

Prof. dr *Bogoljub Milosavljević\**

ZORAN TOMIĆ,  
*KOMENTAR ZAKONA O UPRAVNIM  
SPOROVIMA SA SUDSKOM PRAKSOM*

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Službeni glasnik,  
Beograd 2010, 646 str.

U već tradicionalnoj i uglednoj ediciji Službenog glasnika, koja izlazi pod nazivom *Komentari zakona*, objavljen je kao knjiga 25 edicije *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*, autora profesora dr Zorana R. Tomića. Saizdavač ove knjige je Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, na kome profesor Tomić predaje Upravno pravo. Pored komentara Zakona (str. 117–635), knjiga sadrži predgovor, popis važnijih pravnih izvora i zbirki sudskih odluka iz oblasti upravnog spora (str. 15–36), obiman esej o upravnom sporu i upravnom sudovanju (str. 41–113), kao i registar pojmova (str. 637–646).

Postoje barem dva razloga zbog kojih ova knjiga zaslužuje detaljniji osvrt i odgovarajuću pažnju pravničke javnosti. Profesor Tomić je svakako među prvim (i malobrojnim) poznavateljima upravnog spora i čitavog upravnog prava. Njegovi komentari starog Zakona o upravnim sporovima (u daljem tekstu: ZUS) i Zakona o opštem upravnom postupku (u koautorstvu sa V. Bačić), kao i njegov udžbenik upravnog prava i drugi brojni radovi o upravnom pravu postali su tokom proteklih godina istinski referentna i nezaobilazna literatura u ovoj složenoj oblasti prava. Drugi razlog se tiče činjenice da je ovo prvi komentar novog ZUS-a, usvojenog poslednjih dana 2009. godine. Profesor Tomić je, uz to, jedan od autora nacrtu novog ZUS-a.

*Uvodna studija (esej) o upravnom sporu i upravnom sudovanju* zaslužuje najpre kraći osvrt. Na gotovo 90 stranica, autor je u svom prepoznatljivom i ne baš jednostavnom, ali naučno i pravno visoko korektnom stilu, pružio vrednu obradu gotovo svih važnijih pitanja koja se postavljaju u vezi sa upravnim sporom. Prva potcelina uvodne studije sumarno izlaže osnovne teorijske stavove o upravi i njenoj delatnosti, upravnoj (predsudskoj) kontroli uprave i upravnom postupku. Tome logično slede nešto šira izlaganja o sudskoj kontroli uprave, koja obuhvataju: zamisao sudske kontrole, pojam upravnog spora, modele sudske kontrole, odnos upravno-procesnih propisa sa kazneno-

\* Redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu

pravnim i građansko-pravnim propisima, pregled istorijskog razvoja domaćeg upravnog spora i značaj upravnog spora. U trećem delu uvodne studije autor se bavi ustavnim i evropskim okvirima upravnog spora, a zatim izlaže glavne osobine novog ZUS-a, načela i mesto upravnog spora u upravno-procesnom pravu (sa naglaskom na koheziji upravno-procesnog prava).

Od pojedinih pitanja izloženih u uvodnoj studiji, posebno bih izdvojio deo pod nazivom „Okviri novog ZUS-a“, u kome su pregledno i jasno izloženi evropski standardi o sudskoj kontroli zakonitosti upravnih akata. Na drugoj strani, autor se kod izlaganja modela sudske kontrole uprave držao ustaljene klasifikacije koja se izvodi prema nosiocu kontrole (da li kontrolu vrše redovni sudovi ili specijalizovani administrativni sudovi). Čini se da o razlikama koje postoje na ovom polju između pojedinih zemalja više govori jedna drugačija klasifikacija, koja kao kriterijum uzima rasprostranjenost sudske kontrole (tj. da li su njome obuhvaćeni samo upravni akti i u kojoj meri ili, uz njih, još neki drugi akti i materijalne radnje uprave).

Prikaz samog komentara ZUS-a, koji dalje sledi, izlaže se po poglavljima Zakona. Generalno, autor je pojedine odredbe komentarisao tako što je, najpre, dao njihovo tumačenje (u kontekstu celine odredaba ZUS-a i odredaba drugih relevantnih zakona, Ustava i međunarodnih ugovora), a zatim zauzima stav o pojedinim pitanjima, ne izbegavajući ni ona najsloženija. Upravo kod takvih pitanja, navodio je pažljivo i znalački odabrane primere iz sudske i upravne prakse, kao i primere iz prakse Evropskog suda za ljudska prava. U komentarima uz pojedine članove korišćeni su i odgovarajući stavovi iz preporuka Saveta Evrope i drugih međunarodnih dokumenata, kao i upućivanja na relevantnu domaću i inostranu pravnu literaturu.

*Osnovne odredbe ZUS-a (čl. 1. do 7)* dobile su, u poređenju sa drugim delovima ZUS-a, najdetaljnije komentare (str. 117–313). Najviše prostora poklonjeno je određenjima upravnog akta i upravne stvari, kao nesporno dvema ključnim i, uprkos tome, stalno i iznova spornim pravnim kategorijama. Dok je upravni akt bio definisan i u starom ZUS-u, upravna stvar je po prvi put definisana u novom ZUS-u. Autor se potrudio da prikupi i navede izvode iz čak 239 sudskih odluka koje se odnose na određenje upravnog akta (str. 226–279). Iz tih odluka, pored mahom jasnih stavova o tome šta jeste a šta nije upravni akt, vidljivo je i to da ranije nadležni sudovi za upravni spor (okružni sudovi i Vrhovni sud Srbije) nisu imali ujednačenu praksu u pridavanju karaktera upravnog akta pojedinim aktima uprave. Međutim, upravo od te činjenice (da li neki akt uprave ima ili nema karakter upravnog akta) presudno je zavisila mogućnost vođenja upravnog spora. S tim u vezi, autor se zalaže za to da „svaki rešavajući upravni akt po stranku“ može biti po dobijanju svojstva konačnosti u upravnom postupku pobijan u upravnom sporu. Važno je uočiti i to da novi ZUS, za razliku od starog, ne sadrži odredbe o isključenju od sudske kontrole bilo koje vrste pojedinačnih upravnih ili neupravnih akata kojima se rešava o pravu, obavezi ili pravnom interesu fizičkih i

pravnih lica ili drugih stranaka, osim onih akata za koje je predviđena drugačija sudska zaštita. Što se tiče određenja upravne stvari (član 5. ZUS-a), autor upravnu stvar posmatra kao bitnu sadržinsku odrednicu upravnog akta. Ona je članom 5. ZUS-a definisana kao „pojedična nesporna situacija od javnog interesa u kojoj neposredno iz pravnih propisa proizlazi potreba da se buduće ponašanje stranke autoritativno pravno odredi“. Na ovo određenje autor komentara očigledno nema primedaba. Ukazujemo, međutim, da to određenje pre izgleda kao teorijska konstrukcija nego kao zakonski funkcionalno rešenje i da u primeni ZUS-a ono može služiti kao put za uskraćivanje sudske zaštite od pojedinih akata uprave.

*Nadležnost i sastav suda (čl. 8. i 9)* komentarisani su s razlogom vrlo kratko, jer se u ta dva člana propisuje da upravni spor rešava Upravni sud, da on to čini u veću od tri sudije, osim kad je zakonom drugačije određeno, kao i da u postupku po zahtevu za preispitivanje sudske odluke protiv odluke Upravnog suda odlučuje Vrhovni kasacioni sud u veću od tri sudije.

*Odredbe o strankama u upravnom sporu (čl. 10. do 13)* takođe nisu brojne i autor ih komentariše u meri koja je sasvim prikladna. Najviše prostora posvećeno je tužiocu (str. 316–335), a znatno manje tuženom i zainteresovanom licu. U ovom delu ZUS-a i nema nekih naročitih novina.

*Poglavlje o predmetu upravnog spora (čl. 14. do 16)* komentarisano je u najvećoj meri u odnosu na konačni upravni akt i ćutanje uprave, kao glavni predmet upravnog spora (str. 340–358), a u znatno manjoj meri u pogledu povraćaja oduzetih stvari i naknade štete, kao tzv. sporednog predmeta upravnog spora ili akcesornog spora. Ni u ovom delu ZUS-a nije bilo većih novina.

*Odredbe o pokretanju upravnog spora (čl. 17. do 24)* donose nekoliko važnih inovacija u poređenju sa odnosnim odredbama starog ZUS-a. Te inovacije se tiču prvenstveno mogućnosti predaje tužbe u obliku elektronskog dokumenta, utvrđivanja nadležnosti Upravnog suda za odlaganje izvršenja osporenog akta, preciziranja razloga za pokretanje upravnog spora i postupanja sa elektronskim dokumentima. Autor je svakoj od tih novina posvetio potrebnu pažnju, a njegova objašnjenja omogućuju da one budu pravilno shvaćene.

*Prethodni postupak (čl. 25. do 32)* kao pripremna faza za odlučivanje suda komentaran je detaljno u svim njegovim aspektima, tako da se čitaocu pruža jasna slika o ovlašćenjima suda, radnjama koje sud preduzima i pravima i obavezama tužioca i tuženog. Najviše pažnje je posvećeno novinama u ZUS-u, kakve su postupanje sudije pojedinca i pravo na prigovor protiv njegove odluke o odbacivanju tužbe, preciznije formulisani razlozi za odbacivanje tužbe i obaveza suda da utvrdi činjenično stanje na usmenoj raspravi kada rešava spor bez spisa iz upravnog postupka.

*Odredbe o utvrđivanju činjenica na raspravi (čl. 33. do 39)* predstavljaju objektivno najveću novinu u poređenju sa starim ZUS-om: usmena raspra-

va je postala pravilo, a nejavna sednica izuzetak (po starom ZUS-u je bilo upravo obrnuto). Zakonodavac je na ovaj način uskladio domaći upravni spor sa evropskim standardom, prema kome je javna rasprava u svakom sudskom postupku obavezna, saglasno pravu na pravično suđenje (član 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima). I ove odredbe su komentarisane potpuno i korektno, sa nizom zapažanja vrednih pažnje.

*Odredbe o sudskim odlukama (čl. 40. do 48)* komentarisane su na nešto više od 40 stranica. Najviše pažnje posvećeno je opštim odredbama o presudi, granicama ispitivanja osporenog akta i pojedinim vrstama presuda (donetim u sporu ograničene i pune jurisdikcije i u sporu zbog ćutanja uprave). Među novinama koje je ZUS doneo, autor posebno ističe i objašnjava proširene pretpostavke za rešavanje u sporu pune jurisdikcije, kao i izričitu zakonsku zabranu takvog sudskog rešavanja „kada je predmet upravnog spora upravni akt donet po diskrecionoj oceni“ (član 43. stav 2).

*Vanredna pravna sredstva (čl. 49. do 65)* takođe su komentarisana na nešto više od 40 stranica. Novi ZUS, naime, ne poznaje više žalbu kao redovno pravno sredstvo, a kao dva jedina vanredna pravna sredstva predvideo je zahtev za preispitivanje sudske odluke i ponavljanje postupka (zahtev za zaštitu zakonitosti, koji je poznao stari ZUS, izostavljen je kao nepotreban).

*Ostale odredbe ZUS-a*, koje obuhvataju troškove postupka (čl. 66. i 67), izvršenje presude (čl. 68. do 73), shodnu primenu odredaba parničnog postupka (član 74), novčano kažnjavanje (čl. 75. i 76) i prelazne i završne odredbe (čl. 77. do 79), komentarisane su na preostalim šezdesetak stranica. I u ovim delovima teksta autor je posebno nastojao da izloži i objasni novine, kakve su: obaveza suda da po novoj tužbi reši u punoj jurisdikciji (kada organ uprave posle sudskog poništenja njegovog akta donese novi upravni akt suprotan presudi), pravo tužioca na naknadu štete nastale neizvršenjem ili neblagovremenim izvršenjem presude, mogućnost novčanog kažnjavanja rukovodioca organa uprave koji ne dostavi spise predmeta ili ne poštuje pravnosnažnu odluku suda.

*Zaključna ocena* o ovoj knjizi svakako je pozitivna i najviša. Autor se zbilja svojski potrudio i uspeo da brzo pripremi jedan obiman, kompletan i doista stručan komentar novousvojenog zakona, a komentaru je obezbedio i vredan naučni karakter dodajući mu uvodnu studiju o upravnom sporu i upravnom sudovanju. Ubeđen sam da će ova knjiga valjano poslužiti kao dobar vodič pravicima praktičarima, ali podjednako i kao nezaobilazni izvor ideja svima onima koji tek pristupaju ili se duže vremena bave proučavanjem upravnog prava.