

Stefan Andonović*

Troškovi upravnog spora u Republici Srbiji

Sadržaj

1. Uvod
2. Pojam i vrste troškova u upravnom sporu i parničnom postupku
3. Prethodno snošenje troškova u upravnom sporu
4. Konačno snošenje troškova u upravnom sporu
5. Naknada troškova upravnog spora od strane tužioca
6. (Ne)mogućnost ulaganja pravnog leka na odluku suda o troškovima upravnog spora
7. Zaključak

1. Uvod

Okončanjem upravnog spora, Upravni sud mora da donese i odluku na čiji teret padaju izdaci koji su nastali tokom sudskog postupka i u vezi sa njim. Imajući u vidu da država ne garantuje besplatnu pravnu pomoć svim građanima koji se odluče da traže zaštitu svojih prava pred Upravnim sudom, neophodno je raspodeliti teret postupka na stranke¹. Tokom trajanja upravnog spora mogu nastati brojni, neretko i veliki izdaci, pa je zato neophodno urediti pravila u vezi sa snošenjem troškova upravnog spora.

U domaćoj pravnoj literaturi ovom značajnom pitanju nije posvećeno puno pažnje², i pored toga što Zakon o upravnim sporovima Republike Srbije uređuje pitanja u vezi sa troškovima na apstraktan način, čime se ostavlja dosta prostora za nedoumice u praksi. Nedoumice se javljaju u vezi sa mogućnošću shodne primene odredaba parničnog postupka u vezi sa pojedinim institutima upravnog spora, (ne)mogućnošću ulaganja žalbe na odluku o troškovima upravnog spora, itd.

Zbog potrebe za teorijskim razmatranjem normativnih rešenja i rešavanjem praktičnih pitanja u vezi sa troškovima upravnog spora, analizirao sam pravnu prirodu troškova u upravnom sporu, odnos pravila upravnog spora i parničnog postupka u vezi sa troškovima, način raspodele troškova i subjekte koji su dužni da ih naknade u pravu Republike Srbije. Posebnu pažnju

* Autor je master pravnih nauka, istraživač saradnik na Institutu za uporedno pravo u Beogradu.

¹ M. Šikić/M. Turudić, Troškovi upravnog spora, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Rijeka 2/2013, s. (841 i dalje) 841.

² P. Krsmanović, Troškovi upravnog spora, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 33/2018, s. (3 i dalje) 7.

posvetio sam pitanju (ne)mogućnosti ulaganja redovnih i vanrednih pravnih sredstava na odluku Upravnog suda o troškovima upravnog spora.

2. Pojam i vrste troškova u upravnom sporu i parničnom postupku

Prema Zakonu o upravnim sporovima³, troškove upravnog spora čine izdaci nastali u toku ili povodom spora⁴. Pomenuti zakon predviđa da odluku o troškovima (sudskog) postupka donosi sud (Upravni sud)⁵. I pored toga što odluka o troškovima predstavlja važno pitanje za učesnike, pomenute odredbe su jedine u vezi sa troškovima upravnog spora u Zakonu o upravnim sporovima. Na taj način, zakonodavac je ostavio dosta nedoumica sudu i strankama u vezi sa troškovima. Pri tome, mora se imati u vidu činjenica da upravni spor predstavlja specifičnu vrstu sudskog postupka, koji se vodi pred posebnom vrstom suda.

I pored brojnih posebnosti, upravni spor se oslanja na (opšti) parnični postupak, pomoću koga se i rešavaju pravne praznine. U situacijama kada pojedina pitanja nisu uređena Zakonom o upravnim sporovima, primenjuju se odredbe zakona koji uređuje parnični (sudski) postupak. Takav je slučaj i sa ostalim pitanjima troškova upravnog spora, na koje se primenjuju odredbe parničnog postupka⁶. Odredbe Zakona o parničnom postupku⁷ moraju se shodno primeniti, tako da se uvažava opšta načela i posebnosti upravnog spora⁸. Shodna primena podrazumeva da se odredbe parničnog postupka moraju primeniti u skladu sa duhom upravnog spora i njegovim specifičnostima u odnosu na parnični postupak.

Zakon o parničnom postupku predviđa da parnični troškovi predstavljaju sve one izdatke koji su nastali u toku ili povodom parničnog postupka. Na osnovu takvog određenja, izvodim zaključak da nema razlike između pravne prirode i pojma troškova u upravnom sporu i parničnom postupku. To nas dalje dovodi do zaključka da u parničnom postupku i upravnom sporu postoje istovetni troškovi.

U troškove upravnog spora spadaju sudske takse, izdaci nastali izvođenjem dokaza, izdaci koje su imali zastupnici i punomoćnici (advokati) stranaka, izdaci samih stranaka⁹, troškovi suda, kao i oni izdaci koji su nastali pre nego što je spor započeo (obezbeđenje dokaza)¹⁰. Nagrade za rad advokata i drugih lica koja imaju zakonsko pravo na nagradu u vezi sa radnjama tokom postupka, takođe ulaze u troškove postupka¹¹. Naknada i nagrada troškova advokatu pripadaju kada su radnje obavljene na osnovu punomoćja, rešenja suda ili usmenog, odnosno pismenog

³ Zakon o upravnim sporovima, *Sl. gl. RS* 111/2009.

⁴ *Ibid*, čl. 66.

⁵ *Ibid*, čl. 67.

⁶ Z. Tomić, *Opšte upravno pravo*, Beograd 2012, s. 388.

⁷ Zakon o parničnom postupku, *Sl. gl. RS* 72/2011, 49/2013, 74/2013, 55/2014 i 87/2018.

⁸ V. čl. 74 Zakona o upravnim sporovima (bel. 3).

⁹ Stranka ima pravo na isplatu izgubljene zarade zbog pristupa suda kada postoji potreba da se stranka lično izjasni o određenim činjenicama. Takođe, stranka ima pravo i na naknadu troškova za prevoz. V. T. Pavlović-Nedeljković/S. Marjanović/D. Marčetić/N. Đuričić/Z. Banković/M. Pjevović, *Priručnik za primenu Zakona o parničnom postupku*, Beograd 2017, s. 183.

¹⁰ A. Jakšić, *Građansko procesno pravo*, Beograd 2013, s. 547.

¹¹ S. Lilić, *Upravno pravo i upravno procesno pravo*, Beograd 2013, s. 608.

naloga stranke. Visina naknade i nagrade za rad advokata određuju se na osnovu Tarife o nagradama i naknadama troškova za rad advokata¹².

Posebna pažnja zakonodavca u vezi sa troškovima postupka, posvećena je sudskim taksama, pa je ova oblast regulisana posebnim Zakonom o sudskim taksama¹³. U upravnom sporu sudske takse se plaćaju za tužbu, odgovor na tužbu, presudu i podnošenje zahteva za preispitivanje sudske odluke¹⁴. Sudske takse se plaćaju prema vrednosti predmeta spora, ukoliko je on procenljiv. Iznose sudskih taksi određuju lica zaposlena u sudu, po ovlašćenju predsednika suda. U situaciji kada vrednost predmeta upravnog spora nije procenljiva, što će biti u većini slučajeva, kao vrednost predmeta spora uzima se iznos od 3.000,00 dinara¹⁵.

Primećujem da su u odnosu na druge sudske postupke, sudske takse u upravnom sporu postavljene u relativno nižim iznosima¹⁶. Smatram da je takvo rešenje opravdano, budući da se u upravnom sporu na strani tuženog uvek nalazi upravni (državni) organ, što znači da građani ponekad moraju da uđu u pravne odnose sa njima, pa im treba omogućiti lakši i „povoljniji“ pristup sudskoj zaštiti.

Za tužbu protiv upravnog akta kojom se pokreće upravni spor i za tužbu za ponavljanje postupka plaća se iznos od 390 dinara, dok se na zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke u upravnom sporu plaća iznos od 980 dinara¹⁷. Kada je reč o upravnim sporovima iz oblasti penzijskog, invalidskog i zdravstvenog osiguranja, dečijeg dodatka, starateljstva, usvojenja i socijalne pomoći, taksa se plaća samo ukoliko tužba bude pravosnažno odbijena ili odbačena, pri čemu ova obaveza nastaje tek danom pravosnažnosti odluke o glavnoj stvari¹⁸. Takođe, za prvostepenu presudu u upravnom sporu plaća se iznos od 980 dinara, ako je vrednost predmeta spora neprocenjiva. Kada je moguće proceniti vrednost predmeta spora, onda se taksa plaća u iznosu od 1% od vrednosti spornog predmeta, a najviše 1.900 dinara¹⁹.

Zanimljivo je pomenuti da Zakon o sudskim taksama previđa i taksu za žalbu protiv odluke prvostepenog suda u iznosu od 390 dinara, pri čemu se izostavlja iz vida činjenica da u upravnom sporu ne postoji mogućnost žalbe na odluke Upravnog suda, što ukazuje na to da Zakon o sudskim taksama nije u potpunosti usklađen sa Zakonom o upravnim sporovima.

Kao troškovi mogu se priznati samo oni izdaci koji su bili potrebni za vođenje spora, što procenjuje sud, vodeći računa o svim okolnostima slučaja. O troškovima postupka odlučuje sud bez raspravljanja, na osnovu podnetog zahteva stranaka. Dakle, sud o ovom značajnom pitanju ne vodi računa po službenoj dužnosti. To znači da u slučaju propuštanja podnošenja zahteva za

¹² Tarifa o nagradama i naknadama troškova za rad advokata, *Sl. gl. RS* 121/2012.

¹³ Zakon o sudskim taksama, *Sl. gl. RS* 28/94, 53/95, 16/97, 34/2001, 9/2002, 29/2004, 61/2005, 116/2008, 31/2009, 101/2011, 93/2012, 93/2014, 106/2015 i 95/2018.

¹⁴ Z. Tomić, *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*, Beograd 2010, s. 578.

¹⁵ Čl. 33 Zakona o sudskim taksama (bel. 13).

¹⁶ Primera radi, za tužbu podnetu pred sudom opšte nadležnosti (parnični postupak), taksa se plaća prema vrednosti predmeta spora, pri čemu je donja granica postavljena u iznosu od 10.000 dinara, za koji se plaća taksa od 1.900 dinara, za sporove u vrednosti preko 10.000 do 100.000 dinara vrednosti, taksa od 1.900 dinara uvećava se za 4% od vrednosti predmeta spora, itd. U privrednim sporovima, kao donja granica je takođe postavljen iznos od 10.000 dinara za koji se plaća taksa u iznosu od 3.900 dinara. V. tarifni br. 1 Zakona o sudskim taksama (bel. 13).

¹⁷ V. *ibid*, tarifni br. 28.

¹⁸ *Ibid*, čl. 5.

¹⁹ V. *ibid*, tarifni br. 29. Sa druge strane, za prvostepenu presudu u parničnom postupku i privrednim sporovima taksa se plaća prema vrednosti predmeta spora, u iznosu koji je propisan za tužbu u ovim postupcima.

troškove, sud samo donosi odluku o predmetu spora, dok se uopšte ne upušta u raspodelu troškova između stranaka. Stranka ima obavezu da u zahtevu za troškove opredeli vrstu izdataka koje zahteva i njihov iznos. Zahtev za troškove postupka ne može da bude odrediv, već mora da bude jasno određen prema dva kriterijuma: vrsti i iznosu troškova.

Zahtev za troškove podnosi se do okončanja raspravljanja koje prethodi odluci o troškovima ili kada nema raspravljanja, zahtev o troškovima mora da bude u predlogu o glavnoj stvari, o kome sud treba da odluči²⁰. Budući da Upravni sud može da donese odluku i bez održavanja usmene rasprave, ako je predmet spora takav da očigledno ne iziskuje neposredno saslušanje stranaka i utvrđivanje činjeničnog stanja, ili ukoliko stranke na to izričito pristanu (tzv. nejavna sednica veća), zahtev za troškove treba opredeliti već u inicijalnom aktu - tužbi. U praksi Upravnog suda izraženo je stanovište po kome se nakon dostavljanja presude strankama, koja je doneta na nejavnoj sednici veća, ne može podneti zahtev za naknadu troškova upravnog spora²¹.

Kada usmeno objavi svoju odluku, sud može da odluči da će iznos troškova odmeriti u pisano izrađenoj presudi, odnosno rešenju koje se dostavlja strankama. Sud može i u toku postupka, posebnim rešenjem, da donese odluku o naknadi troškova, jedino ukoliko pravo na naknadu troškova nije zavisno od odluke o upravnoj stvari, što će retko biti slučaj.

Napominjem da i kada sud donese odluku o troškovima u okviru presude, takva odluka ima pravnu prirodu rešenja. Dakle, odluka o troškovima spora uvek se smatra rešenjem²².

3. Prethodno snošenje troškova u upravnom sporu

Opšte pravilo u vezi sa troškovima je da svaka stranka ima obavezu da prethodno snosi troškove koji su prouzrokovani njenim radnjama²³. Primera radi, ukoliko stranka predloži izvođenje određenog dokaza, ona mora predujmi troškove njegovog izvođenja. To se čini polaganjem novčanog iznosa koji je neophodan da bi se podmirio postupak izvođenja određenog dokaza.

Iznos i rok za prethodno snošenje troškova određuje sud. Ukoliko stranka ne postupi po nalogu suda i ne uplati odgovarajući iznos ili propusti da izvrši uplatu u ostavljenom roku, sud će ceniti značaj takvog propuštanja stranke, što predstavlja težnju da se propuštanje postupanja po nalogu suda u vezi sa prethodnim snošenjem troškova, ne shvati kao odustajanje stranke od tvrdnje koju treba dokazati. Na taj način, stranke ostaju ravnopravne u odnosu na odlučivanje suda u vezi sa predmetom spora i pored procesnog propusta.

Moguće su i situacije u kojima će obe stranke zahtevati izvođenje istog dokaza. U tom slučaju, pravilo prethodnog snošenja troškova srazmerno će se odnositi na obe stranke, tako da sud određuje potreban iznos za izvođenje dokaza koji će jednako raspodeliti na stranke.

²⁰ Čl. 163 st. 3 Zakona o parničnom postupku (bel. 7).

²¹ Rešenje Upravnog suda br. 2 U. 991/12 od 19. 06. 2013.

²² Čl. 124 Zakona o parničnom postupku (bel. 7).

²³ Prethodni Zakon o upravnim sporovima (*Sl. gl. RS 46/96*) predviđao je pravilo po kome je svaka stranka bila dužna da snosi svoje troškove. Iako je i u zakonu bila predviđena shodna primena parničnog postupka, tadašnji Vrhovni sud Srbije je stao na stanovište da stranka koja je uspela u sporu nema pravo na naknadu troškova, budući da svaka stranka snosi svoje troškove, što je bilo u suprotnosti i sa odredbama parničnog postupka. V. Presuda Vrhovnog suda RS, U 1019/07 od 26. 09. 2007.

Upravni sud ima mogućnost da odredi izvođenje određenog dokaza po službenoj dužnosti, bez prethodnog zahteva ili predloga stranaka. U tom slučaju, sud će odrediti da iznos potreban za izvođenje dokaza položi stranka na koju pada teret dokazivanja činjenice zbog koje se dokaz izvodi²⁴.

4. Konačno snošenje troškova u upravnom sporu

Prethodno snošenje troškova relevantno je samo tokom trajanja upravnog spora. Okončanjem postupka, odnosno donošenjem presude ili rešenja, sud mora da donese i odluku o tome ko će konačno snositi troškove sudskog postupka, što znači da stranka koja je prethodno snosila troškove može, ali i ne mora da ih snosi na kraju postupka.

Ključni element na osnovu koga se procenjuje na teret koje stranke će konačno da padnu troškovi postupka jeste uspeh u sporu. Uspeh u sporu može biti potpun i delimičan, pa se u odnosu na takvu klasifikaciju, određuje i način konačne raspodele troškova.

Ukoliko je jedna od stranaka u celini uspela u sporu, protivna stranka dužna je da joj nadoknadi sve nastale troškove. Dakle, stranka koja je izgubila u sporu mora da podnese teret svih nastalih troškova spora. Ako stranka nije uspela u srazmerno neznatnom delu svog zahteva, pri čemu nisu nastali posebni troškovi koje treba da naknadi, ona će imati pravo na naknadu svih troškova upravnog spora. Pravni standard „srazmerno neznatnog dela uspeha u sporu“ procenjuje sud prema činjeničnom stanju svakog konkretnog slučaja, a posebno prema tome da li su troškovi bili potrebni za vođenje spora²⁵.

Kada je uspeh stranke u sporu delimičan, javljaju se dve mogućnosti, u zavisnosti od procene suda o postignutom uspehu stranke. Sud može proceniti da je pravilno, obzirom na postignuti uspeh, da svaka stranka snosi svoje troškove ili da jedna stranka, ona čiji je postignuti uspeh u sporu manji, naknadi drugoj stranci srazmeran deo troškova.

Na ovom mestu postavljam pitanje, da li je stranka delimično uspela u sporu i da li ima pravo na pun ili srazmerni deo troškova ukoliko Upravni sud uvaži tužbu, poništi osporeni upravni akt i vrati ga nadležnom organu na ponovno odlučivanje (presuda u sporu ograničene jurisdikcije)?

U literaturi se javljaju oprečna stanovišta po pitanju da li u ovom slučaju treba priznati tužiocima pun ili srazmerni, odnosno umanjeni deo troškova. *Rajko* smatra da tužiocima treba priznati umanjeni iznos naknade u slučaju da sud donese presudu kojom usvaja tužbeni zahtevi predmet vraća na ponovno suđenje²⁶. Sa druge strane, *Krsmanović* je stava da „i u slučaju kada sud u upravnom sporu usvoji tužbeni zahtjev i sam riješi upravnu stvar, i u slučaju kada sud usvoji tužbeni zahtjev, a sam ne riješi upravnu stvar, nego poništi osporeni akt i predmet vrati na ponovni postupak, može se smatrati da je stranka u cijelosti uspjela u upravnom sporu, jer je za uspjeh u upravnom sporu (kao i u parničnom postupku) glavno mjerilo odgovor na pitanje da li je tužbeni zahtjev usvojen ili odbijen“²⁷.

²⁴ Čl. 152 st. 2 Zakona o parničnom postupku (bel. 7).

²⁵ Pavlović-Nedeljković/Marjanović/Marčetić/Đuričić/Banković/Pjevović (bel. 9), s. 181.

²⁶ A. Rajko, Povodom ustavnosudskog ukidanja članka 79. Hrvatskog Zakona o upravnim sporovima – prijedlog novog uređenja troškova upravnog spora, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 26/2016, s. (31 i dalje) 33.

²⁷ Krsmanović (bel. 2), s. 16.

Saglasan sam sa drugim stanovištem, po kojem u slučaju usvajanja tužbe, poništaja rešenja i vraćanja predmeta na ponovno odlučivanje, tužiocu treba priznati pun iznos troškova. Naime, upravni spor treba sagledati nezavisno od upravnog postupka, u kome treba ponovo odlučivati o upravnoj stvari koja je bila predmet upravnog spora. Tužilac je poništajem rešenja uspeo u upravnom sporu, budući da je njegov interes da se upravni akt izmeni ili ukine i vrati na ponovno odlučivanje. Takođe, u situaciji kada je sud vratio predmet na ponovno odlučivanje, on je pronašao određenu nezakonitost upravnog akta koju treba da ispravi tuženi organ, pa u skladu sa takvim ishodom spora i tužiocu treba priznati sve troškove.

Treba pomenuti i to da u novom upravnom sporu, koji se vodi u vezi sa upravnim aktom koji je već jednom bio ukinut i vraćen na ponovno odlučivanje (u sporu ograničene jurisdikcije), pa je upravni organ ponovio akt ili je doneo istovetnu odluku kao u aktu koji je vraćen na ponovno odlučivanje, stranka ima pravo na troškove spora. Novi spor ima kvalitativno drugačiju pravnu prirodu od prethodnog, budući da se novi spor vodi zbog novog akta tuženog organa, odnosno zbog pravnih posledica aktivnog ili pasivnog nepostupanja po presudi Upravnog suda.

Kod aktivnog nepostupanja po presudi, tužilac ima pravo na novu tužbu jer je nadležni (tuženi) organ doneo (novi) upravni akt protivno pravnom shvatanju suda ili njegovim primedbama u vezi sa procesnim pitanjima postupka. U slučaju takvog postupanja tuženog organa, Upravni sud donosi novu presudu, koja u svemu zamenjuje akt upravnog organa. Sa druge strane, kada nadležni organ posle poništenja upravnog akta u upravnom sporu ne donese novi akt u roku od 30 dana, niti postupi po zahtevu stranke za donošenjem takvog akta u dodatnom roku od 7 dana, stranka ima pravo da se obrati sudu sa zahtevom za donošenje rešenja koje će zameniti upravni akt nadležnog organa²⁸. U ovakvim situacijama, tužilac ima pravo na naknadu troškova zahteva.

Nezavisno od uspeha u sporu, stranka ima obavezu da naknadi protivnoj stranci troškove čiji je nastanak skrivila ili je svojim ponašanjem dovela do slučaja koji je prouzrokovao troškove. Konačna raspodela troškova po osnovu krivice i slučaja ne odnosi se samo na stranke, već i na njihove zakonske zastupnike i punomoćnike, koji svojim radnjama mogu skriviti nastanak pojedinih troškova. Ovakvo rešenje sprečava odugovlačenje postupka i korišćenje neopravdano skupih i nesrazmernih dokaznih sredstava koji nisu usmereni ka uspešnom okončanju spora, već ka njegovom prolongiranju. Troškovi koji su nastali po osnovu krivice moraju se jasno odrediti i odvojiti od konačnih troškova koji padaju na teret stranke, po pravilima subjektivne i individualne odgovornosti.

5. Naknada troškova upravnog spora od strane tužioca

Osim u slučaju gubitka spora i krivice za nastanak troškova, prema Zakonu o parničnom postupku, tužilac će biti obavezan da protivnoj stranci naknadi troškove spora u dva posebna slučaja.

Prvo, tužilac će biti dužan da naknadi parnične troškove ako tuženi nije dao povod za tužbu i ako je priznao tužbeni zahtev u odgovoru na tužbu, odnosno na pripremnom ročištu, a ako se ne održava pripremno ročište, onda na glavnoj raspravi, pre nego što se upustio u raspravljanje o

²⁸ V. čl. 70 i 71 Zakona o upravnim sporovima (bel. 3).

glavnoj stvari²⁹. Ova odredba Zakona o parničnom postupku, ne može se doslovno primeniti u upravnom sporu, već jedino shodnom primenom.

Tuženi organ u upravnom sporu može udovoljiti tužbenom zahtevu tako što će doneti drugi akt kojim menja ili poništava onaj upravni akt protiv koga je pokrenut upravni spor. U tom slučaju, sud poziva tužioca da se izjasni da li je zadovoljan novim aktom. Ukoliko je tužilac zadovoljan, sud donosi rešenje o obustavi postupka³⁰. Tuženi organ može da izmeni upravni akt tokom čitavog trajanja upravnog spora, što znači da i u odgovoru na tužbu može udovoljiti tužbenom zahtevu, odnosno izmeniti upravni akt.

Postavljam pitanje, da li uvek u slučaju udovoljavanja tužbenom zahtevu pre upuštanja u raspravu treba primeniti pravilo da tužilac snosi troškove postupka? Smatram da takvo pravilo ne bi trebalo primeniti, budući da je tuženi organ skrivio pokretanje upravnog spora. Naime, tuženi organ je imao mogućnost da izmeni upravni akt po žalbi na rešenje u upravnom postupku, ali on to nije učinio. Pokretanje upravnog spora predstavlja krajnje sredstvo tužioca, gde on zahteva od suda da mu pruži sudsku zaštitu od upravnog akta, pa samim tim on ne treba da bude „kažnjen“ snošenjem troškova koji su mogli da se izbegnu, u slučaju da je tuženi organ izmenio upravni akt po žalbi, a ne posle tužbe, „pod pritiskom“ vođenja i gubitka upravnog spora.

Takav stav potvrđen je i u praksi Upravnog suda koji je stao na stanovište da u slučaju obustave postupka zbog povlačenja tužbe, tužilac ima pravo na naknadu troškova upravnog spora, u slučaju kada je tužba zbog ćutanja uprave u trenutku njenog podnošenja bila opravdana, budući da tuženi organ nije u zakonom određenom roku doneo rešenje po žalbi tužilaca, već je to učinio naknadno, nakon podnošenja tužbe, što znači da je svojom krivicom prouzrokovao troškove upravnog spora, pri čemu je tužilac zahtevao i opredelio troškove spora³¹. Dakle, osim redovnih elemenata za naknadu troškova (opredeljeni zahtev stranke), neophodno je da postoji „krivica“ upravnog organa za pokretanje postupka, što će biti slučaj u svakoj tužbi protiv „ćutanja uprave“. Analogijom, dolazim do zaključka da i kada se ne radi o „ćutanju uprave“, već o poništaju upravnog akta, prilikom odlučivanja o troškovima treba voditi računa o „krivici“ upravnog organa u vezi sa pokretanjem upravnog spora.

U drugom slučaju koji predviđa Zakon o parničnom postupku, tužilac će biti dužan da protivnoj stranci naknadi troškove spora ukoliko povuče tužbu, osim ukoliko je tuženi udovoljio zahtevima tužioca, pa je on odmah nakon toga povukao tužbu³², što može biti učinjeno sve do donošenja sudske odluke o predmetu spora.

Naglašavam da u upravnom sporu ne postoji mogućnost medijacije, za razliku od parničnog postupka, pa samim tim ne postoji ni mogućnost primene pravila o troškovima u vezi sa tim parničnim institutom.

Skrećem pažnju da u upravnom sporu na strani tužioca može da se nađe nadležni javni tužilac i to onda kada je upravnim aktom povređen zakon na štetu javnog interesa³³. Ukoliko ostvari

²⁹ Čl. 156 Zakona o parničnom postupku (bel. 7).

³⁰ Čl. 29 Zakona o upravnim sporovima (bel. 3).

³¹ Rešenje Upravnog suda RS br. U. 10036/14 od 25. 12. 2014.

³² Čl. 157 Zakona o parničnom postupku (bel. 7).

³³ Čl. 11 st. 3 Zakona o upravnim sporovima (bel. 3). Više o tome Lilić (bel. 11), s. 581.

uspeh u sporu, javni tužilac će imati pravo na naknadu troškova³⁴, ali ne i pravo na nagradu. Ovo pravilo je uvedeno zbog toga što javni tužilac predstavlja državu i štiti javni interes, pa pokretanje i vođenje sporova spada u njegovu nadležnost, te zbog toga nema pravo na nagradu.

Sa druge strane, kada javni pravobranilac učestvuje u parnici, on ima pravo na nagradu, istu onu koja bi bila priznata kao nagrada advokatima. Smatram da ovakvo rešenje nije konzistentno, budući da javno pravobranilaštvo, isto kao i javno tužilaštvo, zastupa javni interes, pa samim tim, ukoliko jedna javna služba nema pravo na troškove, zbog toga što obavlja delatnost koja spada u njihovu nadležnost (pokretanje upravnog spora zbog nezakonitog ili nepravilnog upravnog akta na štetu javnog interesa), ni druga služba ne bi trebala da ostvaruje to pravo. Ipak, u trenutnom stanju stvari, javni pravobranilac ima pravo na naknadu troškova i pravo na nagradu.

Kada javni tužilac izgubi u upravnom sporu, troškovi protivnoj stranci biće isplaćeni na teret javnog tužilaštva kome taj javni tužilac pripada. Podsećam da na strani tuženog u upravnom sporu mogu da se nađu isključivo organi državne uprave, pojedinci, organi i organizacije kojima su zakonom poverena javna ovlašćenja, što znači da će u slučaju da se na strani tužioca nalazi javni tužilac koji uspe u sporu, iznos troškova postupka biti prebačen iz jednog državnog organa u drugi.

6. (Ne)mogućnost ulaganja pravnog leka na odluku suda o troškovima upravnog spora

U parničnom postupku, odluka o troškovima koja je sadržana u presudi može da se pobija samo žalbom na rešenje, ako se istovremeno ne pobija i odluka o glavnoj stvari³⁵. U literaturi se navodi da je žalba protiv rešenja devolutivni i po pravilu suspenzivni pravni lek, jer zadržava izvršenje rešenja³⁶. Ova odredba ne može se primeniti na upravni spor, budući da u ovoj vrsti spora nije predviđena mogućnost ulaganja žalbe protiv presude Upravnog suda³⁷. To znači da se odluka o troškovima može pobijati samo u obliku žalbe na rešenje. Međutim, na rešenja u vezi sa troškovima upravnog spora nije predviđena mogućnost ulaganja žalbe ili drugog pravnog sredstva. Tako se u odbijajućim presudama Upravnog suda zahtev za naknadu troškova samo odbija, bez mogućnosti ulaganja žalbe ili drugog pravnog sredstva u vezi sa odlukom o troškovima spora³⁸.

Kako u upravnom sporu nije dozvoljena žalba na presudu, ali ni žalba na rešenje, jer ne postoji drugostepeni Upravni sud u Republici Srbiji, postavlja se pitanje, da li se odluka o troškovima može pobijati vanrednim pravnim sredstvima?

³⁴ Lončar navodi da učešće javnih tužilaca i javnih pravobranilaca na usmenoj raspravi ne bi trebalo da predstavlja neke posebne troškove upravnog spora, budući da zastupanje javnog interesa i zaštita javnog interesa u upravnom sporu predstavlja njihovu osnovnu delatnost. V. Z. Lončar, Zastupanje stranka u upravnom sporu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, Novi Sad 4/2015, s. (1695 i dalje) 1703.

³⁵ Čl. 166 st. 1 Zakona o parničnom postupku (bel. 7).

³⁶ Jakšić (bel. 10), s. 629.

³⁷ Milkov postavlja pitanje zbog čega je obavezni element presude pouka o pravnom sredstvu, kada redovno pravno sredstvo u upravnom sporu u Republici Srbiji više uopšte ne postoji. D. Milkov, *Upravno pravo III – Kontrola uprave*, Novi Sad 2013, s. 128.

³⁸ Presuda Upravnog suda br. 17 U 18461/13 od 19. 09. 2016. i Presuda Upravnog suda br. 3 U 13181/16 od 04. 10. 2018.

U upravnom sporu predviđena su dva vanredna pravna sredstva, to su zahtev za preispitivanje sudske odluke i zahtev za ponavljanje postupka. Zahtev za preispitivanje sudske odluke može se uložiti protiv pravosnažne odluke Upravnog suda, kada je to zakonom predviđeno, kada je sud odlučivao u punoj jurisdikciji ili u stvarima u kojima je u upravnom postupku bila isključena žalba³⁹. Ovaj zahtev mogu podneti stranka i javni tužilac zbog povrede zakona, drugog propisa, opšteg akta ili povrede pravila postupka koja je mogla biti od uticaja na rešenje stvari. Kako odluka o troškovima ne može da ima uticaj na rešenje predmeta spora, a pri tome ne ispunjava ni ostale elemente zbog kojih se može podneti ovaj zahtev, zaključujem da se odluka o troškovima ne može pobijati ovim vanrednim pravnim sredstvom.

Ponavljjanje postupka može da zahteva stranka u slučajevima predviđenim zakonom, koji se pretežno odnose na nove dokaze i nova saznanja u vezi sa činjeničnom građom ili povredom ljudskih prava u upravnom sporu. Razlozi za ponavljanje se odnose na upravnu stvar, a ne i na sporedne odluke, kakva je odluka o troškovima upravnog spora. Zbog toga, ponavljanje upravnog spora ne može se tražiti samo zbog povrede u vezi sa troškovima spora, već jedino u vezi sa glavnim predmetom upravnog spora.

Na osnovu izloženog, zaključujem da učinjen značajan normativni propust u vezi sa odlučivanjem i pobijanjem odluke o troškovima u upravnom sporu, budući da nije predviđeno ni jedno pravno sredstvo koje se može uložiti zbog nepravilne odluke o tim pitanjima.

Ovakav propust dovodi u koliziju Zakon o upravnim sporovima sa odredbama Ustava Republike Srbije⁴⁰, u vezi sa mogućnošću korišćenja pravnog sredstva, odnosno žalbe. Ustav predviđa da svako ima pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonom zasnovanom interesu⁴¹. Stava sam da pravo na troškove predstavlja zakoniti interes stranke, odnosno punomoćnika. Takođe, pravo na pravno sredstvo, predstavlja jedno od osnovnih prava građana koje nije adekvatno zaštićeno u upravnom sporu.

U ovom slučaju ostaje otvoreno pitanje da li stranka ima mogućnost ulaganja ustavne žalbe zbog povrede prava na pravno sredstvo? U praksi Ustavnog suda nalazimo potvrdu o mogućnosti ulaganja ustavne žalbe zbog nepravilne odluke o troškovima upravnog spora⁴².

U jednom predmetu, podnosilac ustavne žalbe je ukazao da su mu rešenjem Upravnog suda povređena Ustavom zajamčena prava na pravično suđenje, jednaku zaštitu prava i pravo na pravno sredstvo. Naime, Upravni sud - Odeljenje u Nišu⁴³ donelo je presudu kojom se uvažava upravna tužba (podnosioca ustavne žalbe) i poništava rešenje Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, pri čemu je predmet vraćen nadležnom organu na ponovno odlučivanje. Nakon donošenja presude, tužilac je podneskom zatražio od Upravnog suda da donese odluku o troškovima upravnog spora, budući da je troškove tražio već u tužbi, i to u opredeljenom iznosu od 30.000 dinara, a sud u pomenutoj presudi nije doneo odluku o troškovima. Sud je doneo rešenje⁴⁴, kojim se usvaja zahtev i kojim naređuje tuženom organu da naknadi tužiocu troškove upravnog spora u iznosu od 16.500 dinara.

³⁹ Čl. 49 st. 2 Zakona o upravnim sporovima (bel. 3).

⁴⁰ Ustav Republike Srbije, *Sl. gl. RS* 98/2006.

⁴¹ *Ibid.*, čl. 36 st. 2.

⁴² Odluka Ustavnog suda RS, UŽ-4761/15 od 20. 09. 2017.

⁴³ Presuda Upravnog suda – Odeljenje u Nišu br. U 12226/14 od 22. 01. 2015.

⁴⁴ Rešenje Upravnog suda – Odeljenje u Nišu br. U 12226/14 od 26. 03. 2015.

Nezadovoljan takvom odlukom, jedina mogućnost za tužioca bila je ustavna žalba, koju je on i uložio. Ustavni sud je na osnovu utvrđenog činjeničnog stanja zaključio da je podnosilac ustavne žalbe u tužbi zahtevao troškove u opredeljenom iznosu, što znači da je Upravni sud postupio proizvoljno i na štetu podnosioca ustavne žalbe, na taj način što je pogrešno ocenio da podnosiocu ne pripadaju troškovi upravnog spora u zahtevanom iznosu, bez odgovarajućeg obrazloženja, čime je povređeno pravo na pravično suđenje. Zbog toga, Ustavni sud je usvojio ustavnu žalbu i odredio meru otklanjanja štetnih posledica utvrđene povrede Ustavom zajamčenog prava, tako što je poništio Rešenje o troškovima i odredio da Upravni sud – Odeljenje u Nišu, donese novu odluku o zahtevu podnosioca za naknadu troškova upravnog spora.

Kao što se može zaključiti iz izložene odluke, tužilac u upravnom sporu nema mogućnost ulaganja redovnog ni vanrednog pravnog sredstva zbog pogrešno obračunatih troškova spora, već jedino može da se obrati Ustavnom sudu putem ustavne žalbe. Ustavni sud je u pomenutom slučaju postupio u skladu sa mogućnostima iz Zakona o ustavnom sudu⁴⁵, koji mu daje ovlašćenje da poništiti pojedinačni akt, zabrani dalje vršenje štetne radnje ili da odredi preduzimanje druge mere ili radnje kojom se otklanjaju štetne posledice utvrđene povrede ili uskraćivanja zajamčenih prava i sloboda. Na taj način ispravljaju se štetne posledice po podnosioca ustavne žalbe, kada mu je osporenim pojedinačnim aktom ili radnjom povređeno ili uskraćeno ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda zajamčena Ustavom⁴⁶.

Iako je Ustavni sud u pomenutom slučaju pružio zaštitu legitimnim interesima tužioca, smatram da nije dobro da o značajnom procesnom pitanju, kakvo je pitanje o troškovima upravnog spora, odluku donosi Ustavni sud. Neophodno je obezbediti adekvatnu zaštitu prava i interesa u vezi sa troškovima postupka u okviru sudskog postupka pred Upravnim sudom, koji vodi upravni spor i odlučuje o troškovima. Takvo rešenje podrazumeva izmenu propisa i ustanovljavanje mogućnosti izjavljivanja žalbe protiv rešenja o troškovima upravnog spora. Omogućavanje ulaganja žalbe dalje implicira i uvođenje drugostepenog Upravnog suda, koji bi bio nadležan da odlučuje po pravnim lekovima izjavljenim na presude i rešenja prvostepenog Upravnog suda, što je šire organizaciono pitanje i prevazilazi temu ovog rada. Napominjem samo da je takva organizacija upravnog sudstva i mogućnost ulaganja žalbe uspostavljena u Republici Hrvatskoj, državi slične pravne baštine sa Republikom Srbijom⁴⁷, što se može iskoristiti kao polazna tačka u poboljšanju normativnih rešenja. U trenutnom stanju stvari, u slučaju pogrešne odluke o troškovima upravnog spora, jedina mogućnost je da o troškovima (indirektno) odlučuje Ustavni sud i to povodom povrede prava na pravično suđenje, čime dolazi do nepotrebnog opterećenja ovog suda procesnim pitanjima upravnog spora.

7. Zaključak

Na osnovu svega izloženog, stava sam da su odredbe Zakona o upravnim sporovima u vezi sa troškovima upravnog spora površne i apstraktne, čime se dovodi u pitanje pravo građana na pravično suđenje u upravnom sporu i ostvarivanje prava na pravno sredstvo u Republici Srbiji.

⁴⁵ Zakon o Ustavnom sudu, *Sl. gl. RS* 109/2007, 99/2011, 18/2013, 103/2015 i 50/2015.

⁴⁶ *Ibid.*, čl. 89 st. 2.

⁴⁷ O nadležnosti Upravnog suda i Visokog upravnog suda u Republici Hrvatskoj v. čl. 12 Zakona o upravnim sporovima RH, *NN RH* 20/2010, 143/2012, 152/2014, 94/2016 i 29/2017.

Naime, u vezi sa troškovima upravnog spora shodno se primenjuju odredbe Zakona o parničnom postupku. Međutim, zbog posebnosti i jednostepenosti upravnog spora u Republici Srbiji, ne može se govoriti o shodnoj, pa čak i bilo kakvoj primeni odredaba parničnog postupka u vezi sa pojedinim pitanjima troškova upravnog spora.

Tako, problem se javio kod pitanja da li stranka ima pravo na troškove ukoliko je usvojena tužba, poništen osporeni upravni akt i vraćen upravnom organu na ponovno odlučivanje (presuda u sporu ograničene jurisdikcije). Stava sam da u ovakvom slučaju tužiocu treba priznati pun iznos troškova. Takođe, u vezi sa odredbom parničnog postupka da je tužilac dužan da nadoknadi troškove ukoliko tuženi nije dao povoda za tužbu i ako je udovoljio tužbenom zahtevu u odgovoru na tužbu, u istraživanju sam došao do zaključka da u slučaju „ćutanja uprave“ i udovoljavanja tužbenom zahtevu u odgovoru na tužbu, tužiocu treba priznati pun iznos troškova, budući da je tuženi organ „skrivio“ vođenje upravnog spora. Isto treba postupiti i u upravnim sporovima sa zahtevom za ukidanjem i donošenjem novog rešenja, gde upravni organ poništi akt u skladu sa zahtevom tužioca pre upuštanja u raspravu, a nakon podnošenja tužbe Upravnom sudu.

Najznačajnije pitanje u vezi sa troškovima upravnog spora, odnosi se na mogućnost ulaganja pravnog sredstva na odluku o troškovima takvog spora. Naime, u upravnom sporu ne postoji mogućnost izjavljivanja žalbe na presudu, što onemogućava da se pobijanjem presude pobija i odluka o troškovima sudskog postupka. Donošenjem presude ili rešenja kojim se okončava spor i njegovim dostavljanjem strankama, odluka o troškovima postaje pravnosnažna, pa samim tim nestaje i svaka mogućnost da se ispravi nepravilno odlučivanje suda u vezi sa troškovima spora, što je veliki propust upravnog spora u Republici Srbiji.

U upravnom sporu nije predviđena posebna žalba u vezi sa odlukom Upravnog suda o troškovima spora. Vanredna pravna sredstva ne mogu se izjaviti u vezi sa troškovima, tako da jedino pravno sredstvo koje stranka nezadovoljna odlukom o troškovima može da izjavi, jeste ustavna žalba.

Međutim, u vezi sa ustavnom žalbom javlja se problem koncepcijske prirode. Ustavna žalba se koristi za zaštitu osnovnih ljudskih prava i interesa građana, što logikom stvari isključuje ispitivanje procesnih aspekata pojedinačnog akta (presude ili rešenja) Upravnog suda. Zaobilaznim putem, Ustavni sud može ukidanjem rešenja o troškovima i merama kojima se ukidaju štetne posledice, da poništi odluku Upravnog suda o troškovima. Međutim, takvo rešenje narušava jedinstvenost pravnog sistema i maskira propust zakonodavca da precizno i pravilno uredi procesna pitanja upravnog spora u vezi sa troškovima. Smatram da je neophodno detaljnije urediti pitanja troškova postupka u Zakonu o upravnim sporovima, budući da u trenutnoj situaciji shodna primena pravila parničnog postupka nije moguća u potpunosti.

Neophodno je predvideti mogućnost ulaganja pravnog sredstva na odluku suda u vezi sa troškovima upravnog spora, čime će se izbeći nepotrebno opterećenje Ustavnog suda sa pitanjima procesne prirode. Na taj način, obezbediće se i pravičnost suđenja u upravnom sporu, što je od posebnog značaja za stranke (građane, zakonske zastupnike, punomoćnike, javne pravobranioce) koje štite svoja i tuđa prava u vezi sa upravnim stvarima. Takođe, normativni nedostatak u vezi sa troškovima upravnog spora predstavlja još jedan argument u prilog tezi, koja prevazilazi okvire ovog rada, o neophodnosti dvostepenog upravnog sudstva u Republici

Srbiji, jer se jedino na taj način može obezbediti zakonitost odlučivanja o svim pitanjima u upravnom sporu.

Expenses of the Administrative Dispute in the Republic of Serbia

Summary

This paper is focused on expenses of the administrative dispute in the Republic of Serbia. Topic of expenses has not been discussed in domestic literature, despite the fact that the Law on Administrative Disputes of the Republic of Serbia regulates this institute in an abstract manner, leaving plenty of room for confusion in legal practice. Bearing in mind that expenses are important for parties, author discusses possibility of applying the provisions of the civil procedure over expenses in administrative dispute, possibility of appealing decision on the expenses and other relevant issues regarding the expenses. As a conclusion, author showed the possible ways of resolving doubts and pointed out possible ways of improving the regulations regarding expenses of the administrative dispute in the Republic of Serbia.