тужби против оспореног акта, али и да би суд требало да буде у могућности да донесе привремену меру и пре покретања управног спора, ако су у питању разлози хитности или ако је поднета жалба у управном поступку која нема суспензивно дејство, а поступак по жалби још није окончан.<sup>8</sup> У погледу *врсте* мера привремене заштите које суд може изрећи у управном спору, предвиђено је да то могу бити: потпуно или делимично одлагање извршења оспореног управног

---

<sup>5</sup> Recommendation Rec (2004) 20, Principle 5 d.

<sup>6</sup> Comments on principles, paragraph 95.

<sup>7</sup> Recommendation Rec (89) 8, Principle I

<sup>8</sup> Recommendation Rec (89) 8, Principle I

акта, потпуно или делимично враћање стања ствари које је постојало у време доношења управног акта или после тога, као и наметање неких других обавеза управи које су у складу са овлашћењима суда.<sup>9</sup>

У вези *услова* за издавање мере привремене заштите, предвиђено је да би суд требало да узме у обзир све релевантне чињенице и интересе, односно да сагледа суштину спора. Суд би посебно требало да води рачуна о чињеници да ли би извршење оспореног управног акта могло да изазове озбиљну штету која би се тешко могла отклонити и да ли постоје очигледни (*prima facie*) разлози против ваљаности оспореног акта.<sup>10</sup> Суд би у обзир требао да узме интересе друштва, интересе адресата управног акта и евентуалних трећих заинтересованих лица.<sup>11</sup> Предузимање привремене мере не би смело ни на који начин да прејудицира коначну одлуку суда о законитости оспореног управног акта.<sup>12</sup> У погледу *сврхе* привремене судске заштите у управним стварима, наведено је да се она не огледа у томе да се онемогући ефикасно деловање органа управе, већ да се очува правичност која треба да преовладава у односима појединаца са управом, а да се у гарантовању те правичности огледа основни посао суда.<sup>13</sup> Да би изрицањем мера привремене судске заштите могла да се оствари таква сврха, Препоруком је предвиђено и да се поступак пред судом води убрзано.<sup>14</sup>

### 3. Упоредна решења о одлагању извршења управног акта

За разумевање појединих института нашег правног система од значаја је познавање правних система држава које су извршиле највећи утицај приликом његовог уобличавања. Када је у питању управно-правни систем у Србији, ради се пре свега о законодавствима Француске, Немачке и Аустрије. С обзиром на то да је правни режим управног спора код нас дуго био јединствен са другим републикама бивше Југославије, и то почев још од 1952. године, када је донет први послератни Закон о управним споровима, као и да све новонастале државе на територији бивше Југославије данас пролазе кроз исте интегративне процесе, предмет наше пажње у раду су и данашња законодавства свих бивших југословенских република.

У **Француској** је правни режим одлагања извршења управних аката у управном спору уређен Законом о управним судовима.<sup>15</sup> Тужба у управ-

<sup>9</sup> Recommendation Rec (89) 8, Principle III

<sup>10</sup> Recommendation Rec (89) 8, Principle II

<sup>11</sup> Recommendation Rec (89) 8, Explanatory Memorandum, paragraph 12

<sup>12</sup> Recommendation Rec (89) 8, Principle III

<sup>13</sup> Recommendation Rec (89) 8, Explanatory Memorandum, paragraph 12

<sup>14</sup> Recommendation Rec (89) 8, Principle IV

<sup>15</sup> Code de justice administrative, коришћен причишћен текст од 1. октобра 2011. године.

ном спору у Француској нема аутоматски суспензивно дејство.<sup>16</sup> Од 1. јануара 2001. године постоји могућност за одлагање извршења управних аката у управном спору, односно примењује се правило према коме председник суда или друго лице које он овласти могу да наложе одлагање извршења или неку другу меру против оспореног управног акта (Р 533-2).<sup>17</sup> Одлагање извршења оспореног управног акта у Француској се може одобрити ако је вероватно да би била нанета озбиљна штета јавном интересу или праву подносица тужбе (Р 533-2). Исто тако, суд може да наложи и обуставу извршења одлуке коју је започео орган управе (Р 521). Упркос законским могућностима, као и дугој традицији и развијености управног спора, одлагање извршења управних аката у управном спору у Француској је ретко коришћена могућност. Штавише, постоје мишљења да некоришћење мера привремене заштите странака представља једну од највећих слабости управног спора у Француској.<sup>18</sup>

У Немачкој је правни режим одлагања извршења управних аката у управном спору уређен Законом о управним судовима.<sup>19</sup> Основна његова специфичност је да тужба у управном спору има аутоматски суспензивно дејство (§ 80. став 1). Само у појединим законом одређеним случајевима тужба не одлаже извршење оспореног управног акта, и то: код наплате јавних прихода, хитних налога и мера полицијских службеника, управних аката који се односе на инвестиције или отварање радних места, предмета у којима је хитно извршење посебно наложено из разлога јавног интереса или интереса заинтересоване стране, и другим случајевима изричито превиђеним законом (§ 80. став 2). Поред тога, одложно дејство тужбе у управном спору се у појединим случајевима може предвидети и посебним покрајинским законом.

Суд пред којим је покренут управни спор, у случајевима када тужба нема суспензивно дејство, може на основу поднетог захтева да одложи извршење оспореног управног акта у целини или делимично. Када се ради о

<sup>16</sup> „У погледу тужбе, правило о деволутивном дејству је употпуњено у управном спору правилом о несуспензивном дејству“. G. Braibant, B. Stirn, *Le droit administratif français*, Dalloz, Paris, 2002, str. 585.

<sup>17</sup> Décret n° 2000-1115 од 22. новембра 2000. године.

<sup>18</sup> „Недовољно коришћење ових поступака данас чини једну од основних слабости управног судства, нарочито уколико је упоредимо са праксом редовних судова, који их често користе“. G. Braibant, B. Stirn, *Le droit administratif français*, str. 609. О хитним мерама у француском управном спору видети: J. Waline, *Droit administratif*, Dalloz, 23-e édition, Paris, 2010, str. 648-654; Ch. Debbasch, F. Colin, *Droit administratif*, Economica, 7-e édition, Paris, 2004, str. 674-678.

<sup>19</sup> *Verwaltungsgerichtsordnung*, *Bundesgesetzblatt*, I s. 686/1991., I s. 1010/2008, I s. 2248/2010.

акту чије је хитно извршење орган управе посебно наложио из разлога јавног интереса или интереса заинтересоване стране, суд може да донесе и одлуку о враћању у пређашње стање у целости или делимично (§ 80. став 5). Захтев за одлагање извршења управног акта може се у Немачкој поднети суду и пре покретања управног спора. Када се одлагање извршења тиче наплате јавних прихода, захтев се може поднети суду само ако је претходно орган управе у целини или делимично одбио захтев за одлагање извршења, осим када орган није одлучио о захтеву уз навођење довољно разлога у примереном року, или ако извршење управног акта непосредно предстоји (§ 80. став 6). Уколико је орган управе започео извршење управног акта, суд може наложити обуставу извршења. Одлагање извршења управног акта суд може условити полагањем јемства или испуњењем неких других обавеза. Правило је да о захтеву за одлагање извршења управног акта одлучује судско веће, осим у хитним случајевима, када одлуку може донети и председавајући већа (§ 80. став 8). Право на подношење захтева за одлагање извршења оспореног управног акта у Немачкој може да има, под законом прописаним условима, и треће лице (§ 80а). Такође, суд у управном спору у Немачкој може да изда, по поднетом захтеву странке, привремену меру, укључијући и меру привременог регулисања стања, а захтев за издавање привремене мере суду се може поднети и пре подношења тужбе (§ 123).

У **Аустрији** је правни режим одлагања извршења управних аката у управном спору уређен Законом о управном суду.<sup>20</sup> За разлику од Немачке, у Аустрији је основно правило да тужба у управном спору нема аутоматски суспензивно дејство (§ 30. став 1). Међутим, управни суд је у обавези да на захтев тужиоца призна одложно дејство управног акта, доношењем одговарајуће одлуке, уколико то није у супротности са јавним интересом и уколико се извршењем или вршењем права које је одлуком признато, од стране трећег лица, тужилац не доводи у несразмерно неповољан положај (§ 30. став 2.) На основу одлуке суда о одложном дејству тужбе, орган управе је дужан да одложи извршење оспореног управног акта и да с тим у вези донесе све неопходне одлуке, а лице које је на основу оспореног управног акта стекло одређена права, не сме да их врши (§ 30. став 3). У случају ако се разлози који су били меродавни за доношње одлуке о одложном дејству тужбе у значајној мери промене, на захтев једне од страна у спору, суд је дужан да донесе нову одлуку (§ 30. став 2).

У **Словенији** је правни режим одлагања извршења управних аката у управном спору уређен новим Законом о управним споровима, који је по-

<sup>20</sup> Verwaltungsgerichtshofsgesetz, Bundesgesetzblatt, 10/1985., 136/2001., 124/2002., 89/2004., 4/08 i 98/10.

чео да се примењује од 1. јануара 2008. године.<sup>21</sup> Основно је правило да тужба и даље не одлаже извршење оспореног управног акта, ако није другачије регулисано посебним законом (члан 32. став 1). Управном суду се може поднети захтев за одлагање извршења оспореног управног акта под условом да би извршењем странци могла бити нанета непоправљива (тешко поправљива) штета и да није супротно јавном интересу (члан 32. став 2). У словеначком правном систему постоји и привремена мера за привремено уређење стања (тзв. регулативна привремена мера) о којој такође одлучује Управни суд (члан 32. став 3). Међутим, према словеначкој судској пракси, Управни суд може да одреди привремено уређење стања само међу оним странкама које су „у спорном односу“. Дакле, привремено уређење стања мора да се тиче само односа између тужиоца и тужене странке, а не и трећих лица, што примену ове врсте привремене мере у пракси знатно сужава.<sup>22</sup> О захтеву за одлагање извршења оспореног управног акта или издавању привремене мере у Словенији одлучује веће од троје судија у року од 7 дана од поднетог захтева (члан 32. став 5). Против одлуке Управног суда о захтеву за одлагање извршења управног акта или захтева за издавање привремене мере може се у року од три дана изјавити жалба Врховном суду, који о њој мора да одлучи у року од 15 дана (члан 32. став 6).

У **Хрватској** је правни режим одлагања извршења управног акта у управном спору регулисан новим Законом о управним споровима,<sup>23</sup> који је почео да се примењује 1. јануара 2012. године.<sup>24</sup> Основно је правило да тужба и даље нема аутоматски суспензивно дејство, али се оно може предвидети посебним законом (члан 26. став 1). Управни суд у управном спору може да одобри захтев за одлагање извршења управног акта под условом да би се извршењем тужиоцу могла нанети штета која би се тешко могла поправити и ако одлагање извршења није супротно јавном интересу (члан 26. став 2). Специфичност хрватског правног режима одлагања извршења управних акта у управном спору представља изричито прописан услов да Управни суд о захтеву за одлагање извршења може да одлучи само ако законом није предвиђено да жалба у управном поступку не одлаже изврше-

<sup>21</sup> *Zakon o upravnem sporu*, „Uradni list Republike Slovenije“, št. 105 od 12. oktobra 2006. године.

<sup>22</sup> Б. Залар, „Привремене мере – проблеми у пракси: пример Словеније“, реферат на Семинару за судије Врховног и Управног суда Црне Горе, Бечићи, 4-5 децембар 2008. године, стр. 4.

<sup>23</sup> *Zakon o upravnim sporovima*, „Narodne novine“, број 20 од 12. фебруара 2010. године.

<sup>24</sup> О досадашњем правном режиму одлагања извршења управних аката у управном спору у Хрватској, који је био заснован на решењима бившег југословенског Закона о управним споровима из 1976. године, видети: И. Борковић, *Управно право*, Народне новине, Загреб, 2002, стр. 509-510.



ње (члан 26. став 2). Без обзира на то што је овакав услов изричито прописан новим Законом, он по природи ствари нема посебан значај за одлагање извршења управних аката у управном спору, пошто се захтеви за одлагање извршења неће ни подносити Управном суду у случајевима када жалба нема суспензивно дејство, јер ће вероватно већ бити извршени у управном поступку. Поред захтева за одлагање извршења, у Хрватској у управном спору постоји и могућност изрицања привремених мера. Управни суд може на предлог странке да решењем изда привремену меру ако је то неопходно како би се избегла тешка и непоправљива штета (члан 47 став 1 и 2). Против решења Управног суда о привременој мери може се изјавити жалба Високом управном суду (члан 47. став 3), у року од 15 дана од достављања решења странци (члан 70. став 1).

У **Црној Гори** је правни режим одлагања извршења управног акта у управном спору уређен Законом о управном спору из 2003. године.<sup>25</sup> Тужба у управном спору у Црној Гори такође нема суспензивно дејство (члан 13. став 1), већ се поводом покренутог управног спора тужилац са захтевом за одлагање извршења може обратити органу управе чији акт се извршава или органу који је надлежан за извршење. Надлежни орган може одложити извршење управног акта ако би извршење нанело тужиоцу штету која би се тешко могла надокнадити, да одлагање није противно јавном интересу, нити да би се одлагањем нанела већа ненадокнадива штета противној странци (члан 13. став 2). О захтеву за одлагање извршења надлежни орган мора да реши најкасније у року од три дана. Надлежни орган може да одложи извршење оспореног управног акта и из других важних разлога, ако то није у супротности са јавним интересом (члан 13. став 3). Поред захтева за одлагање извршења управног акта који може да се поднесе органу управе, поводом покренутог управног спора Управном суду може бити поднет и захтев за издавање привремене мере за уређење стања (члан 14. став 1). Тужилац од суда може захтевати доношење привремене мере до доношења судске одлуке, под условом да се одлагањем извршења управног акта не могу спречити велике штетне последице за тужиоца или ако би оспорени акт проузроковао ненакнадиву штету (члан 14. став 1). Занимљиво је да је одлучивање о привременој мери у Црној Гори инокосна надлежности председника судског већа, који одлуку по захтеву мора да донесе у року од 5 дана (члан 14 став 2). Против решења којим је одлучено о привременој мери може се у року од три дана изјавити жалба већу Управног суда (члан 14. став 3), који је о њој дужан да одлучи у року од

<sup>25</sup> Закон о управном спору, „Службени лист Црне Горе“, број 60 од 28. октобра 2003. године и број 32 од 1. јула 2011. године.

седам дана (члан 14. став 4).<sup>26</sup> У Црној Гори, међутим, захтеви за издавање привремене мере у управном спору имају изузетни мали практични значај пошто је у прве две године рада Управног суда од укупно 65 поднетих захтева, одређена свега једна привремена мера. Преовлађујуће је мишљење у судској пракси да се разлог за мали проценат прихваћених захтева налази у недовољној јасноћи законске одредбе о привременој мери.<sup>27</sup>

У **Босни и Херцеговини** у области управног спора постоји одвојена надлежност између Федерације, Републике Српске и Дистрикта Брчко.<sup>28</sup> Правни режим одлагања извршења управних аката у управном спору на федералном нивоу је уређен Законом о управним споровима из 2002. године,<sup>29</sup> у Републици Српској Законом о управним споровима из 2005. године,<sup>30</sup> који је управо у погледу извршења управног акта измењен 2011. године,<sup>31</sup> а у Дистрикту Брчко се примењује Законом о управним споровима из 2000. године.<sup>32</sup>

У **Федерацији** тужба нема аутоматско суспензивно дејство (члан 12. став 1). Одлагање извршења управног акта је по правилу у надлежности органа управе који спроводи извршење (члан 18. став 2), али се може тражити и од суда пред којим је покренут управни спор, уколико то изричито писмено тражи тужилац (члан 18. став 4). Без обзира на то од кога се тражи одлагање извршења оспореног управног акта, услови за одлагање извршења су исти: да би извршење нанело тужиоцу штету која би се тешко могла поправити; да од-

<sup>26</sup> Прописивање инокосне надлежности председника већа Управног суда да одлучује о захтеву за издавањем привремене мере очигледно је резултат жеље да се против одлуке о издавању привремене мере обезбеди правна заштита странака у виду права жалбе. С обзиром на непостојање управног суда више инстанце, законодавац се у Црној Гори при прописивању надлежности за решавање по жалби определио за надлежност већа Управног суда, а не за надлежност Врховног суда, као што је то учињено у Словенији. Основни недостатак таквог законског решење се огледа у неостваривању принципа деволутивности, с обзиром на то да о жалби на одлуку о захтеву за издавање привремене мере коју је донео председник већа, одлучује веће од троје судија, којим председава исти председник који је и донео одлуку против које је изјављена жалба. Поред тога, битан недостатак оваквог законског решења представља чињеница да је у Црној Гори, као разлог за апсолутно изузеће судије предвиђен и случај ако је судија у истом предмету учествовао у доношењу одлуке. Видети: Члан 69. тачка 4. Закона о парничном поступку Црне Горе, „Службени лист Републике Црне Горе“, број 22 од 2. априла 2004. године, који се у управном спору сходно примењује на основу одредбе члана 55. Закона о управном спору.

<sup>27</sup> Видети: Г. Пот, „Привремена мјера у управном спору“, реферат са саветовања „Управни суд – две године рада“, Милочер, 2-3. фебруар 2007. године, стр. 2.

<sup>28</sup> Видети: М. Рађеновић, Право управног спора, Правни факултет, Бања Лука, 2010, стр. 49-51; П. Кунић, Управно право, Правни факултет, Бања Лука, 2010, стр. 508-510.

<sup>29</sup> „Службени гласник БиХ“, број 29 од 3. јула 2002. године.

<sup>30</sup> „Службени гласник Републике Српске“, број 109 од 16. новембра 2005. године.

<sup>31</sup> Закон о изменама и допунама Закона о управним споровима, „Службени гласник Републике Српске“, број 63 од 26. августа 2011. године.

<sup>32</sup> „Службени гласник Брчко Дистрикта“, број 3 од 3. августа 2000. године.

лагање није противно јавном интересу и да се њиме не би нанела већа ненадгодна штета противној странци (члан 18. став 2). Надлежни орган управе или суд може одложити извршење оспореног управног акта и из других разлога, ако то јавни интерес дозвољава (члан 18. став 3). О захтеву за одлагање извршења мора се одлучити у року од три дана од поднетог захтева (члан 18. став 2). На федералном нивоу у БиХ не постоји могућност изрицања привремених мера у управном спору, али зато постоји могућност да се од суда уз основни захтев за поништај управног акта, тражи и признавање права на повраћај у пређашње стање које је постојало пре извршења побјаног коначног управног акта (члан 12. став 2. тачка 2).

У *Републици Српској* тужба такође нема суспензивно дејство (члан 14. став 1), а одлагање извршења оспореног управног акта се може тражити и од органа управе који је надлежан за извршење и од суда пред којим је покренут управни спор, под истим условима као и на федералном нивоу (члан 14. став 2). Једине разлике се јављају у погледу рокова. У Републици Српској је орган управе надлежан за извршења дужан да одлучи о захтеву за одлагање најкасније у року од осам дана од подношења захтева (члан 14. став 2), док за суд важи рок од петнаест дана од подношења захтева (члан 14. став 5). У случају да суд прихвати захтев, извршење управног акта се може одложити најдуже за 60 дана од доношења одлуке о одлагању (члан 14. став 4).

У *Дистрикту Брчко* тужба у управном спору такође аутоматски не одлаже извршење оспореног управног акта (члан 16. став 1). Под истим условима се може поднети захтев за одлагање извршење оспореног управног акта као и на федералним нивоу, али само суду пред којим је покренут управни спор (члан 16. став 2). Суд је дужан да о захтеву за одлагање извршења управног акта реши у року од 24 часа од момента његовог подношења (члан 16. став 3). У случају да суд прихвати захтев за одлагање извршења, не постоји посебан временски рок у коме одлагање извршења може најдуже да траје, као што је случај у Републици Српској, већ одлагање извршења траје до доношења коначне одлуке у вези за покренути управни спор. За разлику од Федерације и Републике Српске, поводом одлуке управног суда о захтеву за одлагање извршења оспореног управног акта може се изјавити жалба која не одлаже извршење одлуке. Међутим, рок за изјављивање жалбе и надлежност за решавање по жалби нису изричито регулисани Законом о управним споровима, већ се на ова питања, према члану 32. поменутог Закона, сходно примењују правила Закона о парничном поступку.

У *Македонији* је правни режим одлагања извршења управног акта уређен Законом о управним споровима из 2006. године,<sup>33</sup> који је у погледу

<sup>33</sup> Закон за управните спорови, „Службени весник на Република Македонија“, број 62 од 22. маја 2006. године.

овог питања допуњен 2010. године.<sup>34</sup> Као и у осталим бившим југословенским републикама, ни у Македонији тужба по правилу не спречава извршење оспореног управног акта (члан 14. став 1). Међутим, постоји могућност да против оспореног управног акта буде поднет захтев за одлагање извршења, о коме одлучује орган који спроводи извршење (члан 14.) и захтев за издавање привремене мере, о коме одлучује Управни суд (члан 15). Орган који спроводи извршење управног акта може прихватити захтев за одлагање извршења под условом да би извршење управног акта проузроковало штету која би се тешко могла поправити, да одлагање извршења није у супротности са јавним интересом, као и да се одлагањем извршења не наноси већа ненадокнадива штета супротној странци (члан 14. став 2). Поводом захтева за одлагање извршења оспореног управног акта надлежни орган управе је дужан да донесе решење у року од три дана (члан 14. став 3). Орган управе може одложити извршење оспореног управног акта до коначне судске одлуке и из других разлога, ако то није супротно јавном интересу (члан 14. став 4). Ако надлежни орган управе не прихвати захтев за одлагање извршења управног акта који је оспорен у управном спору, од Управног суда се онда може тражити издавање привремене мере у циљу одлагања извршења управног акта (члан 15. став 1). Тужилац од Управног суда може тражити и издавање привремене мере ради привременог регулесања ситуације у вези спорних правних односа (члан 15. став 2). Управни суд је дужан да одлучи по захтеву за издавање привремене мере у року од седам дана (члан 15. став 4). Против одлуке донете по захтеву за издавање привремене мере може се у року од три дана понети жалба Вишем управном суду, који је дужан да о њој реши у року од три дана (члан 15. став 5).<sup>35</sup>

#### 4. Одлагање извршења управног акта у Србији

У управном спору у Србији тужба и даље нема суспензивно дејство. Међутим, новим Законом о управним споровима је унето неколико битних новина у правни режим одлагања извршења оспореног управног акта, којима се у значајној мери побољшава правни положај тужиоца.<sup>36</sup> Најважнија новина тиче се промене надлежности за одлучивање по захтеву за одлагање извршења. У складу са препорученим принципима Савета Европе,

---

<sup>34</sup> Закон за изменување и допуњавање на законот за управните спорови, „Службени весник на Република Македонија“, број 150 од 18. новембра 2010. године.

<sup>35</sup> Видети: Б. Давитковски, А. Павловска-Данева, „Управни спор у Републици Македонија“, Правни живот, број 5-8, 2006, стр. 849-855.

<sup>36</sup> Закон о управним споровима, „Службени гласник Републике Србије“, број 111 од 30. децембра 2009. године.

данас се само од суда може тражити одлагање извршења управног акта. Управни суд може по захтеву тужиоца да одложи извршење коначног управног акта којим је мериторно одлучено у управној ствари, до доношења судске одлуке, под условом да се извршењем не би нанела тужиоцу штета која би се тешко могла надокнадити, да извршење није противно јавном интересу, и да се одлагањем извршења не наноси већа или ненадокнадива штета противној странци, односно заинтересованом лицу (члан 23. став 2).<sup>37</sup>

До сада се одлагање извршења управног акта поводом покренутог управног спора могло тражити искључиво од органа управе (донносиоца управног акта или органа надлежног за његово извршење). Надлежни орган управе је могао да одобри одлагање извршења под истим условом као и суд данас, ако би се извршењем нанела тужиоцу штета која би се тешко могла поправити, а одлагање извршења није противно јавном интересу, нити би се одлагањем нанела већа ненадокнадива штета противној странци (члан 16. став 2). Поред тога, надлежни орган управе је био овлашћен да одложи извршење управног акта и из неких *других разлога*, ако то није било у супротности са јавним интересом (члан 16. став 3). Постојање овакве законске могућности у ранијем Закону о управним споровима, која услед свог порекла из некадашњег југословенског законодавства и данас постоји у неким од бивших југословенских република, попут Босне и Херцеговине, Црне Горе, Македоније и све до недавно Хрватске, имало је за последицу да се у теорији код појединих аутора јавило разликовање на обавезно и факултативно одлагање извршења.<sup>38</sup> Заснивање наведеног разликовања само на законској формулацији да се извршење управног акта „може“ одложити, наспрам „одложиће се“, не чини нам се оправданим, по-

<sup>37</sup> О данашњем правном режиму одлагања извршења управних аката у управном спору видети: Д. Милков, Управно право, III, Правни факултет, Нови Сад, 2010, стр. 106-108, З. Томић, Опште управно право, Правни факултет, Београд, 2011, стр. 360.

<sup>38</sup> „Кад постоје споменути увјети, надлежно тијело нема никаквог другог избора осим да одгоди извршење. Свака слобода поступања ограничена је овдје императивом правне норме која формулацијом „одгодит ће“ наређује споменутом тијелу како да поступи у поводу захтјева за одгоду. Под факултативним одлагањем се, пак, сматра само случај када надлежни „орган може и из других разлога (дакле изван оних што су предвиђени за обавезно одлагање) одгодити извршење оспореног управног акта до коначне судске одлуке, ако то допушта јавни интерес. На тај је начин омогућено споменутом тијелу да према свом нахођењу и „из других разлога“ одгоди извршење управног акта. Да ли ће оно искористи овласт, овиси о његовој оцјени сврховитости таквог поступања.“ И. Борковић, Управно право, Народне новине, Загреб, 2002, стр. 509-510. Слично схватање постоји и код С. Поповића, „*Дејство њужбе на извршење аката против којих је покренути управни спор*“, Анали Правног факултета у Београду, број 3, 1954, стр. 281-282; М. Рађеновић, Право управног спора, Правни факултет, Бања Лука, 2010, стр. 85-86; П. Кунића, Управно право, Правни факултет, Бања Лука, 2010, стр. 524.

што су и код „обавезног“ извршења („одложиће се“), једнако као и код „факултативног“ („може се одложити“), увек у питању услови чије је испуњење зависило искључиво од процене надлежног органа управе (попут, на пример штете која би се тешко могла поправити, да одлагање није супротно јавном интересу, да одлагањем не би била нанета већа ненадокнадива штета противној странци .....). С обзиром на то да су у новом Закону о управним споровима изостављени „други разлози“ због којих се може одложити извршење управног акта, такво разликовање је самим тим данас постало потпуно беспредметно.

Без обзира на готово истоветне услове који су се тражили за одлагање извршења управног акта, основни недостатак ранијег законског решења огледао се у чињеници да о захтеву за одлагање извршења није одлучивао суд који води управни спор, већ орган управе који је био надлежан за извршење управног акта. Таквим законским решењем странка се, након што је заштиту својих права и правних интереса од незаконитог деловања органа управе затражила пред судом у управном спору, са захтевом за одлагање извршења поново враћала пред управну власт, која се о њеном праву или обавези утврђеној управним актом већ изјаснила и то по правилу, чак у два степена. Као резултат оваквог законског решења, у пракси смо имали изузетно ретку појаву одлагања извршења управних аката против којих је био покренут управни спор. Она се углавном односила само на двостраначке предмете из управних поступака покренутих по захтеву странке, из разлога што код њих није у већој мери ангажован јавни интерес, на пример исељење бесправно усељеног лица, остваривање права прече градње и сл.

Из жеље да се отклоне раније теоријске дилеме, које су својеремено поделиле и судску праксу око питања да ли се поводом покренутог управног спора може тражити одлагање извршења сваког коначног управног акта или само обавезујућег акта,<sup>39</sup> у новом Закону о управним споровима је као битан услов за одлагање извршења унето да се ради о коначном управном акту којим је „*меријорно*“ одлучено у управној ствари (члан 23. став 2). Међутим, упркос ставу да је оваквом законском формулацијом омогућено да предмет одлагања извршења данас буду само појединачни правни

---

<sup>39</sup> Тако је својевремено 3. марта 1983. године Управни суд Републике Хрватске већином гласова заузео правни став, који је у то време утицао и на судску праксу у Републици Србији, да се „под одгодом извршења рјешења у смислу ове законске одредбе треба разумјети одгода правних учинака коначног рјешења без обзира о каквом се рјешењу ради, а не само одгода извршења рјешења којим се странци наређује нека обавеза“, док је правно схватање мањине у суду било да „ЗУС у виду има одгоду извршења само рјешења којима се странци одређује обавеза, а не и она којима се захтјев странке одбија или конституира неко право“. Наведено према: З. Томић, В. Бачић, Коментар Закона о управним споровима, Службени лист СФРЈ, Београд, 1989, стр. 123-124.

акти којима се странци налажу обавезе,<sup>40</sup> не чини нам се да оваква формулација представља и најсрећније законско решење. Наиме, мериторно одлучивање органа управе подразумева не само доношење обавезујућих, већ и овлашћујућих управних аката, а код њих се питање извршења по природи ствари уопште не поставља. Ако странка није задовољна овлашћујућим управним актом, не мора да подноси захтев за одлагање његовог извршења. Довољно је само да се не користи овлашћењем које јој је управним актом дато.<sup>41</sup> Поред тога, мериторно одлучивање органа управе подразумева доношење и негативних (одбијајућих) управних аката, а они се по природи ствари не могу извршавати, па самим тим не могу бити ни предмет захтева за одлагање извршења у управном спору. Због тога сматрамо да би било много боље да је у новом Закону о управним споровима уместо мериторне одлуке као предмет захтева за одлагање извршења наведен обавезујући управни акт.<sup>42</sup>

О одлагању извршења суд одлучује у форми решења, најкасније у року од пет дана од примљеног захтева тужиоца. Рок за одлучивања суда је за два дана дужи у односу на рок у коме је раније орган управе био дужан да одлучи о захтеву за одлагање извршења. Без обзира на незнатно продужење рока за одлучивање суда, он је и даље у потпуности у складу са стандардом о хитном поступању, прописаним Препоруком о привременој судској заштити у управним стварима.<sup>43</sup> Продужење рока за одлучивање по захтеву за одлагање извршења оспореног управног акта представља нужну последицу нешто другачијег поступка одлучивања суда поводом поднетог захтева. Приликом одлучивања о захтеву за одлагање извршења, суд у оквиру прописаног рока мора најпре да преиспита све процесне претпоставке неопходне за вођење самог управног спора (дозвољеност тужбе, благовременост и правну легитимисаност тужиоца), пошто је право на захтев за одлагање извршења управног акта везано искључиво за оспоравање његове законитости у управном спору, па тек онда суд може да преиспита

<sup>40</sup> „Нови ЗУС делом отклања ту дилему јер говори искључиво о одлагању мериторног (у) правног акта (став 2), а пошто је реч о одлагању у корист тужиоца, онда сматрам да су се у контексту члана 23. имали у виду *само њојединачни њравни актии којима се странци налаже одређена обавеза*. Наиме, само извршењем такве врсте акта може се тужиоцу нанети штета коју он тражењем одлагања настоји да избегне – и само су такви акти по својој природи подобни за принудно извршење“. З. Томић, Коментар Закона о управним споровима, Службени гласник, Београд, 2010, стр. 394.

<sup>41</sup> О природи овлашћујућих управних акта видети: Д. Милков, Управно право, II, Правни факултет, Нови Сад, 2010, стр. 27-29 и 240-241.

<sup>42</sup> Видети: Д. Милков, Управно право, III, Правни факултет, Нови Сад, 2012, стр. 106-107; Д. Милков, „О ујравном сјору у Србији“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, том I, број 3, 2011, стр. 128-129.

<sup>43</sup> Recommendation Rec (89) 8, Principle IV

и све услове који су везани за вероватноћу настанка штете, њену висину и последице за прописане субјекте. При томе, суд је дужан да у основним цртама сагледа и саму суштину спора (Recommendation Rec (89) 8, Principle II, Explanatory Memorandum, paragraph 13). Без обзира на то што би се можда могло поставити сасвим оправданим и питање стварне могућности суда да у релативно кратком року од свега пет дана одговори на све правне захтеве поступка одлучивања по захтеву за одлагање извршења управног акта, непоступање суда у законском року се сматра да представља повреду права на суђење у разумном року.<sup>44</sup>

Досадашња пракса Управног суда нажалост показује да се о захтеву за одлагање извршења оспореног управног акта, суд данас само формално изјашњава у наведеном року, и то готово по правилу одбијајући захтев тужиоца, без упуштања у оцену суштине спора, односно ваљаности оспореног управног акта. При томе, забележени су чак и случајеви да се о појединим захтевима за одлагање извршења оспореног управног акта Управни суд уопште није ни изјашњавао у форми посебног решења, већ само у пресуди донетој на крају управног спора.<sup>45</sup> Наведена појава се очигледно јавља као последица неадекватне организације данашњег управног судства, коју карактерише, пре свега, мали број судија спрам великог броја предмета у раду, због чега Управни суд није у стању да одговори, не само захтеву за благовремено и квалитетно одлучивање по захтевима за одлагање извршења оспорених управних аката, већ и комплетне примене новог концепта управно-судске контроле законитости управних аката, заснованог на усменој расправи као основном начином утврђивања чињеничног стања.<sup>46</sup>

Једну од најбитнијих новина у правном режиму одлагања извршења управних аката, представља могућност странке да од Управног суда тражи одлагање извршења управног акта и пре покретања управног спора, односно током трајања самог управног поступка. Наиме, према новом Закону о управним споровима странка из управног поступка може Управном суду да поднесе захтев за одлагање извршења управног акта, пре него што покрене управни спор, у случајевима: хитности, када природа ствари налаже интервенцију суда пре него што управни спор буде покренут (на пример, рушење бесправно саграђеног објекта), као и у случају када је изјављена жалба другостепеном органу управе која нема одложно дејство, а поступак

---

<sup>44</sup> Љ. Пљакић, „Одложно дејство њужбе у управном сиџору“, Зборник радова „Актуелна питања савременог законодавства“, Будва, 2010, стр. 345.

<sup>45</sup> Видети: Пресуда Управног суда У. 17938/10 од 7. октобра 2011. године.

<sup>46</sup> Видети: З. Лончар, „Усмена расправа у управном сиџору“, Правни живот, број 10, 2011, стр. 265-277; З. Лончар, „Основне тенденције у развоју управног сиџора у Србији“, Зборник на Правниот факултет „Јустинијан прави“ во Скопје, тематски број „Развојне тенденције у управном законодавству“, 2011. године, стр. 47-68;



по жалби није окончан (члан 23. став 3). Уношење ове новине у правни режим одлагања извршења управних аката је последица његовог усаглашавања са Препоруком о привременој судској заштити у управним стварима, којом је предвиђена оваква могућност у циљу веће правне сигурности странака у управним поступку, пошто се сматра да суд може много објективније да сагледа оправданост одлагања извршења управног акта, него орган управе о чијем управном акту се ради.<sup>47</sup>

Поводом правне могућности да Управни суд одлучи о захтеву за одлагање извршења управног акта пре самог покретања управног спора, као спорно се може поставити питање дужине трајања одлуке о одлагању извршења. Основно питање које се у том случају поставља је да ли се решење суда о одлагању извршења управног акта односи само на управни поступак током чијег трајања је поднет захтев за одлагање извршења или се односи и на управни спор који може бити покренут по окончању управног поступка. Иако постоје озбиљни аргументи у прилог дејства судског решења о одлагању извршења управног акта све до момента његове правноснажности,<sup>48</sup> сматрамо да ову правну празнину у новом Закону о управним споровима ипак треба уже тумачити. Наиме, након што другостепени орган управе одлучи по жалби, која није имала суспензивно дејство, и због чега је суд донео решење о одлагању извршења, ако се странка одлучи да покрене управни спор, суд мора бити у прилици да поново сагледа све чињенице на којима почивају разлози за оспоравање управног акта, пошто они могу бити некада употпуњени и одлуком другостепеног органа. Поред тога, незадовољство странке донетим другостепеним управним актом може у тужби да почива и на неком другом разлогу у односу на оне који су првобитно били изнети у захтеву за одлагање извршења, које суд можда не сматра ваљаним за даље одлагање извршења управног акта. Исто тако, у случају када је другостепени орган поводом жалбе изменио првостепено решење, обавеза странке на извршење се односи на другостепени управни акт, а не више на првостепени акт чије је извршење суд раније одложио. Због тога, сматрамо да Управном суду треба дати прилику да поново преиспита свој ранији став у вези одлуке о одлагању извршења управног акта и да би странка, ако има намеру да против коначног управног акта покрене управни спор, поново требала да поднесе и захтев за одлагање његовог извршења.

<sup>47</sup> Recommendation Rec (89) 8, Principle I

<sup>48</sup> „Сматрамо да у решењу Суда треба да стоји да одложно дејство траје до правноснажности решења. Уколико жалба буде одбијена, а странка не поднесе тужбу у управном спору, наступила је правноснажност првостепеног решења. За случај да је жалба одбијена и поднета нова тужба, не треба подносити нови захтев за одлагање, јер би већ донето решење Суда о одлагању „покривало“ и период до пресуђења по тужби“. Љ. Пљакић, „*Одложено дејство тужбе у управном спору*“, стр. 349.

Највећи недостатак новог правног режима одлагања извршења управних акта у управном спору представља немогућност правне заштите странке против одлуке суда по захтеву за одлагање извршења оспореног управног акта. У случају погрешне оцене о (не)испуњености услова за одлагање извршења, неблагоприятног одлучивања или уопште неодлучивања по захтеву за одлагање извршења, какви примери нажалост постоје у пракси Управног суда, странка нема могућност да употреби било које правно средство. У погледу правне заштите странака, важећи правни режим одлагања извршења управних акта у управном спору представља корак уназад у односу на претходни период, када су странке уживале правну заштиту. Против одлуке органа управе о одлагању извршења могла се раније, под одређеним условима, изјавити жалба другостепеном органу управе, али и водити посебан управни спор, па чак употребити одређена ванредна правна средства предвиђена ранијим Законом о управним споровима. Изостављање правне заштите странака у случају решења Управног суда о одлагању извршења управног акта последица је једностепене организације управног судства и чињенице да основну надлежност Врховног касационог суда чини решавање само по ванредним правним средствима. Тиме су странке у управним споровима у Србији у погледу могућности правне заштите у случају одлагања извршења управних акта стављене у неупоредиво лошији правни положај, него на пример у Словенији и Црној Гори, где такође постоје једноступен систем управног судства, али странке имају право жалбе на одлуку о одлагању извршења управног акта о којој одлучује Врховни суд (Словенија), односно веће Управног суда (Црна Гора). Изостављање правне заштите странака у случају доношења одлуке о одлагању извршења управног акта, истовремено отвара и питање уставности таквог законског решења, с обзиром на то да је чланом 36. став 2. Устава Републике Србије, у оквиру начела права на правно средство, изричито предвиђено да „свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу“.

Одлагање извршења оспореног управног акта у нашем правном систему представља једину меру коју Управни суд може предузети од свих мера које су предвиђене Препоруком о привременој судској заштити у управним стварима Савета Европе.<sup>49</sup> Као разлог за непостојање других мера привремене судске заштите у нашем управном спору наводе се пре свега организациони разлози (једноступеност управног спора, ограничена надлежност Врховног касационог суда), а посебно природа управно судског по-

---

<sup>49</sup> Recommendation Rec (89) 8, Principle III.

ступка, која се битно разликује од парничног поступка, у коме је примена привремених мера у много већој мери присутна.<sup>50</sup>

Свакако да би правни положај странака у управном спору био знатно бољи да је у коначној верзији Закона о управним споровима место нашла и одредба о могућности изрицања, на захтев странке, привремене мере којом се до доношења пресуде уређује стање поводом кога се води управни спор (на пример, заштита неких личних права тужиоца, попут заштите приватности или породичног живота и сл.). Овом приликом није на одмет помнути да је таква могућност била предвиђена још Преднацртом Закона о управним споровима из децембра 2004. године (члан 20. став 2), који је прошао јавну и стручну расправу, добио позитивно мишљење експерата Савета Европе и касније представљао основу за израду важећег Закона о управним споровима из 2009. године. Неуношење овакве одредбе у текст новог Закона о управним споровима, не само да не иде у прилог јачања правног положаја странака у управном спору, већ није ни у складу са Препоруком о судској контроли управних аката Савета Европе.

## 5. Закључно разматрање

Правни режим одлагања извршења управних акта у управном спору садржи неколико нових елемената који значајно доприносе подизању квалитета правног положаја странака. Међу њима најважнију новину представља успостављање надлежности Управног суда да одлучује о захтеву тужиоца за одлагање извршења управног акта. Успостављање судске надлежности уместо досадашње надлежности органа управе представља значајан корак у побољшању положаја странака при остваривању права у управним стварима. Досадашња пракса је показала да су органи управе поводом покренутог управног спора дозвољавали одлагање извршења само управних аката који нису били везани за јавни интерес, што је фактички значило само у случају постојања двостраначких управних ствари, које су одувек представљале праву реткост у управном поступку. За правни положај странака посебан значај има давање права странци из управног поступка, да се са захтевом за одлагање извршења управног акта може обратити Управном суду и пре покретања управног спора. Данас странка то може да учини увек када то захтева хитност предмета или када је изјављена жалба другостепеном органу управе која нема одложно дејство, а поступак по жалби још није окончан. Наведене новине су резултат усаглаша-

<sup>50</sup> Видети: З. Томић, Коментар Закона о управним споровима, Службени гласник, Београд, 2010, стр. 391-392; К. Манојловић-Андрић, „Могућности одређивања привремених мера у управним споровима из области грађевинских и ситамбених односа“, Билтет судске праксе Врховног суда Србије, број 2, 1999, стр. 282-285.

вања Закона о управним споровима са прописаним стандардима Савета Европе, и може се рећи да су уређене на правно задовољавајући начин.

Битан недостатак у важећем правном режиму одлагања извршења управних акта представља изостанак правног средства против решења суда о захтеву за одлагање управног акта. Без обзира на то што се такво решење јавило као последица једноступености управног спора, која је била наметнута претходно донетим Законом о уређењу судова којим је предвиђено постојање само једног Управног суда, при изради Закона о управним споровима се ипак морало водити рачуна да је у овом случају реч о уставном праву грађана на правно средство. Поред тога, изванредност недостатак у новом Закону о управним споровима представља и изостављање других врста привремених мера, а посебно мере за привремено уређење стања, чиме је донекле одступљено од стандарда прописаних Препоруком о привременој судској заштити у управним стварима Савета Европе.

Без обзира на ове и остале у раду споменуте недостатке, ипак се са пуно основа може закључити да је новим Законом о управним споровима створен солидан правни основ за даље јачање права странака у погледу одлагања извршења управних аката чија је законитост оспорена не само у управном спору, већ и у управном поступку. Након недавне законодавне реформе управног спора, сада је највећа обавеза на новоформираном Управном суду да кроз доследну праксу оствари и фактички помак у реализацији овог веома важног вида судске заштите странака, у односу на претходни период, када су захтеви за одлагање извршења управних аката у вези са покренутиим управним спором од стране органа управе били ретко прихватани.

*Zoran Lončar, Ph.D., Assistant Professor  
Faculty of Law Novi Sad*

## **Postponement of Execution of the Administrative Act in Administrative Dispute**

### *Abstract*

The newly established legal regime postponement of execution administrative acts in an administrative dispute, contains a number of elements that significantly contribute to raising quality of the legal position of parties in administrative matters. One of the most important innovation is the establishment of an administrative court jurisdiction to decide on the request of the Prosecutor for a stay of execution of an administrative act challenged in administrative proceedings, particularly against administrative acts which appealed the appellate administrative body that has no suspensive effect. Regardless of some defects that can be seen in the legal regime of postponement of the execution of administrative decisions in administrative proceedings, which are related mainly to the lack of a legal remedy against a court decision on the request for stay of execution of administrative acts and the inability to use temporary measures in the administrative proceedings, with a lot of basis, however, it could be concluded that the new Law on Administrative Disputes created more than a solid legal basis for further promotion of legal security of the parties in administrative matters.

Key words: administrative dispute, postponement of execution of administrative acts, provisional measures in the administrative dispute, judicial control of administration.