

Драган Л. Милков
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
D.Milkov@pf.uns.ac.rs
ORCID ID: 0000-0001-8302-5163

Рајко С. Радошевић
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
R.Radosevic@pf.uns.ac.rs
ORCID ID: 0000-0002-5011-0748

ОДЛОЖНО ДЕЈСТВО ТУЖБЕ У УПРАВНОМ СПОРУ*

Сажетак: Предмет рада је одложно дејство тужбе у управном спору, у ујоредном и домаћем праву. Ујоредно право обухвата немачко и аустријско, с обзиром на то да је и наша судска контрола управе најближа њерманском систему. У објашњењу нашег права, најпре се полази од историјског прегледа. Најважнији део рада посвећен је важећем правном нормирању одложног дејства тужбе у домаћем праву. Резултат истраживања, које уз правне норме обухвата и теоријска објашњења и судску праксу, показује начелно различити приступ ипшању одложног дејства тужбе. Начелно другачији приступ доводи до различите улоге суда у пружању ове привремене правне заштите странкама. Без обзира, међутим, на облик у којем се јавља, ипшање одложног дејства тужбе увек је повезано са одмеравањем ангажованих интереса и покушајем да се између њих успостави равнотежа.

Кључне речи: извршење управног акта, оглањање извршења управног акта, управни спор, тужба у управном спору, одложно дејство тужбе.

* Рад је настао као резултат истраживања у 2023. години у оквиру Пројекта „Правна традиција и нови правни изазови“, чији је носилац Правни факултет Универзитета у Новом Саду.

1. УВОД

Смисао управног спора огледа се у контроли законитости управних аката. Успешно окончан управни спор, из угла странке, доводи до поништавања незаконитог управног акта. То би требало да значи да се отклањају и све последице које је управни акт до тада произвео. У појединим случајевима, оне могу да се отклоне без већих потешкоћа. Успостављање оног стања које је постојало и пре доношења управног акта у неким другим случајевима није тако једноставно, а можда више није ни изводљиво. Настанак овог проблема, наизглед, лако би могло да спречи одложно дејство тужбе, којом се управни спор покреће.

Одлагање извршења управног акта све док се његова законитост не провери дефинитивно, у управном спору, несумњиво би заштитило интересе странке. Управни акт, међутим, не служи само интересу странке – он се доноси и ради заштите јавног интереса. Наизглед лако решење овог проблема одједном постаје сложеније и захтева нешто детаљнији приступ, који би уважио и једну и другу интересну сферу, захваћену донетим управним актом.

У трагању за објашњењем, кренућемо од упоредног права, у материји управног спора нама најближег – немачког и аустријског. Затим ћемо видети на који начин је ово питање било уређено у нашем ранијем праву. На крају, у најважнијем делу, истраживање ће бити усмерено ка важећем домаћем праву. Резултат би требало да покаже начелно различит приступ питању одложног дејства тужбе, условљен, између осталог, и оним што јој претходи у управном поступку. Начелно другачији приступ условљава и различиту улогу суда у пружању ове привремене правне заштите странкама, али увек, без обзира на облик у којем се јавља, повезану са одмеравањем ангажованих интереса и покушајем да се између њих успостави равнотежа.

2. О УТИЦАЈУ УПРАВНОГ СПОРА НА ИЗВРШЕЊЕ УПРАВНОГ АКТА

Сваки управни акт производи одређено правно дејство. Зато се и доноси – како би се њиме уредило понашање странке, њена права и обавезе. У том смислу, управни акт обавезује странку и она мора да усклади своје понашање са његовом садржином.¹ То, међутим, не значи да су његови правни ефекти увек идентични. Доношењем управног акта странка понекад стиче право да се понаша на одређени начин, а понекад јој се одређено понашање намеће, као обавезно. И док коришћење датог права редовно зависи од воље

¹ Драган Милков, *Управно право II: управна делатност*, Нови Сад 2017, 43.

странке, код испуњења обавеза странка нема избор: наметнута обавеза мора да се изврши – ако не добровољно, онда принудним путем.²

Извршивост управног акта логична је последица његове правне природе. Управни акт је акт ауторитативног карактера, акт власти, заповест заснована на закону, која мора да се спроведе и онда када странка то не жели.³ Идеја извршивости управног акта лежи у принудном обезбеђењу у њему садржане примарне диспозиције. Појединачно правило понашања утврђено управним актом мора да се оствари, а ако то не буде учињено добровољно, управа има на располагању принудна средства, ради постизања истог ефекта.⁴

Извршивост управног акта испољава се, у основи, у томе што се органи управе сами старају о његовом извршењу. Захваљујући тој особини, није потребно да се претходно обраћају суду, ради добијања извршног наслова.⁵ Доношењем управног акта, неопходан извршни наслов органи управе прибављају сами.⁶ Извршна снага управног акта, другим речима, произлази из њега самог и потиче од његовог доносиоца.⁷

Извршење је, дакле, поступак усаглашавања чињеничног стања са диспозитивом управног акта и то принудним радњама органа управе.⁸ Извршењем се изрека управног акта принудно спроводи у живот, пошто је странка пропустила да то учини добровољно.⁹ По природи ствари, принудно извршење долази у обзир једино онда када се управним актом намећу одређене обавезе. Призната права, напротив, уживају се слободно, не „извршавају“ се употребом државне силе.¹⁰ Тако и јесте, све док се дејство управног акта, уобичајено, задржава на једној странци. Онога тренутка, међутим, када странка коришћењем датог овлашћења угрози права или правне интересе неког другог лица, уобичајени појам извршења постаће споран. Постаће „тесан“ и добиће, у том другачијем контексту, понекад у теорији, понекад у судској пракси, а понекад и у самом законодавству, нешто шири смисао.

Вратимо се, за сада, ономе што није спорно. Процесно својство извршности управни акт може да стекне у различитим моментима. Одговор на питање када управни акт постаје извршан зависи од начина на који је у

² Ратко Радошевић, *Правна природа управног уговора* (докторска дисертација), Нови Сад 2018, 175.

³ *Ibid.*

⁴ Драган Милков, *Појам управног акта* (докторска дисертација), Нови Сад 1983, 137.

⁵ *Ibid.*, 124-125. По овом обележју, једна велика група француских аутора управни акт назива „извршивом одлуком“. (*Ibid.*, 129)

⁶ Hartmut Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2011, 517.

⁷ Ivo Krbek, *Upravni akt*, Zagreb 1957, 50.

⁸ Д. Милков (2017), 268.

⁹ I. Krbek (1957), 49.

¹⁰ Zoran R. Tomić, *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*, Beograd 2012, 450, fn. 315.

управним стварима уређена правна заштита странке. Зависи првенствено од тога која правна средства могу да се употребе против управног акта и њиховог дејства. Уколико је оно суспензивно, онда могућност коришћења правног средства одлаже наступање извршности управног акта и његово принудно извршење.

У сложенем механизму правне заштите странке и управни спор, условно речено, игра улогу специфичног „правног средства“.¹¹ Питање суспензивног дејства није стога искључиво питање правних средстава у управном поступку. Оно се поставља и у вези са тужбом којом се покреће управни спор. И њој, поједностављено гледано, за почетак, може да се призна суспензивно дејство – али и не мора, јер је могуће и то да управни спор на извршење управног акта нема непосредан утицај.

Извршење управног акта пре окончаног управног спора објашњава се претпоставком његове законитости и природом основне делатности управе.¹² Истиче се и то да је овакво решење инспирисано начелом поделе власти, како би се обезбедило несметано одвијање управне и судске власти у њиховим међусобним односима.¹³ Са друге стране, оправдања има и за одлагање извршења, с обзиром на тешкоће које могу да настану онда када управни акт, након судске провере, буде поништен – онда када треба да се отклоне и његове последице, како би се успоставило оно стање које је постојало пре његовог доношења, односно извршења.¹⁴ Зато се поједностављеној, црно-белој слици, која се заснива на начелном нормативном опредељењу за или против одложеног дејства тужбе у управном спору, уобичајено додају и одређене нијансе: прописано правило прате и извесна одступања, у циљу постизања боље равнотеже између укључених и супротстављених интереса.¹⁵

Одлагање извршења управног акта облик је привремене правне заштите у управном спору. Њоме се, до доношења дефинитивне судске одлуке и решења спора, обезбеђује и одржава постојеће стање. Привремена правна заштита прати и употпуњава ону крајњу, дефинитивну: то је правна заштита која се остварује онда када је још увек суштински делотворна, пре него

¹¹ Ратко С. Радосевић, „Реформа управног спора: нови покушај – стари проблеми“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду (Зборник радова ПФНС)*, 3/2020, 1114.

¹² Д. Милков (2017), 24.

¹³ Ратко Марковић, *Управно право: општи део*, Београд 2002, 534.

¹⁴ Mirko Perović, *Teorijski i praktični komentar Zakona o upravnim sporovima*, Београд 1966, 173-174; Славољуб Поповић, „Дејство тужбе на извршење аката против којих је покренут управни спор“, *Анали Правног факултета у Београду*, 3/1954, 281.

¹⁵ „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.“ (Зоран Лончар, „Одлагање извршења управног акта у управном спору“, *Зборник радова ПФНС*, 2/2012, 240)

што се странка нађе пред свршеним чином и суочи са непоправљивим штетним последицама.¹⁶

3. ОДЛОЖНО ДЕЈСТВО ТУЖБЕ У НЕМАЧКОМ И АУСТРИЈСКОМ УПРАВНОМ СПОРУ

У германском систему судске контроле управе правна заштита странака има посебно важну улогу. Сврха управног спора огледа се у заштити субјективних јавних права, у духу јужнонемачког схватања, које је напошетку превагнуло над пруским, преузетим из француског права, о објективној контроли управе. Цео управни спор установа је правне заштите, она је основа на којој се граде остали управносудски институти. На њој су изграђена и доста детаљна правила о одложном дејству тужбе, која су у систему заснованом на идеји потпуне и делотворне правне заштите странака добила значајно место.

3.1. Одложно дејство тужбе у немачком управном спору

По правилу, тужба у немачком управном спору има одложно дејство. Да будемо тачнији и прецизнији, одложно дејство има тужба за побијање управног акта (*Anfechtungsklage*).¹⁷ Њоме се, као тужбом конститутивног карактера, од суда захтева да донети управни акт, позитиван, а редовно и обавезујући, стави ван снаге. У односу на остале врсте тужби, питање одложног дејства није релевантно, због другачијег и специфичног предмета спора. У осталим управним споровима, који се покрећу тужбом за осуду на издавање управног акта (*Verpflichtungsklage*), општом тужбом за осуду на чинидбу (*allgemeine Leistungsklage*), тужбом за утврђење (*Feststellungsklage*)

¹⁶ Karl-Peter Sommermann, *Die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Speyer 1994, 59.

¹⁷ Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409) geändert worden ist, § 80, Abs. 1, S. 1. С обзиром на то да у немачком праву уз управне судове опште надлежности постоје и специјализовани, социјални и финансијски, изложено правило захтева и додатно појашњење. Исто правило важи и у поступку пред социјалним судовима. (Sozialgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 1975 [BGBl. I S. 2535], das zuletzt durch Artikel 16a des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 [BGBl. 2023 I Nr. 408] geändert worden ist, § 86a, Abs. 1) У поступку пред финансијским судовима, међутим, оно не важи, јер тужба начелно нема суспензивно дејство. (Finanzgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. März 2001 [BGBl. I S. 442, 2262; 2002 I S. 679], die zuletzt durch Artikel 27 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 [BGBl. 2023 I Nr. 411] geändert worden ist, § 69, Abs. 1)

и захтевом за контролу правних прописа, привремена правна заштита остварује се у другом облику – одређивањем привремених мера.¹⁸

У складу са постављеним правилом, одложно дејство тужбе за побијање управног акта наступа по самом закону.¹⁹ Иако се понекад последице суспензивног ефекта теоријски протежу и на наступање самог дејства управног акта, према теорији извршивости, нарочито заступљеној у судској пракси, сматра се да оне погађају једино његово извршење. Све док одложно дејство траје, органи управе не смеју да спроведу управни акт. Појму извршења, међутим, не придаје се тако уско значење, које би га искључиво свело на употребу принуде: одложно дејство захвата било коју даљу последицу управног акта, а то значи да ни странка привремено не сме да користи оно што јој је управним актом дато.²⁰ Основ за шире схватање извршења даје и Закон о управним судовима, у којем се изричито наглашава како суспензиван ефекат не погађа само конститутивне и декларативне управне акте, већ и оне са двоструким правним дејством.²¹ Такво дејство, двоструко, имају овлашћујући управни акти који истовремено оптерећују неко треће лице.²²

У неколико случајева, изузетно, тужба за побијање управног акта нема одложно дејство. Оно изостаје пре свега онда када се тужбом оспоравају управни акти у материји јавних дажбина и трошкова, или хитне наредбе и мере полицијских службеника. Одложног дејства нема ни у другим случајевима који су посебно прописани неким савезним законом или законом поједине земље, када је у питању њено право. Непосредно извршење, у јавном интересу или претежном интересу једног од учесника, може, коначно, да нареди и орган управе – онај који је донео управни акт или онај који одлучује о приговору.²³

Посебан интерес, који налаже непосредно извршење управног акта, мора да се образложи, у писаном облику, осим онда када се доносе хитне

¹⁸ Ратко С. Радошевић, „Немачко управно судство: основи једног система“, *Зборник радова ПФНС*, 3/2023, 753-756.

¹⁹ K. P. Sommermann, 60.

²⁰ Steffen Detterbeck, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, München 2015, 652-653.

²¹ VwGO, § 80, Abs. 1, S. 2.

²² Carl Hermann Ule, *Verwaltungsprozessrecht*, München und Berlin 1966, 244.

²³ VwGO, § 80, Abs. 2. Под управним актима у материји јавних дажбина, у смислу Закона о управним судовима, мисли се на оне који нису у надлежности поменутих финансијских судова. Случајеви у којима савезним законом или законом поједине земље може да се пропише одступање од суспензивног дејства нарочито се тичу тужби трећих лица против управних аката у материји улагања и отварања радних места, као и управних аката који за предмет имају одобравање пројеката у области савезних саобраћајница и мобилних мрежа. Поједине земље могу да пропишу и то да правни лекови немају одложно дејство уколико су усмерени против мера које се доносе у управном извршењу, које та земља спроводи по савезном праву.

мере у јавном интересу, а нарочито због непосредне опасности по живот, здравље или имовину.²⁴ Могућност непосредног извршења има велики значај за органе управе, јер би без ње странке могле да паралишу њихову делатност.²⁵ Сматра се да одлука о непосредном извршењу није самосталан управни акт: она је саставни део главног управног акта, споредна одлука која једино уређује његово извршење.²⁶

У набројаним случајевима, у којима тужба за побијање управног акта нема одложно дејство, привремена судска заштита заправо и долази до пуног изражаја. Управни суд, онај који је надлежан и за главни предмет спора, може тада да одложи извршење управног акта, у целини или делимично: може да нареди одложно дејство, онда када је оно по закону искључено, или да га поново успостави, онда када је орган управе донео одлуку о непосредном извршењу. Захтев за одлагање извршења дозвољен је и пре подношења тужбе, а поновно успостављање одложног дејства може да се орачи или услови полагањем обезбеђења, односно неким другим налогом. Закључак о овом облику привремене правне заштите управни суд може увек да измени или поништи, док одлуке у хитним случајевима доноси председник већа. Уколико је пак у време доношења одлуке управни акт већ извршен, управни суд може да нареди да се изазване последице пониште, односно отклоне.²⁷ Против закључка којим се одлучује о привременој судској заштити може да се изјави жалба вишем управном суду.²⁸

За одлучивање о одлагању извршења управног акта непосредно нису прописани никакви критеријуми. Од немачких аутора сазнајемо да управни судови одлучују тако што опсежно одмеравају и оцењују заступљене интересе: проверавају да ли интерес странке, који се састоји у привременом

²⁴ VwGO, § 80, Abs. 3.

²⁵ K. P. Sommermann, 61.

²⁶ S. Detterbeck, 655.

²⁷ VwGO, § 80, Abs. 5, 7-8. Уколико се тужбом оспоравају управни акти у материји јавних дажбина и трошкова, онда је захтев који се упућује управном суду дозвољен само под условом да је захтев истог карактера, за одлагање извршења, претходно, у целини или делимично, одбио орган управе. Овај додатни услов, међутим, не важи онда када извршење прети, као ни онда када орган управе о захтеву није мериторно одлучио у примереном року, без навођења довољно разлога за то. (VwGO, § 80, Abs. 6) У случајевима у којима тужба за побијање управног акта нема одложно дејство, Законом о управним судовима прописана је могућност да и орган управе, онај који је донео управни акт или онај који одлучује о приговору, одложи извршење, уколико неким савезним законом није одређено другачије. (VwGO, § 80, Abs. 4)

²⁸ VwGO, § 146, Abs. 1, 4. Жалба против судских одлука које нису пресуде, у складу са општим правилима, има одложно дејство само онда када је њен предмет утврђење мера за одржавање реда током поступка или средстава принуде. Суд или председник већа, чија се одлука оспорава, могу и иначе да одреде да извршење оспорене одлуке привремено треба да се одложи. (VwGO, § 149, Abs. 1)

одлагању извршења управног акта, односи превагу над јавним интересом, који захтева супротно. Одређену улогу, уз одмеравање интереса, имају и изгледи странке за успех у главном поступку: ако је оспорени управни акт очигледно незаконит, онда он није у јавном интересу, а за превагу приватног интереса сматра се да је начелно довољна и озбиљна сумња у законитост управног акта. О одмеравању интереса, али овај пут међусобно оних појединачних, тј. ужих, управни судови морају да воде рачуна и код привремене правне заштите у односу на управне акте са поменутим двоструким правним дејством.²⁹

Одложно дејство тужбе за побијање окончава се правноснажношћу управног акта или, ако је тужба одбијена у првом степену, три месеца након истека законског рока за образложење правног средства против те одлуке. То важи и онда када је орган управе одложио извршење, односно онда када је управни суд наредио или поново успоставио одложно дејство, осим ако је орган управе извршење одложио до правноснажности. На захтев, суд који одлучује о правним средствима може да нареди да се одложно дејство настави.³⁰

Овим су објашњена правила која о одложном дејству тужбе важе у немачком управном спору, која је још Волф описао као правно компликована, али дата у духу правне државе.³¹ Да бисмо их заокружили и сагледали у целини, неопходна је још једна напомена: она се не примењују само на тужбу за побијање управног акта, него и на приговор.³² Изјављивањем приговора покреће се претходни поступак, који је процесна претпоставка за подношење тужбе у управном спору, уређена Законом о управним судовима, иако суштински део управног поступка, онај који бисмо ми назвали другостепеним.³³ Попут тужбе за побијање управног акта и приговор начелно има одложно дејство, а у оним изузетним случајевима, када није тако, релевантна опет постају изложена правила о привременој правној заштити.

²⁹ K. P. Sommermann, 62-64. Уколико неко треће лице уложи правно средство против управног акта који је за странку овлашћујући, орган управе (онај који је доносилац управног акта или онај који одлучује о приговору) има две врсте овлашћења. На захтев странке, прво, орган управе може да нареди непосредно извршење. На захтев трећег лица, међутим, онда када правно средство нема одложно дејство, може да одложи извршење и донесе привремена мера за обезбеђење његових права. Непосредно извршење орган управе може да нареди и у нешто другачијој ситуацији: на захтев трећег лица, онда када је странка оспорила за њу обавезујући управни акт, који истовремено садржи и неко овлашћење за то треће лице. Управни суд, на захтев, све ове мере може да измени или поништи, а може и сам да их донесе, при чему се сходно примењују већ изложена правила о привременој судској заштити. (VwGO, § 80a)

³⁰ VwGO, § 80b, Abs. 1-2.

³¹ Hans J. Wolff, *Verwaltungsrecht III (Ordnungs- und Leistungsrecht, Verfahrens- und Prozessrecht)*, München und Berlin 1967, 297.

³² VwGO, § 80, Abs. 1, S. 1.

³³ P. С. Радошевић (2023), 761-762.

3.2. Одложно дејство тужбе у аустријском управном спору

Ако правну заштиту странке и у аустријском праву желимо да сагледамо целовито, онда, на почетку, морамо да поменемо велику реформу из 2012. године. Репформа је, сажето објашњено, довела до увођења двостепеног управног судства уместо традиционалног, једноступеног, истовремено захваћајући и управни поступак, укидањем жалбе. Аустрија је тако двостепени управни поступак заменила двостепеним управним спором, а тежиште правне заштите странака пренето је са виших органа управе на управне судове.³⁴

Ова основна промена, у наставку, чини се неизбежно, утицала је и на извршење управног акта. До реформе, одложно дејство начелно је имала жалба у управном поступку, али не и тужба у управном спору. Подношење тужбе, по правилу, није стајало на путу извршења управног акта. Изузетно, наравно, органи управе могли су да искључе одложно дејство жалбе, а Управни суд, тада један једини, могао је обрнуто – да га додели тужби.³⁵ Репформа је са собом донела оснивање већег броја првостепених управних судова, који су ступили на место укинуте више управне инстанце, уз идеју да и судски поступак, из угла странке која тражи правну заштиту, у што већој мери личи на поступак пред органима управе.³⁶ Уведено је стога и другачије, супротно правилу: жалбе у управном поступку више нема, али благовремено поднета и дозвољена тужба у управном спору има одложно дејство.³⁷

Иако у аустријском управном спору, за разлику од немачког, нема више врста тужби, извесно појашњење о одложном дејству ипак је потребно. Одредба којом се тужби начелно признаје одложно дејство обухвата једино оне случајеве у којима је предмет управног спора одлука органа управе – управни акт.³⁸ Насупрот томе, ако се тужбом оспорава законитост вршења непо-

³⁴ Ратко С. Радошевић, „Аустријско управно судство: реформа и нова парадигма“, *Зборник радова ПФНС*, 4/2022, 1112.

³⁵ Ludwig K. Adamovich, Bernd-Christian Funk, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien-New York 1987, 279.

³⁶ Peter Chvosta, „Die ‚Jahrhundert-Reform‘ der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich – ein ‚neues Zeitalter‘ auch für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie in Europa?“, in: *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie* (Hrsg. Agnieszka Krawczyk), Warszawa 2022, 30.

³⁷ Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz – VwGVG), *BGBL.* I Nr. 33/2013 i. d. F. *BGBL.* I Nr. 88/2023, § 13, Abs. 1. Жалба у управном поступку данас постоји једино у оним управним стварима које спадају у сопствени делокруг општине. Она и даље има одложно дејство, које орган управе, под прописаним условима, може да искључи. (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 [AVG], *BGBL.* Nr. 51/1991 i. d. F. *BGBL.* I Nr. 88/2023, §§ 63–64)

³⁸ VwGVG, § 13, Abs. 1 i. V. m. Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), *BGBL.* Nr. 1/1930 i. d. F. *BGBL.* I Nr. 222/2022, Art. 130, Abs. 1, Z. 1. У материји јавних дажбина, у којој управне спорове, у оквиру своје надлежности, решава Савезни финансијски суд, као специјализова-

средне власти заповедања и принуде, онда тужба нема такво дејство, све док га суд не призна, под прописаним условима, на захтев тужиоца.³⁹

За правила која даље следе, слично као и у немачком праву, могли бисмо да кажемо како су правно компликована. Сложености и овде доприноси постојање претходног поступка, који се води пред туженим органом управе. Разлика је, међутим, у томе што се претходни поступак у аустријском праву води након подношења тужбе, а не као процесна претпоставка, пре тога. Претходно одлучујући, орган управе може да одбаци или одбије тужбу, али и да оспорени управни акт стави ван снаге или измени. Уколико странка није задовољна ни том одлуком, може да захтева да се њена тужба преда управном суду, до чега свакако долази и онда када орган управе одустане од доношења претходне одлуке. Захтеву за предају тужбе исто се приписује одложно дејство. Оно се, тачније, ослања на одложно дејство саме тужбе: постоји онда када такво дејство има и тужба, по закону, а орган управе га није искључио. У обрнутој ситуацији, када тужба по закону нема одложно дејство, потребно је да га орган управе посебно додели.⁴⁰

Да искључи одложно дејство тужбе, орган управе може уколико је, на основу одмеравања јавног интереса и интереса странака, неопходно хитно, привремено извршење оспореног управног акта или коришћење њиме датог овлашћења, због опасности од одлагања. Одложно дејство тада нема ни тужба против такве одлуке, а управни суд треба да реши о њој одмах и без даљег поступања.⁴¹ Навођење овлашћења датог оспореним управним актом могло би да нам укаже на то да се одложно дејство и у аустријском праву сагледава шире, а не искључиво у контексту принудног извршења.

Када поступак дође у фазу која се одвија пред управним судом, одложно дејство тужбе такође може да се искључи, под истим условима под којима је то могао да учини и орган управе, у претходном поступку. Одлуку о томе, овај пут, доноси управни суд, у форми закључка. На захтев странке може и да је стави ван снаге или измени, исто као и све оне одлуке које је у вези са одлагањем извршења претходно донео орган управе. Разлог за ову накнадну интервенцију управног суда првенствено се састоји у томе што другачије оцењује испуњеност претпоставки за искључење

ни управни суд, важи обрнуто правило: подношење тужбе не задржава принудну наплату. (Bundesgesetz über allgemeine Bestimmungen und das Verfahren für die von den Abgabenbehörden des Bundes, der Länder und Gemeinden verwalteten Abgaben [Bundesabgabenordnung – BAO], BGBl. Nr. 194/1961 i. d. F. BGBl. I Nr. 201/2023, § 254)

³⁹ VwGVG, § 22, Abs. 1 i. V. m. B-VG, Art. 130, Abs. 1, Z. 2.

⁴⁰ VwGVG, §§ 14-15.

⁴¹ VwGVG, § 13, Abs. 2, 4. Одлуку о искључењу одложеног дејства, по службеној дужности или на захтев странке, орган управе може да стави ван снаге или да је измени, ако се чињенично стање тако промени да би његова поновна оцена за последицу могла да има другачију одлуку. (VwGVG, § 13, Abs. 3)

одложног дејства, али до истих последица може да доведе и њихова битна промена.⁴²

Против закључка управног суда, ако се прихвати то да он нема карактер одлуке којом се само управља поступком, може да се употреби ревизија, као ванредно правно средство о којем одлучује Врховни управни суд. Ревизија, по правилу, нема суспензивно дејство, а може да се употреби, наравно, само ако је и иначе дозвољена, под прописаним општим условима.⁴³

За крај, поменимо и то да ово сложено правно нормирање одложног дејства тужбе и његовог искључења прати један изузетак. Он се везује за управноказнене (прекршајне) ствари, које су у аустријском праву подведене под управноправни режим. У њима, сасвим кратко и једноставно, важи следеће правило: одложно дејство тужбе не може да се искључи.⁴⁴

4. ОДЛОЖНО ДЕЈСТВО ТУЖБЕ У ДОМАЋЕМ УПРАВНОМ СПОРУ

И судска контрола управе у нашој земљи данас се уобичајено сврстава у германски систем. Сличности свакако има, нарочито у односу на његову аустријску варијанту и то ону традиционалну, која је постојала пре спроведене реформе. Начин на који је уређено одлагање извршења управног акта у домаћем управном спору у основи одговара ономе што је до спроведених промена важило и у аустријском праву. Данашње право, међутим, успоставља начелно другачији приступ овом питању. У нашем управном спору, за разлику од немачког и аустријског, тужба, по правилу, нема суспензивно дејство.

Уколико се и домаће право сагледа историјски, разлика ће још више доћи до изражаја (чак и на нивоу прихваћеног система, јер је у почетном периоду и код нас био заступљен француски). У нашем управном спору, по ранијим прописима, привремена судска заштита у облику одлагања извршења управног акта, условно речено, није ни постојала. Истина, до одлагања извршења, због покренутог управног спора, могло је да дође, али одлуку о томе није доносио суд – него орган управе. Овлашћење суда да одлучује о одлагању извршења управног акта успостављено је тек важећим Законом о управним споровима, из 2009. године.

⁴² VwGVG, § 22, Abs. 2-3. Накнадно могу да се преиспитају и претпоставке за додељивање одложног дејства тужби која га по закону нема – јер се њоме оспорава вршење непосредне власти заповедања и принуде.

⁴³ B-VG, Art. 133, Abs. 4, 9 i. V. m. Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 (VwGG), BGBl. Nr. 10/1985 i. d. F. BGBl. I Nr. 88/2023, §§ 25a, 30.

⁴⁴ VwGVG, § 41.

4.1. Историјски преглед

Могућност одлагања извршења управног акта, против којег је поднета тужба у управном спору, по први пут прописана је Законом о Државном савету и управним судовима из 1922. године.⁴⁵ По молби тужиоца, управна власт могла је да одложи извршење управног акта до коначног судског решења, ако то допушта јавни интерес или ако би извршење донело молиоцу штету, која се не би дала поправити. Управни суд имао је у том случају дужност да тај предмет одмах узме у поступак. Сматрало се да управна власт о одлагању извршења одлучује на основу слободне оцене, тако да против те одлуке није могао да се води управни спор.⁴⁶

У наведеним одредбама, како је писао Лазо М. Костић, налазио се низ нејасних и нерегулисаних питања. Налазила се и једна очита грешка, јер се јавни интерес од штете коју би претрпео молилац одвајао везником „или“ уместо да буде спојен везником „и“, који би указивао на то да је за одлагање извршења неопходна испуњеност оба услова. Из непрецизног термина „управна власт“ није могао да се изведе јасан закључак о томе који би орган био надлежан за одлагање извршења, нити, у наставку, ко би о томе евентуално решавао у вишем степену.⁴⁷

Постављени образац одлучивања о одлагању извршења управног акта задржан је и после Другог светског рата, упркос променама које је управни спор иначе доживео. О одлагању извршења и даље је одлучивао орган управе. Овога пута, међутим, прецизније смо сазнали о којем се тачно органу ради: првобитно, у складу са одредбама из 1952. и 1965. године, био је то онај орган који је надлежан да нареди извршење оспореног акта, а према каснијим одредбама, из 1977. и 1996. године, орган чији се акт извршава, односно орган надлежан за извршење, ако је у питању акт организације која није овлашћена за извршење. О захтеву тужиоца одлучивало се у року од три дана од дана пријема. Извршење се одлагало до доношења судске одлуке (исправа је употребљен израз „коначне“, касније „правноснажне“), ако би тужиоцу нанело штету која би се тешко могла поправити, под даљим условом да одлагање није противно јавном интересу, нити би се њиме нанела већа ненакнадива штета противној странци. Ако је то јавни интерес дозвољавао, надлежан орган могао је да одложи извршење оспореног акта и из других разлога.⁴⁸

⁴⁵ Вук Цуцић, „Поступак решавања управних спорова“, у: *150 година управног спора у Србији (1869-2019)*, Зборник радова (ур. Вук Цуцић), Београд 2019, 168.

⁴⁶ Боровоје Ј. Франтловић, *Коментар Закона о Државном савету и управним судовима*, Београд 1935, 71-72.

⁴⁷ Лазо М. Костић, *Административно право*, Сабрана дела, Други том, Београд 2000, 713-715.

⁴⁸ Вид. Закон о управним споровима, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 23/52, чл. 16; Закон о управним споровима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 21/65, чл. 17; Закон о управним споровима,

Различита законска терминологија, употребљена у овим случајевима, навела је многе ауторе на закључак о постојању две врсте одлагања: обавезном и факултативном. Формулација „одложиће извршење“, у првом случају, указивала је нашим ауторима на обавезност одлагања, које у другом случају, када се извршење „може одложити“, више није било. Одлагање извршења, у том другом случају, постало је само могућност за надлежни орган, дискрециона, коју је могао да искористи чак и онда када то тужилац није захтевао.⁴⁹ Нешто каснији осврт на ове ставове доведиће у питање њихову оправданост и саму поделу, која се искључиво изводи из законске формулације, без увиђања чињенице да се и код „обавезног“ и код „факултативног“ одлагања извршења ради о условима чије испуњење подједнако зависи од процене надлежног органа.⁵⁰

4.2. Важеће право

У време доношења важећег Закона о управним споровима, образац по којем одлуку о одлагању извршења управног акта доноси орган управе оцењен је као крајње неделотворан.⁵¹ Та констатација, уз потребу да се и у овој материји примене европски правни стандарди, послужила је као мотив за другачије правно нормирање.⁵² По први пут, важећим Законом, овлашћење да одлучује о одлагању извршења добио је Управни суд. Ову основну промену пратила је још једна новина: могућност да се судска одлука о одлагању извршења донесе и пре покретања управног спора.

За одредбе о одложном дејству тужбе, гледано у целини, упркос покушају њиховог прецизирања, Костићева опаска о низу нејасно уређених питања

Службени лист СФРЈ, бр. 4/77, *Службени лист СРЈ*, бр. 27/92, 31/93 и 24/94, чл. 17; Закон о управним споровима, *Службени лист СРЈ*, бр. 49/96, чл. 16.

⁴⁹ Вид. Ivo Krbek, *Pravo jugoslavenske javne uprave: III knjiga, funkcioniranje i upravni spor*, Zagreb 1962, 289-290; М. Perović, 175, 179; Р. Марковић, 534-535.

⁵⁰ З. Лончар, 251-252.

⁵¹ Предлог Закона о управним споровима, <https://www.srbija.gov.rs/prikaz/101854>, 22, 29. новембар 2023. „[О]сновни 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[.]“ (З. Лончар, 252)

⁵² Вид. З. Лончар, 241-243.

могла би и данас да се искористи. У њиховом објашњењу, кренимо ипак редом, од постављеног правила. У систему у којем се управни акти доносе у формално обликованом управном поступку, укључујући и онај другостепени, по изјављеној жалби, начелно одложног дејства, правило је да тужба не одлаже извршење управног акта против којег је поднета.⁵³

Изузетак од постављеног правила омогућава Управном суду да на захтев тужиоца одложи извршење коначног управног акта којим је мериторно одлучено у управној ствари, до доношења судске одлуке. Одлагање је могуће под следећим условима: ако би извршење нанело тужиоцу штету која би се тешко могла надокнадити, а одлагање није противно јавном интересу, нити би се одлагањем нанела већа или ненадокнадива штета противној страници, односно заинтересованом лицу.⁵⁴

Захтев за одлагање извршења може да се поднесе истовремено са тужбом, или накнадно, све до доношења одлуке у главној ствари.⁵⁵ Неопходно је да буде повезан са тужбеним захтевом и појединачним правним актом који је предмет управног спора. То је првенствено управни акт, али би, под прописаним условима, то могли да буду и неки други појединачни правни акти, на које се примењују одредбе о управним актима, а то значи и оне о одлагању извршења.⁵⁶ Из судске праксе сазнајемо да се захтев за одлагање извршења, који је поднет накнадно, након доношења судске одлуке, одбацује. До одбацивања, због недозвољености, долази и онда када се захтев односи на одлуку која не ужива управносудску заштиту.⁵⁷

Изричито није прописано, ни сада, као ни раније, да ли и сам захтев за одлагање извршења има одложно дејство, тако да у нашој теорији постоје различити одговори на ово питање. Било је аутора који су сматрали да оно може да се прихвати, као мера која је несумњиво у интересу тужиоца.⁵⁸ Исправнији став, који, чини се, више одговара датом контексту, указује на супротно: захтев, сам по себи, нема одложно дејство – на одлагање извршења управног акта утиче тек судска одлука.⁵⁹ Спорно питање је и оно о подносиоцу захтева, с обзиром на то да тужилац у управном спору, у неким случајевима, може да буде и надлежни државни орган. Одговор на њега, међутим, тешко је дати одвојено, без целовитог сагледавања онога што се одлаже и услова за то.

⁵³ Закон о управним споровима (ЗУС), *Службени гласник РС*, бр. 111/2009, чл. 23, ст. 1.

⁵⁴ ЗУС, чл. 23, ст. 2.

⁵⁵ Стево Ђурановић, „Одлагање извршења управног акта од стране Суда“, *Билтен*, Врховни касациони суд, 3/2011, 393.

⁵⁶ ЗУС, чл. 3.

⁵⁷ Решење Управног суда, бр. I-1 У 6029/15 од 19.07.2017. године; Решење Управног суда, бр. 2 Уо.7/11 од 22.02.2011. године.

⁵⁸ С. Поповић, 284.

⁵⁹ Z. R. Tomić, 459.

По захтеву тужиоца, одлаже се извршење коначног управног акта којим је мериторно одлучено у управној ствари. На први поглед, ова законска формулација одаје утисак минуциозног и прецизног регулисања. Први поглед, међутим, вара. Наизглед детаљно и јасно правно нормирање донело је са собом више проблема, него одговора. Дилеме се, сажето посматрано, односе на три кључна и повезана питања: коначности управног акта, мериторности одлучивања у управним стварима и појма извршења.

Тужба, видели смо, не одлаже извршење управног акта против којег је поднета. А поднета је против коначног управног акта – оног који је донет у другом степену, или првостепеног, ако жалба у управном поступку није дозвољена.⁶⁰ У наставку овог логичког низа и захтев за одлагање извршења односи се на коначан управни акт, уз додатно ограничење, јер је неопходно да њиме буде мериторно одлучено у управној ствари.

Мериторност одлучивања требало би да нам укаже на подобност једног управног акта за извршење, првенствено оно принудно, чије сврставање у контекст одлагања не би требало да буде спорно.⁶¹ Подобан за извршење је онај управни акт чија садржина може да се реализује принудним путем, а то би требало да буде позитиван управни акт, обавезујућег карактера. Код првостепених управних аката, који су истовремено и коначни, то је за сада довољно. Код другостепених није, јер код њих мериторно одлучивање може да добије двоструки смисао. Први је мериторна одлука о жалби, њеној основаности, одбијању или усвајању. Мериторност потребна за извршење захтева ипак нешто више од тога. На њу наилазимо тек на следећем кораку: онда када другостепени орган, након претходног усвајања жалбе, измени првостепену одлуку, односно другачије реши управну ствар.

Мериторна је, другим речима, у смислу принудног извршења, она одлука која даје извршни наслов. Другостепена одлука то уобичајено није. Ако се још једном подсетимо законске норме, по којој се одлаже извршење коначног управног акта, онда језички, строго гледано, делује да у редовним ситуацијама, у којима извршност првостепеног управног акта наступа зато што је одбијена жалба, захтев за одлагање извршења није ни дозвољен. Овако строга последица била би супротна смислу привремене судске заштите у управном спору, коју би у великој мери обесмислила.

Свестан овог проблема или не, Управни суд у својој пракси није заузео тако уско гледиште. Најпре нам потврђује то да се другостепеним управним актима о одбијању жалбе управна ствар не решава мериторно – решава се

⁶⁰ ЗУС, чл. 14.

⁶¹ „Питање извршења не појављује се код сваког управног акта, већ само код оних аката код којих има шта да се извршује.“ (Bogdan Majstorović, *Zakon o upravnim sporovima sa stručnim komentarom*, Beograd 1952, 65)

једино онда када се првостепена одлука мења.⁶² Та првостепена одлука, иако није непосредно предмет управног спора, јер тужба није поднета против ње, ипак може да буде предмет захтева за одлагање извршења. Више примера из праксе указује на то да Управни суд разматра основаност захтева за одлагање извршења првостепене одлуке, иако је тужба поднета против другостепене, сматрајући га дозвољеним. Тиме заправо првостепеној одлуци додељује својство коначног управног акта којим је мериторно решена управна ствар.⁶³ У нешто другачијем виду, ако закључимо на основу супротности, Управни суд нам то и изричито саопштава:

„Како се, у конкретном случају, захтев за одлагање извршења односи на решење другостепеног органа, којим је одбијена жалба тужиоца, а не на решење првостепеног органа, које представља коначни управни акт којим је мериторно одлучено у овој управној ствари, по оцени овог суда, захтев за одлагање извршења није дозвољен.“⁶⁴

Изложена судска пракса, у корист дозвољености привремене судске заштите, а не против ње, оправдана је и једино смислена. Супротна би била израз крутог формализма и вештачког одвајања одлука које се доносе у управним стварима. И првостепена и другостепена одлука део су једне целине, једне управне ствари, једног управноправног односа. Оне су само различите фазе и кораци у његовом уређењу. Када се прођу, управна ствар је коначно решена, оном одлуком, посматрано из угла извршења, која има извршиву садржину. Не одлаже се извршење коначног решења, него извршног, али од оног момента од којег је то решење, посматрано из угла процесне могућности оспоравања, постало коначно.

Законска формулација о мериторној одлуци изричито нам не говори ни о томе да ли се појам извршења своди искључиво на принудно извршење обавезујућих управних аката, или би и њега требало да проширимо тако да обухвати било које поступање по управном акту, чак и оном овлашћујућем. У нашој теорији заступљено је баш такво, шире схватање.⁶⁵ Слично немачком

⁶² Решење Управног суда, бр. 14 У 672/11 од 21.01.2011. године; Решење Управног суда, бр. III-2 У. 842/13 од 22.01.2013. године.

⁶³ Решење Управног суда, бр. II-1 У. 15478/18 од 07.09.2018. године; Пресуда Управног суда, бр. III-3 У. 22568/10 од 30.03.2012. године. „[У] највећем броју случајева нема једнакости између оспореног акта који се тужбом оспорава и акта чије се одлагање захтева. Ово је за последицу, у поступању суда, имало велики број налога за уређење захтева за одлагање, или пак одбачаја захтева, јер је у захтеву означен акт којим није мериторно одлучено у управној ствари.“ (С. Ђурановић, 393)

⁶⁴ Решење Управног суда, бр. 24 У 4764/15 од 07.04.2015. године.

⁶⁵ Упор. Z. R. Tomić, 455; Ljubodrag Pljakić, „Odložno dejstvo tužbe i održavanje usmene rasprave u upravnom sporu“, *Pravni život*, 10/2012, 231.

учењу о управним актима са двоструким правним дејством, оно узима у обзир ситуације у којима овлашћујући управни акт, повољан за странку, истовремено погађа правне интересе неког трећег лица.⁶⁶

Извршење управног акта, а тиме и одложно дејство, заиста се првенствено сагледавају кроз принудну реализацију. Ако имамо у виду везу између поступка управног извршења и управног спора, онда је то и логично. То ипак не значи да појам извршења једног акта нужно мора да се схвати на тај начин. И сам Закон о управним споровима садржи појам извршења пресуде, који је специфичан и нема везе са принудом. Истина, норме о одложном дејству тужбе у управном спору полазе од онога што је у управним стварима уобичајено – од постојања једне странке која слободно користи своја права, а обавезе извршава под претњом принуде. Када се та слика промени, укључењем још једне странке, супротних интереса, онда и привремена судска заштита добија другачији смисао. Можда би таквој ситуацији, уместо одложног дејства тужбе, више одговарале класичне привремене мере, али оне, према ставу наших аутора, нису предвиђене.⁶⁷ Исто важи и за нашу судску праксу, у којој се чак наглашава и то да привремене мере нису примерене правној природи управног спора.⁶⁸ Уколико се све то прихвати, укључујући и шире схватање о извршењу управног акта, зарад што потпуније и делотворније судске заштите, потребно би било да се поведе рачуна о још неким, са тим повезаним питањима – попут оног о значењу одложног дејства жалбе у управном поступку и судског извршења појединих управних аката – без чега проблем не може да се сагледа и реши у целини.

Појам извршења, нарочито онај ширег обима, чини се, за сада, омогућава и надлежном државном органу, као тужиоцу у управном спору, да поднесе захтев за одлагање. Било је у нашој теорији аутора који су то и тврдили.⁶⁹ Они, међутим, нису узели у обзир први услов за одлагање извршења: наношење тужиоцу штете која би тешко могла да се надокнади. Овај услов, од којег зависи основаност захтева, истовремено легитимише и његовог подносиоца, у смислу потребе за пружањем привремене судске заштите. Онда када управни спор покреће надлежни јавни тужилац, због повреде закона на штету јавног интереса, она би се у том облику тешко конструисала. Приписује се, претпостављамо из тог разлога, једино надлежном правобранилаштву.⁷⁰

О појму штете на овом месту не би могло да се каже ништа специфично – она се схвата на уобичајени начин и обухвата како имовинску тако и

⁶⁶ Z. R. Tomić, 455.

⁶⁷ Z. R. Tomić, 452-453; З. Лончар, 256-257.

⁶⁸ Вид. Z. R. Tomić, 464-465.

⁶⁹ B. Majstorović, 65.

⁷⁰ Z. R. Tomić, 455.

неимовинску.⁷¹ Карактер штете и то да ли би она тешко могла да се надокнади, Управни суд процењује у сваком конкретном случају. Да би захтев био основан, тужилац треба да учини извесним наступање штете, а не само могућим.⁷² Од тужиоца се тражи да одређено наведе чињенице и околности због којих се захтева одлагање, да поднесе доказе који несумњиво указују на настанак штете која би тешко могла да се надокнади, или то бар чине вероватним. У чему би се та штета конкретно састојала, такође мора прецизно да се наведе.⁷³

Уз наношење штете тужиоцу која би тешко могла да се надокнади, за одлагање извршења прописана су још два услова, кумулативно.⁷⁴ Она воде рачуна и о другим ангажованим интересима, а не само тужиоцевом. Интерес тужиоца одмерава се са јавним интересом и интересом противне странке, односно заинтересованог лица: одлагање извршења, које тужилац жели, не сме да буде противно јавном интересу, нити да противној странци, односно заинтересованом лицу, нанесе већу или ненадокнадиву штету. Управни суд, дакле, мора да одмери и упореди могуће штетне последице, дајући тиме конкретну садржину овим неодређеним појмовима, а код јавног интереса могло би да се каже и то да врши процену која је иначе карактеристична за органе управе.⁷⁵

Противна странка у односу на тужиоца, у управном спору, требало би да буде тужени орган – доносилац оспореног управног акта.⁷⁶ Он, међутим, нема неки свој, посебан интерес, који би могао да буде повређен одлагањем извршења. Он штити јавни интерес, вршећи управну делатност и доносећи управни акт. Тиме што одлагање извршења не сме да буде противно јавном интересу заштићен је и „његов интерес“. Једино логично, било би зато да

⁷¹ Z. R. Tomić, 456; M. Perović, 176.

⁷² Решење Управног суда, бр. 6 У. 6990/12 од 03.07.2012. године; Решење Управног суда, бр. 15 Уо. 10/17 од 23.02.2017. године.

⁷³ Решење Управног суда, бр. 23 Уо. 26/16 од 19.05.2016. године; Решење Управног суда, бр. 18 Уо. 36/16 од 19.07.2016. године; Решење Управног суда, бр. 20 Уо 37/16 од 15.07.2016. године; Решење Управног суда, бр. II-1 У. 15478/18 од 07.09.2018. године. У једној одлуци, Управни суд је одбио захтев зато што тужилац није доказао штету која би тешко могла да се надокнади, закључујући да тиме нису испуњени процесноправни услови за одлагање извршења. Логика Суда, дакле, била је да одбије захтев, мериторно, зато што нису испуњене процесноправне претпоставке. (Решење Управног суда, бр. 10 Уо. 57/16 од 24.08.2016. године)

⁷⁴ Решење Управног суда, бр. II-2 5 У. бр. 4524/12 од 12.04.2012. године; Решење Управног суда, бр. 6 У. 6990/12 од 03.07.2012. године.

⁷⁵ „При оцени питања да ли појам „јавног интереса“ претставља појам дискреционе оцене или не изгледа нам да се не може дати један категоричан одговор. Мора се поћи од чињенице да појам „јавног интереса“ нема исто значење у свима правним прописима у којима је примењен. Није искључено да ће појам „јавног интереса“ у извесним правним прописима претстављати дискрециону оцену, а у другим правно везану оцену.“ (С. Поповић, 286)

⁷⁶ ЗУС, чл. 12.

противна странка није она из управног спора, него она из управне ствари, двостраначке или вишестраначке, а то је мишљење и Управног суда.⁷⁷

Када је тужиоцев захтев основан, извршење се одлаже до доношења судске одлуке. У судске одлуке спадају пресуда и решење. Пресуда је главна одлука, а решење се, по правилу, доноси онда када се одлучује о процесним питањима.⁷⁸ У случају да решење донесе судија појединац, трајање одлагање извршења постаје спорно, јер против решења може да се изјави приговор, тако да донета одлука није правноснажна.⁷⁹ Стога би за трајање одлагања извршења, чини се, меродавна судска одлука требало да буде тек она о поднетом приговору.⁸⁰

Исти, кумулативно прописани услови, засновани на одмеравању ангажованих интереса и поређењу штетних последица, требало би да важе и онда када странка из управног поступка, пре подношења тужбе, тражи од Управног суда одлагање извршења управног акта: у случају хитности; онда када је изјављена жалба која по закону нема одложно дејство, а поступак по жалби није окончан.⁸¹ У овој, не сасвим јасној одредби, ради се, тако бар делује, о два одвојена случаја. У првом, услови за подношење тужбе требало би да су већ испуњени, али странка, због хитности, на то не може да чека. У другом, услови за покретање управног спора нису ни испуњени, јер је у току другостепени поступак, по жалби, која нема одложно дејство.⁸²

⁷⁷ „Наношење штете противној странци, као трећи кумулативно прописан услов је, у конкретном случају искључен, јер се ради о једностраначком управном спору у којем противна странка, односно заинтересовано лице ни не постоји, будући да се не ради о управној ствари у којој учествују две или више странака са супротним интересима.“ (Решење Управног суда, бр. 20 Уо 37/16 од 15.07.2016. године) Грешка је у томе што се управни спор означава као једностраначки. Он то није, јер је странка у управном спору увек и тужени орган. Једностраначка је управна ствар, а то је, у контексту одлагања извршења и штете коју би претрпела противна странка, једино релевантно.

⁷⁸ ЗУС, чл. 40, ст. 1, чл. 25, 26 и 32.

⁷⁹ ЗУС, чл. 27, ст. 1.

⁸⁰ У судској пракси, истина, наилазимо на то да Управни суд, зато што је одбацио тужбу, није ни одлучивао о захтеву за одлагање извршења. (Решење Управног суда, бр. 16 У 8318/12 од 27.06.2012. године; Решење Управног суда, бр. 17 У 8319/12 од 27.06.2012. године) „У поступању суда, ово првенствено значи да тужба мора бити уредна, благовремена и допуштена и да се по њој може поступати а тек након оцене општих процесних претпоставки за вођење управног спора, се може ценити захтев за одлагање у смислу његове уредности и основаности.“ (С. Ђурановић, 393) То, међутим, не мора увек да буде тако. Разлози за одбацивање тужбе могу да се утврде и касније, након што је одлука о захтеву за одлагање извршења већ донета.

⁸¹ ЗУС, чл. 23, ст. 3.

⁸² О два случаја говоре и наши аутори. (Вид. Драган Милков, *Управно право III: контрола управе*, Нови Сад 2019, 89; З. Лончар, 254-255; З. Р. Томић, 457) У судској пракси став се не износи доследно. У неким одлукама, када је затражено одлагање извршења током трајања другостепеног управног поступка, Управни суд је ценио искључиво могућност настанка штете и јавни интерес – у том случају није узимао у обзир хитност. (Решење

Проблем одлагања извршења, у случају када жалба нема такво дејство, настаје онда када се дође до јавног интереса, као услова. Ако пођемо од тога да жалба нема одложно дејство баш због јавног интереса, онда цео овај случај, на први поглед, почиње да изгледа противречно. У таквим ситуацијама, први утисак нам говори о томе да се одлагање извршења увек противи јавном интересу, а на примеру пореских обавеза, у више одлука, Управни суд нам то и потврђује.⁸³ Било је, међутим, и супротне праксе, у којој Управни суд и овде одмерава интересе, не закључујући по аутоматизму. Резултат ове различите праксе је Правни став, који би подједнако могао да се примени и на друге материје:

„Одлагање извршења решења којим је пореском обвезнику наложено плаћање пореске обавезе није увек противно јавном интересу.“⁸⁴

На проблем наилазимо и онда када се запитамо до када траје одлагање извршења, које је затражено пре подношења тужбе. За разлику од одлагања које следи након покретања управног спора, Законом није прецизирано, а међу нашим ауторима има различитих ставова. Према једном мишљењу, одложно дејство требало би да траје до правноснажности управног акта.⁸⁵ Другачији став каже да ову правну празнину треба да тумачимо уже, тако да се одлагање извршења поклапа са трајањем другостепеног управног поступка.⁸⁶ Ако случај хитности прихватимо као посебан и самосталан случај, онда би тумачење у корист правноснажности могло да буде логично. Но у другом случају, када је изјављена жалба која нема одложно дејство, на који се изнети ставови изгледа и односе, устаљена пракса Управног суда показује да се извршење управног акта одлаже до доношења другостепене одлуке.⁸⁷

Управног суда, бр. 23 Уо. 26/16 од 19.05.2016. године; Решење Управног суда, бр. 20 Уо 37/16 од 15.07.2016. године; Решење Управног суда, бр. 20 Уо 9/2017 од 22.02.2017. године; Решење Управног суда, бр. 15 Уо. 10/17 од 23.02.2017. године; Решење Управног суда, бр. 6 Уо 23/17 од 13.04.2017. године) У неким другим одлукама, међутим, Суд је ове случајеве помешао, третирајући заправо хитност као још један услов који странка, која води другостепени управни поступак, мора да докаже, или бар учини вероватним. (Решење Управног суда, бр. 10 Уо. 31/16 од 29.06.2016. године; Решење Управног суда, бр. 18 Уо. 36/16 од 19.07.2016. године; Решење Управног суда, бр. 14 Уо. 40/16 од 15.07.2016. године; Решење Управног суда, бр. 19 Уо. 8/17 од 17.02.2017. године)

⁸³ Образложење Суда је једноставно: одлагање извршења било би противно јавном интересу, зато што порези представљају јавни приход који су обвезници дужни да плаћају. (Решење Управног суда, бр. III-7 Уо. 103/16 од 18.11.2016. године; Решење Управног суда, бр. III-4 Уо. 25/17 од 21.04.2017. године; Решење Управног суда, бр. 2 Уо 65/17 од 10.10.2017. године)

⁸⁴ Управни суд, *Билтен судске праксе*, бр. 8/2019, 143-146.

⁸⁵ Љ. Плјакіћ, 233; З. Р. Томић, 457.

⁸⁶ З. Лончар, 255.

⁸⁷ Решење Управног суда, бр. I-21 Уо 75/14 од 31.10.2014. године; Решење Управног суда, бр. 20 Уо 9/2017 од 22.02.2017. године; Решење Управног суда, бр. 6 Уо 23/17 од 13.04.2017. године; Решење Управног суда, бр. 22 Уо 43/17 од 09.06.2017. године; Решење

О захтеву за одлагање извршења управног акта, без обзира на то да ли се подноси пре или после тужбе, Управни суд одлучује решењем, хитно: најкасније у року од пет дана од дана пријема.⁸⁸ Одлука о захтеву за одлагање извршења, при томе, не би требало да прејудицира одлуку о главној ствари.⁸⁹ Целисходно би било, према савету Славољуба Поповића, да се такав предмет узме у поступак одмах, иако никаква хитност у решавању главне ствари није прописана.⁹⁰

На крају, напоменимо и то да у Закону о управним споровима није прописано ни правно средство против решења о одлагању извршења.⁹¹ Жалбе у управном спору свакако нема. Приговор, као специфично правно средство, није дозвољен, ни примерен, јер овде одлучује судско веће, а не судија појединац.⁹² Према изричитом ставу судске праксе, нису дозвољена ни ванредна правна средства.⁹³ Непостојање правне заштите странке оцењује се

Управног суда, бр. III-3 Уо. 58/17 од 31.08.2017. године; Решење Управног суда, бр. 23 Уо. 62/17 од 15.09.2017. године. Извесна опрезност, ипак је потребна. Наиме, из судске одлуке сазнајемо до када је извршење одложено, али немамо поуздан увид у то шта је странка захтевала. У образложењу појединих одлука, пише како је странка предложила да се извршење одложи до окончања поступка по жалби. Из других одлука, међутим, не сазнајемо ништа о томе да ли је странка прецизирала свој захтев у том погледу. Међу доступним одлукама, наишли смо и на оне у којима је странка захтевала да се извршење одложи до доношења судске одлуке, али је њен захтев одбијен, тако да нам нису много помогле.

⁸⁸ ЗУС, чл. 23, ст. 4. Зоран Томић наглашава то да Управни суд може, али не мора да одложи извршење, из чега закључује да је у питању његова дискрециона оцена. (Z. R. Tomić, 105) У пракси Управног суда наилазимо и на случајеве у којима о захтеву за одлагање извршења није ни одлучено, јер је пресудом тужба усвојена, акт поништен, а предмет враћен туженом органу. До тога свакако није дошло у кратком року, који је прописан за одлучивање о захтеву за одлагање извршења. (Пресуда Управног суда, бр. II-1 У.15795/21 од 03.02.2022. године) Дешавало се и то да Управни суд одлучи о захтеву, али не посебним решењем, него у пресуди којом одбија тужбу. Опет, наравно, не у року који је прописан. (Пресуда Управног суда, бр. III-3 У. 22568/10 од 30.03.2012. године)

⁸⁹ С. Ђурановић, 394.

⁹⁰ С. Поповић, 288.

⁹¹ З. Лончар, 256; Z. R. Tomić, 458; Lj. Pljakić, 230; С. Ђурановић, 396.

⁹² Решење Управног суда, бр. 27 Ув. 181/20 од 15.09.2022 године.

⁹³ „[Р]ешењем које доноси применом члана 23. Закона о управним споровима, одлучујући о захтеву странке за одлагање извршења управног акта, Управни суд не одлучује по тужби којом је покренут управни спор и предмету тог спора, односно не одлучује о законитости управног акта који се тужбом оспорава. Стога, према ставу Врховног касационог суда, одлука Управног суда донета у примени члана 23. Закона о управним споровима не представља правноснажну одлуку Управног суда из члана 49. став 1. Закона о управним споровима чије преиспитивање странка може тражити пред Врховним касационим судом подношењем захтева за преиспитивање судске одлуке као ванредног правног средства.“ (Решење Врховног касационог суда, бр. Узп 10/10 од 13.05.2010. године) „[Р]ешењем које се доноси применом члана 23. Закона о управним споровима, одлучујући о захтеву странке за одлагање извршења управног акта, Управни суд не одлучује по тужби којом је покренут управни спор и предмету тог спора односно не одлучује о законитости управног акта који

стога као највећи недостатак у новом правном режиму одложног дејства тужбе.⁹⁴

5. ЗАКЉУЧАК

У односу на правну заштиту странке, управни спор, условно речено, показује обележја једног редовног „правног средства“. Сасвим је зато логично да се запитамо какво је дејство тужбе на извршење управног акта, који је предмет управног спора. Различита права нуде нам и различите одговоре: понекад се, поједностављено гледано, тужби признаје одложно дејство, а понекад не. Начелно нормативно опредељење за одложно дејство тужбе, или против њега, прате и одређена одступања, без којих би равнотежа између ангажованих интереса – страначког и јавног – била нарушена.

Као облик привремене правне заштите странке, одложно дејство тужбе има велики значај у земљама германског система судске контроле управе, нама најближег. Одложно дејство тужбе начелно је прописано и у Немачкој и у Аустрији. Привремена правна заштита странке обезбеђена је тиме самим законом, непосредно, без потребе за судском интервенцијом. До потребе за истинском привременом судском заштитом долази заправо само онда када тужба, изузетно, нема одложно дејство.

У нашем праву, приступ је обрнут: тужба, по правилу, нема одложно дејство. Привремена судска заштита, строго гледано, дуго није ни постојала, иако је у вези са управним спором могло да дође до одлагања извршења управног акта – али не одлуком суда, него саме управе. Могућност да се извршење управног акта одложи судском одлуком уведена је тек важећим правом, уз једно проширење, по којем такав захтев, у прописаним случајевима, може да се поднесе чак и пре покретања управног спора.

Наизглед детаљно и прецизно правно нормирање одложног дејства тужбе није дало одговор на сва питања. Напротив, створило је неке нове проблеме, а законска формулација, када би се следила дословно, језички, ограничила би привремену судску заштиту и ускратила је у оним случајевима који се јављају редовно. Пракса Управног суда показује нам ипак нешто шири приступ и шире тумачење, које више одговара суштини привремене судске заштите. Слично је и са теоријским ставовима, укључујући и оне о ширем сагледавању појма извршења у односу на оно што је уобичајено.

се тужбом оспорава. Стога, по налажењу суда, одлука Управног суда донета сагласно одредби члана 23. Закона о управним споровима не представља правноснажну одлуку Управног суда из члана 56. наведеног Закона, којом је завршен поступак чије се понављање тражи.“ (Решење Управног суда, бр. II-9 Уп 47/22 од 3.11.2022. године)

⁹⁴ З. Лончар, 256.

Правно нормирање одложног дејства тужбе не може да се сагледа у потпуности уколико се у обзир не узме и оно што претходи управном спору. У нашем праву, управном спору редовно претходи другостепени управни поступак, а жалба у управном поступку има одложно дејство. У немачком и аустријском праву, тежиште правне заштите странака пренето је на управне судове, а тиме и она привремена, у облику одложног дејства тужбе.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Литература

- Ђурановић Стево, „Одлагање извршења управног акта од стране Суда“, *Билтен*, Врховни касациони суд, 3/2011.
- Костић М. Лазо, *Административно право*, Сабрана дела, Други том, Београд 2000.
- Крбек Иво, *Управни акт*, Zagreb 1957.
- Крбек Иво, *Pravo jugoslavenske javne uprave: III knjiga, funkcioniranje i upravni spor*, Zagreb 1962.
- Лончар Зоран, „Одлагање извршења управног акта у управном спору“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/2012.
- Мажсторовић Богдан, *Закон о управним споровима са стручним коментаром*, Београд 1952.
- Марковић Ратко, *Управно право: општи део*, Београд 2002.
- Милков Драган, *Појам управног акта* (докторска дисертација), Нови Сад 1983.
- Милков Драган, *Управно право II: управна делатност*, Нови Сад 2017.
- Милков Драган, *Управно право III: контрола управе*, Нови Сад 2019.
- Perović Mirko, *Teorijski i praktični komentar Zakona o upravnim sporovima*, Beograd 1966.
- Pljakić Ljubodrag, „Одложно дејство тужбе и одржавање усмене расправе у управном спору“, *Правни живот*, 10/2012.
- Поповић Славољуб, „Дејство тужбе на извршење аката против којих је покренут управни спор“, *Анали Правног факултета у Београду*, 3/1954.
- Радосевић Ратко, *Правна природа управног уговора* (докторска дисертација), Нови Сад 2018.
- Радосевић С. Ратко, „Реформа управног спора: нови покушај – стари проблеми“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2020.
- Радосевић С. Ратко, „Аустријско управно судство: реформа и нова парадигма“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2022.
- Радосевић С. Ратко, „Немачко управно судство: основи једног система“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2023.
- Томić R. Zoran, *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*, Beograd 2012.
- Франтловић Ј. Боривоје, *Коментар Закона о Државном савету и управним судовима*, Београд 1935.

- Цуцић Вук, „Поступак решавања управних спорова“, у: *150 година ујавној сјору у Србији (1869-2019)*, Зборник радова (ур. Вук Цуцић), Београд 2019.
- Adamovich K. Ludwig, Funk Bernd-Christian, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien-New York 1987.
- Chvosta Peter, „Die 'Jahrhundert-Reform' der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich – ein 'neues Zeitalter' auch für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie in Europa?“, in: *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie* (Hrsg. Agnieszka Krawczyk), Warszawa 2022.
- Detterbeck Steffen, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, München 2015.
- Maurer Hartmut, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2011.
- Sommermann Karl-Peter, *Die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Speyer 1994.
- Ule Carl Hermann, *Verwaltungsprozessrecht*, München und Berlin 1966.
- Wolff J. Hans, *Verwaltungsrecht III (Ordnungs- und Leistungsrecht, Verfahrens- und Prozessrecht)*, München und Berlin 1967.

Извори права

- Закон о управним споровима, *Службени листи ФНРЈ*, бр. 23/52.
- Закон о управним споровима, *Службени листи СФРЈ*, бр. 21/65.
- Закон о управним споровима, *Службени листи СФРЈ*, бр. 4/77, *Службени листи СРЈ*, бр. 27/92, 31/93 и 24/94.
- Закон о управним споровима, *Службени листи СРЈ*, бр. 49/96.
- Закон о управним споровима, *Службени листи РС*, бр. 111/2009.
- Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), *BGBI.* Nr. 1/1930 i. d. F. *BGBI.* I Nr. 222/2022.
- Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (AVG), *BGBI.* Nr. 51/1991 i. d. F. *BGBI.* I Nr. 88/2023.
- Bundesgesetz über allgemeine Bestimmungen und das Verfahren für die von den Abgabenbehörden des Bundes, der Länder und Gemeinden verwalteten Abgaben (Bundesabgabenordnung – BAO), *BGBI.* Nr. 194/1961 i. d. F. *BGBI.* I Nr. 201/2023.
- Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz – VwGVG), *BGBI.* I Nr. 33/2013 i. d. F. *BGBI.* I Nr. 88/2023.
- Finanzgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. März 2001 (*BGBI.* I S. 442, 2262; 2002 I S. 679), die zuletzt durch Artikel 27 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (*BGBI.* 2023 I Nr. 411) geändert worden ist.
- Sozialgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 1975 (*BGBI.* I S. 2535), das zuletzt durch Artikel 16a des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (*BGBI.* 2023 I Nr. 408) geändert worden ist.
- Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 (VwGG), *BGBI.* Nr. 10/1985 i. d. F. *BGBI.* I Nr. 88/2023.
- Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (*BGBI.* I S. 686), die zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (*BGBI.* 2023 I Nr. 409) geändert worden ist.

Судска пракса

Пресуда Управног суда, бр. III-3 У. 22568/10 од 30.03.2012. године.
Пресуда Управног суда, бр. II-1 У.15795/21 од 03.02.2022. године.
Решење Врховног касационог суда, бр. Узп 10/10 од 13.05.2010. године.
Решење Управног суда, бр. 14 У 672/11 од 21.01.2011. године.
Решење Управног суда, бр. 2 Уо.7/11 од 22.02.2011. године.
Решење Управног суда, бр. II-2 5 У. бр. 4524/12 од 12.04.2012. године.
Решење Управног суда, бр. 16 У 8318/12 од 27.06.2012. године.
Решење Управног суда, бр. 17 У 8319/12 од 27.06.2012. године.
Решење Управног суда, бр. 6 У. 6990/12 од 03.07.2012. године.
Решење Управног суда, бр. III-2 У. 842/13 од 22.01.2013. године.
Решење Управног суда, бр. I-21 Уо 75/14 од 31.10.2014. године.
Решење Управног суда, бр. 24 У 4764/15 од 07.04.2015. године.
Решење Управног суда, бр. 23 Уо. 26/16 од 19.05.2016. године.
Решење Управног суда, бр. 10 Уо. 31/16 од 29.06.2016. године.
Решење Управног суда, бр. 14 Уо. 40/16 од 15.07.2016. године.
Решење Управног суда, бр. 20 Уо 37/16 од 15.07.2016. године.
Решење Управног суда, бр. 18 Уо. 36/16 од 19.07.2016. године.
Решење Управног суда, бр. 10 Уо. 57/16 од 24.08.2016. године.
Решење Управног суда, бр. III-7 Уо. 103/16 од 18.11.2016. године.
Решење Управног суда, бр. 19 Уо. 8/17 од 17.02.2017. године.
Решење Управног суда, бр. 20 Уо 9/2017 од 22.02.2017. године.
Решење Управног суда, бр. 15 Уо. 10/17 од 23.02.2017. године.
Решење Управног суда, бр. 6 Уо 23/17 од 13.04.2017. године.
Решење Управног суда, бр. III-4 Уо. 25/17 од 21.04.2017. године.
Решење Управног суда, бр. 22 Уо 43/17 од 09.06.2017. године.
Решење Управног суда, бр. I-1 У 6029/15 од 19.07.2017. године.
Решење Управног суда, бр. III-3 Уо. 58/17 од 31.08.2017. године.
Решење Управног суда, бр. 23 Уо.62/17 од 15.09.2017. године.
Решење Управног суда, бр. 2 Уо 65/17 од 10.10.2017. године.
Решење Управног суда, бр. II-1 У.15478/18 од 07.09.2018. године.
Решење Управног суда, бр. 27 Ув. 181/20 од 15.09.2022. године.
Решење Управног суда, бр. II-9 Уп 47/22 од 3.11.2022. године.
Управни суд, *Билијен судске праксе*, бр. 8/2019.

Остали извори

Предлог Закона о управним споровима, <https://www.srbija.gov.rs/prikaz/101854>,
29. новембар 2023. године.

Dragan L. Milkov
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
D.Milkov@pf.uns.ac.rs
ORCID ID: 0000-0001-8302-5163

Ratko S. Radošević
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
R.Radosevic@pf.uns.ac.rs
ORCID ID: 0000-0002-5011-0748

Suspensive Effect of Claim in Administrative Dispute

Abstract: *The subject of this paper is the suspensive effect of a claim in an administrative dispute – in comparative and domestic law. Comparative law analysis includes German and Austrian law, having in mind that Serbian judicial control of administration is the closest to their systems. In the explanation of domestic law, we first start from a historical review. The central part of the paper deals with the valid legal regulations in domestic law. The results of the research, which, in addition to legal norms, also includes theoretical explanations and court practice, show a fundamentally different approach to this issue. Different approach leads to a different role of the court in providing this provisional legal protection to the parties. Regardless, however, of the form in which it appears, the question of suspensive effect of a claim in an administrative dispute is always connected with weighing the engaged interests and trying to establish some balance between them.*

Keywords: *enforceability of administrative act, suspending the enforcement of administrative act, administrative dispute, claim in administrative dispute, suspensive effect of claim in administrative dispute.*

Датум пријема рада: 21.02.2024.

Датум прихватања рада: 13.05.2024.