

Др Милан Рапајић, ванредни професор
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу
ORCID: 0000-0002-1268-6826

Прегледни научни рад
УДК: 346.92:343.155
DOI: <https://doi.org/10.46793/7623-154.157R>

ВАНРЕДНА ПРАВНА СРЕДСТВА У ЗАКОНУ О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ*

Резиме

Ванредна правна средства су таква правна средства, која се користе против управних аката, који више не могу да се побијају у редовној процедури, односно против коначних, правноснажних или извршних управних аката. Као и код редовних правних средстава, основи за употребу ванредних правних средстава су начелно исти, али су по обиму сужени. Ванредна правна средства могу да се употребе, само уколико одређени управни акт садржи грешку у погледу законитости, а не и целисходности, што значи да грешка у вршењу дискреционе оцене не може да се контролише употребом ванредних правних средстава. Разлог за употребу одређеног ванредног правног средства не може да буде било каква повреда закона, већ само теже повреде, које су у Закону о општем управном поступку набројане. Ванредна правна средства се у односу на редовна (што се у раду указује), разликују и у погледу рокова, који су знатно дужи, а некад и неограничени. Такође, разлике постоје и у вези са кругом субјеката који могу да их користе. Наиме, зависно од средстава, неки субјекти су искључени за коришћење ванредних правних средстава, а ова средства немају суспензивно дејство. Законом су регулисане и последице после успешне употребе појединих ванредних правних средстава (некада је то поништавање, некада само укидање, а некада измена). Аутор у раду указује да се код ванредних правних средстава предност даје заштити законитости и заштити права и правних интереса грађана и организација у односу на непромењивост и правну сигурност. У Закону општем управном поступку, предвиђен је мањи број ванредних правних средстава у односу на претходни закон и сада их има пет, а то су: мењање и поништавање решења у вези са управним спором, понављање поступка, поништавање коначног решења,

* Рад је резултат научноистраживачког рада аутора у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2025. годину, који се финансира из средстава Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

укидање решења и поништавање, укидање или мењање правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана.

Кључне речи: ванредна правна средства, мењање и поништавање решења у вези са управним спором, понављање поступка, поништавање коначног решења, укидање решења и поништавање, укидање или мењање правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана.

1. Уводно излагање

Ефекат целокупног управног поступка треба да буде законито и правилно решење и у том смислу су постављена сва правила поступка, а нарочито она која се односе на утврђивање чињеница. Приликом вршења управног рада, па тако и вођења управног поступка, утврђивања чињеница и примене материјалног права на конкретан случај, могуће је да дође до грешака. Из тог разлога, потребно је отклонити грешке приликом доношења решења. То се чини због заштите јавног интереса, односно објективне законитости, али та потреба постоји и због заштите права и правних интереса странака. Различити су разлози чињења грешака приликом доношења решења. То су, примера ради, несавесност, неспособност и незнање службеног лица које води поступак, одређене злоупотребе, грешке које је странка направила одређеним пропуштањем, односно недозвољеним радњама, пропуст сведока или вештака, као и објективни разлози. Примера ради, објективни разлози се могу тицати нових сазнања о чињеницама. Чак и када је у поступку присутна изузетна савесност свих учесника, могуће је направити грешке и из тог разлога су установљена правна средства да би се грешке отклониле. "Правна средства представљају процесне радње предвиђене правним прописима, којима се омогућава побијање незаконитих и неправилних аката донетих у управном поступку. Правно средство је таква процесна радња, којом незадовољна странка или други учесници траже од надлежног органа да побијану одлуку поништи, укине или измени, зато што је незаконита или, неправилна или, пак, то чини надлежни орган по службеној дужности."¹

Деоница управног поступка која не може да се води по службеној дужности је поступак по редовним правним средствима. Међутим, поступак по ванредним правним средствима у управном поступку може да се води по службеној дужности. Да би се дошло до законитог и правилног управног акта – решења, потребна је употреба правних средстава. Она се користе да би се исправиле грешке за које смо навели да су, такорећи, неминовне. Циљ управног рада је реализација јавног интереса. Свако одступање од тога значи нарушавање јавног интереса. Право на жалбу је конституционализовано. То је

¹ Милков, Д., *Управно право II – Управна делатност*, Нови Сад, 2017, стр. 222.

једно од основних права грађана загарантованих већ у Уставу Републике Србије.²

Правна средства корисна су и за управну праксу у смислу њеног уједначавања. Тако, првостепени органи управе, знајући да постоји другостепена инстанца која може да ревидира или укине њихове одлуке, понашаће се савесније у доношењу својих одлука, не желећи да им исте буду, примера ради, уклоњене из правног поретка. Зато се може рећи да правна средства имају и превентивни карактер. Правна средства треба да помире некада и противуречне захтеве: 1) захтев за установљавањем целовите законитости и правилности; 2) захтев за постојањем економичности и правне сигурности. Први захтев - постизање потпуне законитости и правилности, подразумевао би да се перманентно преиспитују одлуке у управном поступку, све до момента у коме би било неспорно да је одлука законита и правилна. Такав поступак би дуго трајао. Једноставно речено, он би био неекономичан. Стално инсистирање на преиспитивању донетог акта би за последицу имало нарушавање правне сигурности и појаву неизвесности у правима и обавезама. Из тог разлога, правна средства су конструисана тако да се постигне извесна сагласност у остваривању ових захтева. Најпре, правна средства служе да би се нападе незаконите и неправилне управне одлуке, односно акти и да би се уклонили недостаци које управни акти садрже. Да би се остварио други захтев, право на употребу правних средстава је омеђено роковима, осим када су у питању најтеже повреде закона, а након тога се више побијање одлуке неће дозволити.

2. Уопштено о ванредним правним средствима у управном поступку

Да би се отклониле формалне – процесне и материјалне грешке, као и грешке нецелисходности управних аката, за то је установљено редовно правно средство у управном поступку – жалба. Међутим, употреба жалбе не гарантује да ће се све незаконитости и неправилности у вези са управним актом уклонити. Такође, могуће је да дође до грешака у другостепеном жалбеном поступку у смислу понављања или чињења нових. Из тог разлога и потреба, и интерес је одстранити из правног поретка управне акте, који се не могу уклонити помоћу редовног правног лека у редовном другостепеном поступку. Из тих разлога "се не може сматрати категорички да рјешења донијета у управном поступку морају остати вјечна и садржајно апсолутна, чак ни онда кад су постала правомоћна, а још мање кад су само извршна и коначна."³ Да би

² "Свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу". Устав Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 98/2006 и 115/2021, чл. 36 ст. 2.

³ Камарић, М., *Управни поступак*, Сарајево, 1978, стр. 227.

се одстранили или мењали управни акти изван редовног поступка по жалби, постоје посебна правна средства која се називају ванредним правним средствима и њихово само име указује на то да су они изузетак од правила о коначности и правноснажности решења.

У том смислу, само под одређеним законским условима може доћи до њихове примене. По правилу, ради се о случајевима тзв. квалификоване незаконитости. Наиме, прописан је круг субјеката који може употребити ванредна правна средства, регулисан је посебан поступак, утврђени су посебни рокови⁴ и нормиране су посебне правне последице. Тим ванредним правним лековима тражи се поновно расправљање једне управне ствари, а та управна ствар је већ коначно или правноснажно расправљена. Ваља приметити да се акти против којих се та средства могу користити, више не могу побити редовним правним путем. Међутим, да се не би довело у питање начело правноснажности⁵, разлози употребе ванредних правних средстава, прецизно су законски нормирани. У том смислу је очита дистинкција ванредног од редовног правног средства. За жалбу, као редовно правно средство, потребни су само општи законски услови. То су допуштеност, благовременост и страначка легитимација. Поред тих општих услова, за ванредно правно средство се траже и посебни законски услови. Као и у другим правним поступцима, ванредна правна средства – лекови у управном поступку су изузетно средство. Она нису допуштена за отклањање сваке незаконитости, односно грешке, већ само оне која има појачани друштвени значај, "стављајући, у осталим случајевима, стабилност дефинитивно утврђених ситуација изнад правилности одлучивања."⁶

Закон о општем управном поступку⁷ предвиђа систем од пет овако схваћених (средстава после исцрпљивања редовног жалбеног пута) ванредних правних средстава, којима се (изван жалбеног поступка и ван управног спора) поништавају, укидају или мењају решења донесена у општем управном поступку. Нека од њих се могу користити против правноснажних, нека против коначних, а нека против извршних решења.⁸ Ради се о следећим ванредним

⁴ Рокови за употребу ванредних правних средстава су знатно дужи од рокова за жалбу, а понекад су и неограничени.

⁵ Начело правноснажности налаже да расправљање сваке управне ствари која је постала предмет управног поступка, једном угледа и свој крај.

⁶ Васиљевић, Т., *Систем кривичног процесног права СФРЈ*, Београд, 1981, стр. 638.

⁷ Закон о општем управном поступку, Сл. гласник РС, бр. 18/2016, 95/2018 - аутентично тумачење и 2/2023 - одлука УС.

⁸ Коначно решење је такво решење, против којег не може да се користи редовно правно средство, а то су сва другостепена решења, као и првостепена решења против којег не може да се изјави жалба. Правноснажно решење је решење против којег не може да се изјави жалба, нити да се покрене управни спор, а којим је странка стекла неко право или кој је наметнута нека обавеза. У теорији управног права, правноснажност управног акта "означава процесно-правни институт, који спречава да се о истој ствари, међу истим

правним средствима у Закону о општем управном поступку. То су: 1) мењање и поништавање решења у вези са управним спором; 2) понављање поступка; 3) поништавање коначног решења; 4) укидање решења и поништавање; 5) укидање или мењање правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана.

У јавном је интересу коришћење ванредних правних средстава у управном поступку. Дакле, законска је дужност органа који сазна за решење, којим је повређен закон, да о томе без одлагања обавести орган који је надлежан за покретање поступка и доношење решења.

2.1. Мењање и поништавање решења у вези са управним спором

Ако је управни спор благовремено покренут, орган против чијег решења се спор води може до завршетка спора поништити или изменити своје решење из оних истих разлога из којих би суд могао поништити такво решење, ако уважава све захтеве тужбе. Иначе, израз "до завршетка спора" тумачи се да је решење могуће мењати или поништити све док пресуда донесена у управном спору не постане правноснажна. Ово ванредно правно средство је, по нашем мишљењу, установљено ради остварења принципа делотворности и економичности.

До примене овог ванредног правног средства доћи ће ако се испуне услови предвиђени у ЗУП-у. Реч је о следећим условима: 1) да је благовремено покренут управни спор – то подразумева, не могућност да управни спор буде покренут, него да је већ покренут и да је у предвиђеном року поднета тужба; 2) да управни спор није окончан – то значи да не би било никакве сврхе након окончања управног спора да орган управе мења или поништава своје решење, када је суд о томе одлучио. Такође, треба имати у виду да решење постаје правноснажно након доношења одлуке у управном спору. С тога се по овом основу решење више не би могло мењати; 3) да уважава све захтеве тужбе – уколико надлежни орган не би уважаио све захтеве тужбе, не би постојали разлози због којих је ово ванредно средство предвиђено. Наиме, суд би тада морао да настави са радом у погледу осталих делова решења, па би било боље да о свему суд одлучи; 4) да поништи своје решење из оних разлога из којих би суд могао да поништи такво решење – овде је видљиво да се надлежни орган

субјектима, поново поступа у редовном поступку." Кунић, П., *Управно право*, Бања Лука, 2008, стр. 349. Извршна решења су она решења, чија се садржина може принудним путем реализовати. До тога долази у различитим моментима. Начелно говорећи, сва правноснажна решења имају и својство извршности, као што су и извршна решења сва решења која су стекла својство коначности. У неким ситуацијама, међутим, решење може да буде извршно и пре него што стекне својство коначности. Такође, некада се одлаже извршење коначних решења.

ограничава на разлоге поништаја решења из истих разлога из којих би то могао да учини суд. Дакле, орган не би могао из било којих разлога да промени решење, већ само оних за које је надлежан и суд у управном спору; 5) ако се тиме не вређа право странке у управном поступку или трећег лица – то значи да орган не би могао да користи ово овлашћење у ствари у којој има више странака са супротним интересима, тј. не би могао да измени решење у смислу тужбе једне странке на штету противне странке, у чију је корист донесено решење, против којег је покренут управни спор. Овакво решење доноси искључиво орган против чијег је решења покренут управни спор и оно делује увек уназад, односно од тренутка када је акт који је измењен или поништен, почео да производи правно дејство. Овакве одредбе нема у ЗУП-у. Међутим, закључак о дејству таквог решења, може се извести из чињенице да би судска пресуда у управном спору имала исто такво дејство.

Поништавање и мењање решења у вези са управним спором није обавеза надлежног органа. Ради се само о могућности. Орган би требало да користи овлашћења која му се дају у вези са овим ванредним правним средством у закону, увек када је извесно какав ће бити исход управног спора. У пракси, ово ванредно средство није често. Органи, наиме, најчешће чекају како ће се завршити управни спор. Уколико надлежни орган применом овог правног средства поништи или измени своје решење, он ће о томе обавестити суд, који по истом решењу води управни спор. Такође, обавестиће и странку. Суд ће од странке затражити да се у року од 15 дана изјасни о тома да ли је новим актом задовољна или остаје при тужби и у ком обиму, тј. да ли тужбу проширује и на нови акт. Уколико странка, односно тужилац, изјави да је задовољан накнадно донесеним решењем или ако не да никакву изјаву у року од 15 дана, суд ће донети решење о обустављању поступка. Обратно, ако тужилац изјави да није задовољан новим решењем, суд ће наставити поступак.

2.2. Понављање управног поступка

Понављање управног поступка представља солуцију да се о коначно решеној управној ствари поново решава. Реч је о ванредном правном средству против коначних решења, против којих нема редовне управне контроле, односно редовног правног средства у управном поступку. Пре свега, коначно је другостепено решење, имајући у виду да је начело двостепености важеће у управном поступку. Међутим, и првостепено решење (када се против њега не може изјавити жалба, јер она није допуштена или није у прописаном року била поднесена), може бити коначно. Понављање поступка није допуштено против решења, све док се против њега може изјавити жалба. То је због тога, што се сви разлози за понављање поступка могу навести у жалби, увршћујући притом и нове чињенице и нове доказе, о којима може решавати орган вишег степена решавајући о жалби. Није нужан услов за понављање поступка да је решење постало правноснажно, али се и против таквог решења, под одређеним

условима може тражити понављање управног поступка. Једино уколико је управни поступак у целости окончан решењем, може се тражити понављање поступка. То даље реперкутује да се не може поновити поступак који је обустављен због поравнања странака или одустанком странке од захтева, као ни у случајевима када се тражи понављање поступка окончаног закључком.

Захтев који се поставља за понављање поступка мора бити идентичан са захтевом поводом којег је донесено решење. Наиме, мора се заснивати на истом правном основу. Разлози за понављање поступка односе се на најзначајније повреде процесних одредаба или су у вези са проналаском нових чињеница, односно нових доказа, због чега тражилац понављања може за себе да очекује повољније решење управне ствари. Реч је о разлозима који су алтернативни. То значи да је за понављање поступка довољно да постоји један од њих. За себе, сваки од тих разлога, довољан је да дође до понављања поступка.

У Закону о општем управном поступку, дошло је до груписања разлога за понављање поступка у 12 категорија. Први разлог је следећи: ако се сазна за нове чињенице или стекне могућност да се изведу нови докази који би, сами или у вези са раније изнетим чињеницама или изведеним доказима, могли да доведу до друкчијег решења. Када је реч о новим чињеницама, посреди су старе чињенице, које раније нису биле познате и које треба да буду такве да могу бити од утицаја на другачије решење управне ствари. У буквалном смислу речи, те чињенице би требало разликовати од нових чињеница, које су настале после окончања управног поступка, а које, евентуално, могу бити разлог за доношење новог решења, а никако и за понављање раније окончаног поступка. Нови докази представљају доказе који су постојали у време вођења управног поступка, али странка тада није могла да их употреби или их је странка прибавила тек по окончању поступка. Могуће је да су ти докази настали после окончања управног поступка. Међутим, ни сваки у реченом смислу нови доказ, не представља довољан разлог за понављање поступка. О новом доказу као разлогу за понављање поступка, ради се ако би он сам или са већ изведеним и употребљеним доказима, утицао на друкчије решење управне ствари. Такође, доказ који се налази у списима управног поступка, али који странци није био познат, нити је био цењен у поступку чије се понављање тражи, за странку је нов доказ. Тај доказ може бити разлог за понављање поступка, ако би он могао довести до друкчијег решења управне ствари. Такви случајеви могу настати, када је управни поступак покренут по службеној дужности. Тада, странка не располаже доказима, него их по службеној дужности, набавља и њима располаже орган управе, а он се, истовремено, оглушује о права странке у управном поступку. У таквим случајевима, посебну тешкоћу за странку може представљати доказивање околности да није знала за тај доказ.

Други разлог је када се решење повољно за странку заснива на неистинитим тврдњама странке, којима је овлашћено службено лице доведено

у заблуду. Овај разлог обухвата три елемента који морају бити кумулативно испуњени: 1) решење треба да је повољно за странку; 2) решење је донесено на основу неистинитих навода странке; 3) неистинитим наводима странке, орган који је водио поступак доведен је у заблуду (постоји узрочна веза између неистинитих навода странке и заблуде органа). Понављање поступка, у овом случају, логично долази у обзир само по службеној дужности. Предмет понављања може бити само решење које је повољно за странку.

Трећи разлог је ако је решење донело неовлашћено лице или поступак водило или у њему одлучивало неовлашћено лице или лице које је морало бити изузето. Овде се не ради о повреди прописа о надлежности. Наиме, орган је био надлежан. Реч је о повреди прописа о службеном лицу овлашћеном за решавање. Познато је да сва службена лица надлежног органа не могу да доносе решења у управном поступку. То је овлашћење резервисано, пре свега, за старешину органа. Остала лица морају да имају посебно овлашћење. Разлог за понављање, с друге стране је и чињеница да је о решавању одлучивало лице које је морало бити изузето. Имајући у виду да према Закону о општем управном поступку из 2016. године, нису одвојени разлози за обавезно и факултативно изузеће, а да у набрајању свих разлога у члану 40 стоји прво реченица: "Службено лице мора бити изузето", могло би се закључити, формално посматрано, да повреда било ког разлога за изузеће представља и основ за понављање управног поступка. Треба узети у обзир да се међу разлозима због којих службено лице "мора" да буде изузето, наводе и "друге чињенице које доводе у сумњу његову непристрасност". Питање је процене органа који одлучује о изузећу, да ли такве чињенице постоје или не. То је, иначе, релативан разлог за изузеће. Према садашњем ЗУП-у, међутим, ако орган који одлучује о понављању нађе да постоје такве чињенице, он може да дозволи понављање поступка. И са осталим разлозима за изузеће наведеним у ЗУП-у, у којима не постоје апсолутни разлози, то је случај. Наиме, надлежни орган, најпре, треба да процени постојање таквог разлога. Потребно је, да би се дозволило понављање из ових разлога, испуњење још два услова негативног карактера, а то су да странка без своје кривице није била у стању да у ранијем поступку изнесе ову околност. Дакле, понављање се не може тражити, ако је у ранијем поступку, то изнето без успеха. То даље реперкутује да странка не може да тражи понављање, ако је својом кривицом раније пропустила да изнесе недостатак у погледу овлашћеног службеног лица или да тражи изузеће, односно да је тражила изузеће, а да је био одбијен захтев. Уколико је странка, већ раније, указивала на недостатак који се односи на овлашћено службено лице или тражила изузеће службеног лица, па је надлежни орган њен захтев одбио, онда због тога не може да тражи и понављање управног поступка.

Четврти разлог је ако колегијални орган није одлучивао у прописаном саставу или ако за решење није гласала прописана већина чланова колегијалног органа. У Закону о општем управном поступку, у односу на претходни закон, не постоје норме о саставу колегијалног органа, па ова одредба нема своју

садржину, јер је транспонована из претходног закона. У ЗУП-у из 2016. године, постоји само одредба о потребној већини за гласање (реч је о већини гласова од укупног броја гласова колегијалног органа). Ова одредба о прописаном саставу колегијалног органа је сувишна. Уколико је странка већ без успеха ове недостатке истицала у ранијем поступку, то после не могу да буду разлози за понављање поступка.

Пети разлог је ако лицу које је могло да има својство странке, није пружена прилика да учествује у поступку. Овде је, посреди, реч о повреди једног од основних начела управног поступка – начела саслушања странке. Ради се, по правилу, о трећим лицима која имају право да учествују у управном поступку, ради заштите својих права и правних интереса. Такво лице у таквим ситуацијама, има право да тражи понављање поступка.

Шести разлог је ако странка није била заступана сагласно закону. Дакле, странку није заступао законски заступник, а по закону је требало да је заступа. То је због тога што процесно неспособно лице не може у поступку самостално обављати процесне радње, већ што мора чинити преко законског заступника, па је неучествовање законског заступника у поступку од истог значаја, као ускраћивање могућности странци да учествује у управном поступку.

Седми разлог је ако странци или другом учеснику у поступку није омогућено да прати ток поступка у складу са одредбама о превођењу. Лицу које је учествовало у управном поступку, права која у том поступку има, ускраћена су ако не зна језик и писмо на којем се води поступак, а притом му није омогућено да се преко тумача ток поступка преводи на његов језик, ни да се служи његовим језиком. У том смислу, то лице је фактички искључено из управног поступка као учесник, односно њему није била дата могућност да учествује у том поступку. Поред петог и шестог разлога, овај седми разлог је, уствари, процесна санкција повреде начела учешћа, тј. саслушања странке у управном поступку.

Осми разлог је, ако је решење донето на основу лажне исправе или лажног исказа сведока или вештака или као последица другог кривичног дела. Иако се у ЗУП-у то не каже, мишљења смо и да лажни исказ тумача, с обзиром да је кривично дело, може бити узет као основ за понављање поступка. Да ли је нешто лаж то се, по правилу, установљава у кривичном поступку. Лажност се, дакле, установљава кривичном пресудом суда, а само изузетно, кад вођење кривичног поступка није могуће, то се чини у управном поступку. Када је постојање кривичног дела утврђено у кривичном поступку, оно може бити законски разлог за понављање поступка, тек када пресуда надлежног суда о томе постане правноснажна и ако је решење донесено у управном поступку последица тог дела, односно ако између дела и решења постоји узрочна конекција. Лажна исправа није свака исправа у којој су подаци нетачни, већ само она исправа која је настала кривичним делом службеног лица које је такву исправу издало. Исто речено, тиче се лажног исказа сведока или вештака. Наиме, они треба да су последица кривичног дела, због којег је донесена

правноснажна осуђујућа пресуда. Међутим, управни поступак, из овог разлога, може се поновити и када се не може спровести кривични поступак или ако се ради о околностима због којих се кривични поступак не може покренути. Пре доношења закључка о понављању управног поступка из овог разлога, службено лице ће од органа надлежног за кривично гоњење затражити обавештење о томе да ли је кривични поступак обустављен, односно да ли постоје околности због којих се поступак не може покренути. Међутим, ако је наступила застарелост кривичног гоњења, службено лице не мора затражити такво обавештење. Такође, службено лице не мора затражити обавештење, ако је наступила смрт лица на чију се кривичну одговорност указује у предлогу за понављање управног поступка, односно ако околности због којих се поступак не може покренути, само службено лице, са сигурношћу, може утврдити.

Девети разлог је ако се решење заснива на пресуди суда или одлуци другог органа, која је касније правноснажно преиначена, укинута или поништена. Овде се ради о повезаности између коначног решења и пресуде, с обзиром да је пресуда била подлога за утврђивање чињеничног стања, односно доношење решења. У моменту доношења решења, надлежни орган је био везан пресудом, која се односи на неко питање од претходног значаја за решавање у главној ствари. Ако се пресуда преиначи, укине или поништи, онда нестаје везаности, тј. више не постоји подлога која је постојала у време решавања.

Десети разлог је ако је надлежни орган накнадно и у битним тачкама друкчије правноснажно одлучио о претходном питању на коме је решење засновано. Дакле, надлежни орган је то питање доцније решио битно другачије, односно питање је друкчије решено у оним његовим деловима, који су од утицаја на решавање управне ствари о којој је решавано у управном поступку. Решење претходног питања треба да буде друкчије, што значи да повлачи за собом друкчије решење управне ствари, решене у ранијем поступку. Имајући у виду да је органу који води управни поступак омогућено да реши претходно питање и тако продре у стварну надлежност другог органа – управног органа или суда, Закон о општем управном поступку дао је предност разлозима економичности и рационалности, наспрам строгог поштовања правила о надлежности. Међутим, када је надлежни орган претходно питање из управног поступка решио битно другачије од органа управног поступка, дошло је до повреде стварне надлежности. Тиме што је дата могућност да се из тог разлога тражи понављање поступка, санкционисана су правила о стварној надлежности органа.

Једанаести разлог је заједно са дванаестим разлогом, придодат Закону о општем управном поступку из 2016. године, као нови разлог. Управни поступак се, данас, може поновити и ако је Уставни суд у истој управној ствари, у поступку по уставној жалби, утврдио повреду или ускраћивање људског или мањинског права и слободе зајемчене Уставом, а истовремено, није поништио оспорено решење. Овај разлог је последица овлашћења Уставног суда да поступа по уставној жалби. У том смислу, то је само разлог

који доводи до тога да се управни поступак понови, док ће резултат бити познат након понављања.

Дванаести разлог (као што смо рекли, такође нов) је ако је Европски суд за људска права, у истој управној ствари накнадно утврдио да су права или слободе подносиоца представке повређена или ускраћена. Накнадно утврђење Европског суда за људска права у истој ствари да су права или слободе подносиоца представке повређена или ускраћена је разлог и да се понови управни поступак.

Када је реч о иницијативи за коришћење захтева за понављање управног поступка, новина Закона је сужавање круга субјеката који су легитимисани за његово коришћење. Данас, понављање поступка могу да користе, под законом прописаним условима, само странка и орган који је донео решење по службеној дужности. То више не може да тражи јавни тужилац, који је то право имао под истим условима као и странка. Тако, у управном поступку, јавни тужилац има једино право за подношење жалбе, у случају када, ради заштите јавног интереса, сумња у законитост донетог акта. Према предлозима Закона о општем управном поступку из 2012. и 2013. године, као и према нацрту Закона из јуна 2015. године, који је био на јавној расправи, која је претходила усвајању данас важећег Закона, било је предвиђено право јавног тужиоца на подношење захтева за понављање поступка. "Интересантно да је данас у Хрватској, чији је Закон о општем управном поступку, као што смо већ истакли, служио као узор при изради нашег Закона, круг субјеката легитимисаних за Обнову (повнављање) поступка, неупоредиво шире одређен, и то не само тиме што је право предлога за обнову поступка признато и јавном тужиоцу (државном одвјетнику), већ и другим овлашћеним државним телима, под истим условима као и странци."⁹

Понављање управног поступка тиче се, увек и једино, оних чињеница које су утврђене у ранијем поступку. Дакле, то се не односи на случај, ако је у међувремену вођен управни спор. Уколико је решење по коме се тражи понављање било предмет управног спора, понављање управног поступка не може да се дозволи у односу на чињенице које је суд у управном спору утврдио, већ само када се ради о чињеницама које је надлежни орган утврдио у ранијем управном поступку. Када је реч о чињеницама које је суд утврдио, једино може да се тражи понављање управног спора. Иначе, само у одређеном року може да се тражи понављање управног поступка, након чијег протекла поступак више не може да се понавља. То значи да долази до оснажења решења, па ће оно наставити да "живи" са одређеном грешком у правном поретку. Постоје два рока за понављање поступка: субјективни и објективни. Субјективни рок односи се на странку, али и на орган који би могао да покрене понављање поступка по службеној дужности и он износи 90 дана од сазнања за

⁹ Лончар, З., *Понављање управног поступка*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 1/2020, стр. 209.

разлог понављања. Објективни рок за понављање управног поступка, ако је разлог одлука Уставног суда или Европског суда за људска права, износи шест месеци од објављивања одлуке у Службеном гласнику Републике Србије. "Кад истекне пет година од када је странка обавештена о коначном решењу, више не може да се захтева понављање поступка, нити орган може да понови поступак по службеној дужности."¹⁰

У ЗУП-у више нису регулисана одступања од објективног рока, која су била предвиђена у претходном Закону. Тако, ако се ради о решењу које је донето на основу лажне исправе, лажног исказа сведока или вештака, на подлози пресуде која је правноснажно преиначена, укинута или поништена или се заснива на претходном питању које је надлежни орган касније битно другачије решио, могуће је да се ови разлози појаве тек после пет година (на пример, суд утврди постојање кривичног дела), па због разлога формалне природе, престаје могућност за понављање управног поступка. Због тога се по претходном законском решењу, овде понављање дозвољавало и после протеча рока од пет година. У ЗУП-у из 2016. године, то више није могуће. Истиче се да су аутори новог ЗУП-а "непромишљено изоставили могућност прекорачења објективног рока од пет година. Преиначење, укидање или поништавање судске одлуке, може да се догоди и након пет година од када је странка `обавештена`. Осим када је у питању претходно питање, које надлежни орган, начелно, увек може да реши другачије, вођење кривичног поступка и могућност преиначења, укидања или поништавања пресуде, ипак имају временско ограничење после којег долази до застарелости, односно немогућности преиначења, укидања или поништавања. То ограничење је, према томе, истовремено и крајњи рок за понављање управног поступка."¹¹

У захтеву за понављање поступка, странка мора да учини вероватним разлоге због којих захтева понављање поступка. Захтев за понављање поступка се увек предаје првостепеном органу и то је правило. Међутим, најчешћи је случај да првостепени орган није надлежан за одлучивање о понављању поступка, јер није он доносилац коначног решења. Тада ће првостепени орган доставити захтев са списима другостепеном органу, ако је другостепени орган надлежан да одлучује о захтеву. Захтев за понављање управног поступка не одлаже извршење коначног решења – нема суспензивно дејство. Ипак, постоји могућност да орган одложи извршење. "Изузетно, ако би извршење странци нанело штету која би тешко могла да се надокнади, а одлагање извршења није противно јавном интересу, нити би нанело већи или ненадокнадиву штету противној странци или трећем лицу, орган који одлучује о захтеву за понављање поступка, може решењем одложити извршење коначног решења."¹²

¹⁰ Закон о општем управном поступку, чл. 178 ст. 3.

¹¹ Милков, Д., *Управно право II – Управна делатност*, Нови Сад, 2017, стр. 255, фуснота 393.

¹² Закон о општем управном поступку, чл. 180 ст. 2.

Дакле, долази до отклањања могућих негативних последица, до којих би евентуално дошло извршењем решења, уколико се оно, након понављања, поништи или укине.

Решавање о понављању поступка – Понављање поступка је ремонстративно правно средство, јер о понављању увек решава онај орган који је донео коначно решење. Орган који је надлежан за решавање о понављању, прво је дужан да испита да ли је предмет благовремен, дозвољен, изјављен од овлашћеног лица и да ли је разлог на којем се заснива захтев учињен вероватним. Ако било који од ових услова није испуњен, орган решењем одбацује захтев. Уколико се констатује да не постоје формални недостаци и захтев не буде одбачен, надлежни орган улази у расправљање меритума предлога, односно разматра да ли је изнети разлог за понављање поступка такав да би могао да доведе до другачијег решења. Орган тада одлучује да ли разлози који се износе имају утицаја на главну ствар. Он не одлучује о оправданости захтева, већ то чини након поновљеног поступка. Ако утврди да разлози који се износе нису такве природе да би могли да доведу до другачијег решења, захтев ће надлежни орган одбити својим решењем.

Уколико захтев не буде одбачен, нити одбијен, надлежни орган доноси решење којим дозвољава понављање поступка. Суштина овог решења није да се утврди постојање разлога за понављање, с обзиром да се њиме истовремено одређује и опсег понављања (цео поступак или његови делови). Исправно је примећено да не постоји потреба да се понављају раније радње у поступку на које не утичу разлози понављања. Док захтев за понављање поступка, по правилу, нема суспензивно дејство, то суспензивно и то аутоматско, има решење којим се дозвољава понављање поступка. После доношења решења којим се дозвољава понављање, одлаже се извршење решења у односу на које је дозвољено понављање. Када се дозволи понављање, понављају се радње поступка које су раније изведене, а на које се разлози понављања односе. Поједине радње поступка, по правилу, понавља орган који је дозволио понављање поступка – то је, најчешће, другостепени орган. Ипак, и то изузетно, другостепени орган може да наложи првостепеном органу да уместо њега предузме радње у поновљеном поступку, ако првостепени орган има могућност да их брже и економичније предузме, у складу са начелом економичности поступка. Другостепени орган одређује рок у коме је првостепени орган дужан да предузме радње и достави му списе. То подразумева да на првостепени орган може да се пренесе само понављање радњи, а другостепени орган увек доноси одлуку.

После понављања поступка, а на основу свих података прикупљених, како у поновљеном, тако и у ранијем поступку, надлежни орган доноси решење о ствари која је била предмет поступка. Зависно од исхода понављања, то решење може да буде двојако. Ако се и после понављања, установи да не постоје битно другачије чињенице и околности, на снази ће остати раније

решење. Надлежни орган, с друге стране, може да донесе ново решење, којим уважавајући околности случаја, раније решење поништава или укида.

Жалба против решења којим се дозвољава понављање поступка није дозвољена. Што се тиче решења, којим се захтев за понављање одбацује, као и решења донетог након поновљеног поступка и тада, у начелу, жалба није искључена, уз важење општих правила. У том смислу, жалба би могла да се изјави само ако је решење донео првостепени орган, против чијих решења је жалба, иначе, дозвољена. Жалба не може да се изјави, ако је решење донео другостепени орган. У тој ситуацији, једино се отвара пут управно-судске заштите.

2.3. Поништавање коначног решења

Поништавање коначног решења је ново ванредно правно средство, састављено из два ванредна правна средства по претходном ЗУП-у – оглашавање решења ништавим (и разлози на основу овог ванредног правног средства) и поништавање и укидање по основу службеног надзора (и разлози на основу овог ванредног правног средства). Додати су, притом, и неки нови разлози. "Применом овог ванредног правног средства, контролише се законитост коначних управних аката донетих у управном поступку, али то не значи да не може да се примени након правноснажности. Штавише, због разлога који решење чине ништавим, поништавање може да се врши у било које доба, што значи и након што постане правноснажно".¹³

Нормирано је једанаест разлога за поништавање коначног решења. На ништава решења се односи првих шест разлога, а на рушљива решења пет. Круг субјеката који су легитимисани да уложи ово ванредно правно средство су странка и орган по службеној дужности. Иначе, у следећим случајевима ће надлежни орган поништити коначно решење.

Први разлог је ако је решење донето у ствари из судске надлежности или у ствари о којој се не одлучује у управном поступку. У управном поступку се не може решавати о судској или нормативној ствари, већ само о управној ствари, тако да решење донето у ствари из судске надлежности је ништаво и ту је реч о виду најтеже повреде надлежности.

Други разлог је ако би решење својим извршењем могло проузроковати неко кривично дело. Вршење кривичних дела је, у сваком случају, забрањено, па се не може оправдати решење органа јавне власти, које би својим извршењем проузроковало кривично дело. Елементе постојања кривичног дела утврђује сам орган који оглашава решење ништавим, а не суд својом пресудом.

Трећи разлог је ако извршење решења уопште није могуће. Немогућност извршења решења може бити због тога, што решење садржи неправилност противно правном поретку или постоје објективне немогућности за извршење.

¹³ Милков, Д., *нав. дело*, стр. 257.

Четврти разлог је ако је решење донео орган без претходног захтева странке, а које странка није накнадно, изричито или прећутно пристала. Реч је о решењима која се доносе само на захтев странке, а не и по службеној дужности. У таквим ситуацијама, неопходно је постојање захтева странке и за покретање, и за вођење поступка. Решење би било ништаво, ако би се оно донело без захтева странке. Могуће је да странци одговара донето решење, без обзира што га она није тражила. Тада странка може накнадно да пристане на решење и одржи га у правном животу. Сам пристанак може да буде изричит или прећутан. У сваком случају, пристанак би морао да буде дат пре оглашавања решења ништавим, а орган би претходно то требало да провери. Пристанак треба да буде правно могућ. Претпоставка за пристанак је да је у тој ствари странка могла да понесе захтев, али га није поднела из неког разлога. Решење наставља своје бивствовање као законито накнадним пристанком. Ако странка раније није имала право на подношење захтева, она не може ни накнадно да на то пристане.

Пети разлог постоји ако је решење донето као последица принуде, изнуде, уцене, притиска или других недозвољених радњи.¹⁴ Када је реч о недозвољеним радњама, од којих су неке побројане, није експлицитно регулисано у односу на кога су оне вршене и ко је њихов учинилац. То значи да у питању може бити службено лице или било који од учесника у поступку. Може се закључити оваквом законском формулацијом да није неопходно да недозвољене радње буду биће неког кривичног дела, што се тражи код понављања поступка. Ипак, принуда, изнуда или уцена, најчешће представљају кривична дела. Дефиниције ових појмова нису дате у ЗУП-у. То значи да су релевантне дефиниције у оквиру кривичног права. "Принуда се, међутим, јавља и као посебно, тј. самостално кривично дело усмерено против слободе и права човека и грађанина, које је, ко што смо видели, предвиђено у чл. 62. КЗС. У овом смислу она се појављује као опште кривично дело принуде, које на један свеобухватан начин садржи у себи сва обележја и све карактеристике принуде у кривичноправном смислу."¹⁵ Ипак, поред карактеристика уопштености и свеобухватности, принуда је и основно дело у случајевима када улази у састав других кривичних дела као њихов супстанцијални елемент, па јој то и даје вишеструки значај у кривичном праву. "Изнуда је истовремено имовинско, насилничко, колективно и продужено кривично дело која има вишеструку правну природу, карактер и значај. Она је у Кривичном закону Републике Србије прописана је у глави двадесетпрвој, у групи кривичних дела против имовине, у одредби члана. Само кривично дело се састоји у принуђивању другог лица да нешто учини или не учини на штету своје или туђе имовине употребом силе или претње у намери учиниоца да себи или другом прибави

¹⁴ По први пут, овај разлог за поништавање решења, уведен је изменама и допунама ЗУП-а из 1986. године.

¹⁵ Јовић, М., *Принуда у кривичном праву*, Безбедност, бр. 2/2002, стр. 271.

противправну имовинску корист. У односу на раније законско решење (из 1977. године) сада је за постојање дела потребно постојање, поред силе, само претња, али не и „озбиљна“ претња (како је то раније било предвиђено) јер се то подразумева. Заштитни објект овог кривичног дела је имовина у својој свеукупности. Она, дакле, у смислу објекта напада обухвата туђу покретну и непокретну имовину, као и имовинска права и интересе другог физичког или правног лица.¹⁶ "Уцена или 'шантажа' као имовинско кривично дело са елементима насиља представља лакши или привилеговани облик изнуде (какав је иначе познат у упоредном кривичном законодавству). Ради се о лакшем облику изнуде имајући у виду да се у овој инкриминацији налази блажи облик принуђивања пасивног субјекта применом специфичне претње као облика принуде која је слабијег интензитета, него сила која се алтернативно са претњом налази у основи појма кривичног дела изнуде."¹⁷ Треба приметити да се овде претња састоји у стављању у изглед пасивном субјекту да ће за њега или њему блиско лице открити нешто што може шкодити њихов части или угледу. Уцена, као кривично дело из члана 215 Кривичног законика¹⁸, састоји се у принуђивању другог лица да нешто учини или не учини на штету своје или туђе имовине, претњом да ће се за њега или њему блиско лице открити нешто што би шкодило њиховој части или угледу од стране учиниоца, који поступа у намери да за себе или другог прибави противправну имовинску корист. Притисак није регулисан као кривично дело. Међутим, овде се ради о благој врсти принуде, која се може вршити на различите начине. Поред наведених радњи, коначно решење се може поништити, ако оно представља резултат других недозвољених радњи, без обзира на то што оне нису изричито наведене. Ако нека од недозвољених радњи, уједно представља и биће неког кривичног дела, то је разлог за понављање управног поступка.

Шести разлог је ако решење које садржи неправилност, која је по некој изричитој законској одредби, предвиђена као разлог ништавости. Наиме, могуће је да посебним прописима буде предвиђен још неки разлог за ништавост решења. То мора бити изричито регулисано.

Седми разлог је ако је решење донео стварно ненадлежан орган, изузев Владе, а не ради се о повреди стварне надлежности, која је предвиђена у тачки 1 (решење из судске надлежности или у ствари у којој се не одлучује у управном поступку). Повреда стварне надлежности тиче се ствари које су, иначе, управне, односно представљају надлежност органа управе, али не конкретног органа који је донео решење. Ту је, посредно, релативна повреда стварне надлежности. Притом, у тачки 1 се ради о апсолутној повреди стварне

¹⁶ Николић, Г., *Кривична дела изнуде, докторска дисертација*, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2018, стр. 112.

¹⁷ Јовашевић, Д., *Кривично право, Посебни део*, Београд, 2014, стр. 178-179.

¹⁸ Кривични законик, Сл. гласник РС, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 и 94/2024.

надлежности – у залажењу у судску надлежност или у одлучивању о нечему, о чему не може да се одлучује у управном поступку. Релативна повреда стварне надлежности, чини решење рушљивим. Решење је ништаво, ако је дошло до апсолутне повреде стварне надлежности. У оквиру овог разлога за поништавање коначног решења, регулисано је да разлог за ово ванредно правно средство не представља повреда стварне надлежности, која је учињена од стране Владе. У том смислу, ако је за доношење решења предвиђена надлежност органа управе или посебне организације, а решење доноси Влада, такво решење се не може поништити, зато што га није донео стварно надлежни орган. Ову одредбу треба посматрати узимајући у обзир положај Владе у односу на органе управе и, у вези с тим, познато је да органи управе не могу у односу на Владу вршити надзор, што значи да не могу поништавати Владино решења, нити контролисати Владу. Наиме, само Влада може да контролише управу, а не управа Владу.

Осми разлог је ако је у истој управној ствари донето правноснажно решење, којим је управна ствар друкчије решена. Имајући у виду начело правноснажности, које значи да у истој управној ствари не могу да се донесу два решења с различитом садржином, ипак треба имати у виду изузетак од овог начела. Наиме, могуће је да је у истој ствари прво донето негативно решење, а онда позитивно. Тада ова забрана не важи, због чињенице да негативна решења не могу да стекну правноснажност. Поставља се питање, шта значи иста ствар? Истра ствар представља исту фактичку ситуацију и идентичност странака. Могуће је поништити ново решење, ако се догоди да и поред постојања правноснажног решења, у истој ствари буде донето другачије решење.

Девети разлог је ако приликом доношења решења није правилно спроведен поступак за давање претходне или накнадне сагласности или мишљења другог органа. Овде се ради о ситуацији постојања заједничких решења. За законитост заједничких решења, неопходно је да у њиховом доношењу партиципирају два или више органа. Ако то изостане, решење је незаконито и могућ је његов поништај.

Десети разлог је ако је решење донео месно ненадлежни орган. Повреда месне надлежности подразумева да је стварно надлежни орган зашао у месну надлежност неког другог органа и донео решење. Такво решење се може поништити.

Једанаести разлог је ако решење, уопште, не садржи или садржи погрешно упутство о правном средству. Ово је нови разлог за поништавање, који треба довести у конекцију са одредбама ЗУП-а о деловима решења и недостацима у вези са упутством о правном средству. Наиме, чл. 146 ст. 6 гласи: "Странка којој је дато погрешно упутство о правном средству, може да поступи по прописима или по упутству, због чега не сме да трпи штетне последице. Кад није било никаквог упутства или је било непотпуно, странка може да поступи по важећим прописима или да у року од осам дана од када је обавештена о решењу, захтева допуну решења." Дакле, странка би могла да тражи

поништавање коначног решења, само ако није било упутства или је било недостатака у упутству о правном средству, а она због тога није искористила своје право на употребу правног средства, па је решење постало коначно и правноснажно.

Коначно, решење се може поништити на захтев странке или *ex officio*. Надлежни орган може да поништи решење у целини или делимично. Када је реч о роковима за употребу овог ванредног правног средства, за првих шест разлога није предвиђен рок, па се такав недостатак може увек поништити. Реч је о недостацима који чине решење ништавим. Када је реч о седмом, осмом и деветом разлогу, решење се може поништити у року од пет година од коначности решења, а када је реч о десетом и једанаестом разлогу, рок за поништавање је годину дана од коначности решења.

Осим експлицитно наведених разлога за поништавање коначног решења, у ст. 3 чл. 183 ЗУП-а, предвиђен је још један разлог за поништавање. Он гласи: "Другостепени орган или надзорни орган ће решењем по службеној дужности, у целини или делимично, поништити коначно решење, ако у њему није уопште или није правилно примењен материјални закон, други прописи или општи акт. Решење ће се поништити у року од годину дана од коначности решења." Дистинкција између овог разлога и претходно наведених једанаест је што је овде сужен круг субјеката који су легитимисани на подношење захтева за поништај. Наиме, решење се може поништити само по службеној дужности. Такође, у Закону није регулисано о каквим се повредама материјалног прописа ради. Повреда може бити у томе што материјални закон није уопште примењен или је примењен, али неправилно, а може се састојати у чињењу грешке приликом коришћења овлашћења на вршење дискреционе оцене у погледу правно везаних делова. Повреде процесне природе нису основ за поништавање решења.

Када је реч о надлежности за поништавање коначног решења, правило гласи да је надлежан другостепени орган, односно надзорни орган. Ипак, ако ови органи не постоје, онда решење поништава орган који је донео коначно првостепено решење. То се односи на ситуацију када против првостепеног решења није дозвољена жалба, с обзиром да оно тада одмах постаје коначно, а не постоји надзорни орган. По правилу, против првостепених решења републичких министарстава и посебних организација, није дозвољена жалба, а ако је дозвољена, онда решава Влада. С обзиром да је Влада и надзорни орган у односу на републичке органе и организације, у таквим случајевима она може да употреби ово ванредно правно средство. Повреда материјалног закона, као разлог за укидање, у ЗУП-у није прецизирана, па у том смислу, то може да буде било која повреда закона, којом се установљавају права или обавезе. Треба имати у виду да, по природи ствари, против решења о поништавању коначног решења, не може да се изјави жалба, већ је отворен пут за управно-судску заштиту у управном спору.

2.4. Укидање решења

Укидање решења је ново ванредно правно средство, које није постојало у претходном закону. "Овај ванредни правни лек је настао синтезом два претходна лека: ванредно укидање решења и укидање (и мењање) правноснажног решења уз пристанак или по захтеву странке."¹⁹ Следећи су разлози за укидање решења:

Први разлог, ако је решење постало извршно, а укидање је потребно ради отклањања тешке и непосредне опасности по живот и здравље људи, јавну безбедност, јавни мир и јавни поредак или ради отклањања поремећаја у привреди, ако сврха укидања не може успешно да се отклони другим средствима, којима се мање дира у стечена права. Реч је о разлогу који је повезан са начелом заштите права странака и остваривања јавног интереса у чл. 7 ЗУП-а. Њему је, с једне стране, сврха да се омогући кад за то не постоји друга солуција, уклањање потпуно законитог решења, ради заштите јавног интереса, али се води рачуна и о заштити права странака. Код овог разлога није предвиђен рок. Међутим, то се мора учинити пре него што се садржина решења испуни. После тога, било би несврсисходно да дође до укидања, осим како је и примећено, ако је реч о решењима којима се успостављају неки односи трајне природе. "Смисао одређивања да може да се укине решење које је извршно, није у томе да се формално забрани његово укидање, пре него што постане извршно, већ раније од тога ни не постоји потреба за укидањем. Наиме, само постојање решења не угрожава примарне друштвене интересе, већ његово извршење. Према томе, смисао укидања је да се спречи извршење таквог решења. С друге стране, могуће је да пре стицања извршности, такво решење буде уклоњено из правног поретка, па да до потребе за оваквим укидањем ни не дође."²⁰ Закон је предвидео као норму која је садржана за сва ванредна правна средства, иако се додуше тиче овог првог разлога, да странка која трпи стварну штету услед укидања извршног решења, ради отклањања тешке и непосредне опасности по живот и здравље људи, јавну безбедност, јавни мир и јавни поредак или ради отклањања поремећаја у привреди, има право на накнаду претрпљене штете, осим накнаде за изгубљену добит.

Други разлог је ако је решење постало правноснажно, а то тражи странка на чији захтев је донето, а укидање није противно јавном интересу, нити интересу трећих лица. Овде је реч о решењу које се не доноси по службеној дужности, већ на захтев странке, а претпоставка је да је реч о решењу које је неповољно по странку. Да би побољшала свој положај, странка подноси захтев за укидање решења. Међутим, орган није обавезан да прихвати предложену промену. Решење може да се укине без обзира што је постало правноснажно и ако, притом, не садржи незаконитост која је предвиђена као основ за неко друго

¹⁹ Димитријевић, П., *Управно право – Општи део*, Ниш, 2019, стр. 337.

²⁰ Милков, Д., *нав. дело*, стр. 263.

ванредно правно средство. Потребно је да орган то прихвати уз вођење рачуна да укидање не буде противно јавном интересу, нити интересу трећих лица. По овом основу, за укидање решења није нормиран никакав разлог. У претходном Закону о општем управном поступку, постојала је могућност за уклањање правноснажног решења уз пристанак или захтев странке, али ако садржи повреду материјалног закона. Док је постојао правни лек, укидање и мењање правноснажног решења уз пристанак или по захтеву странке, указано је: "Наиме, ако је правноснажним решењем, странка стекла неко право, а орган који је донео то решење, сматра да је у том решењу неправилно примењен материјални закон (закон којим се уређују права и обавезе субјеката), тај исти орган може решење укинути или изменити ради његовог усклађивања са законом, само ако странка која је на основу тог решења стекла право на то пристане и ако се тиме не вређа право трећег лица."²¹ На основу новог Закона, нема таквог ограничења, па у формалном смислу посматрано, може да се укине и законито решење, односно решење које не садржи никакав недостатак. Међутим, није добро законско решење које уопште не предвиђа како орган одлучује ако не прихвати захтев за укидање.

Трећи разлог је када је то посебним законом одређено. Као солуција, остављено је да се неким посебним законом регулише укидање неких решења у одређеним ситуацијама. То би се односило, дакле, на ситуације када решење садржи одређен карактеристичан недостатак регулисан као разлог за укидање у неким посебним законима. Иначе, другостепени орган или надзорни орган је надлежан за примену овог ванредног правног средства. Ако таквог органа нема, тада ће за примену овог ванредног правног средства бити надлежан орган који је донео првостепено решење. Решење може да се укине на захтев странке или по службеној дужности. Ова законска одредба не одговара другом разлогу за укидање, јер је ту круг субјеката, као што смо рекли, сужен, па је регулисано да се правноснажно решење укида само ако то тражи странка. Не мора се укинути цело решење. Могуће је то учинити делимично, ако је и на такав начин отклонити опасност, односно заштити јавни интерес.

2.5. Поништавање, укидање или мењање правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана

Поништавање, укидање или мењање правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана, представља ново ванредно правно средство. Заштитник грађана ступа у акцију након што странка исцрпи сва правна средства, а то значи да тада решења, по правилу, постану правноснажна, тј. непроменљива. Законодавац је креирањем овог правног средства створио правни основ да органи уваже препоруке Заштитника грађана и пониште, укину или измене своје решење. Реч је о решењима која су незаконита, чије поништавање,

²¹ Марковић, Р., *Управно право – општи део*, Београд, 2002, стр. 448.

укидање или мењање, препоручује Заштитник грађана, ради усклађивања са законом. Услов за овакво поништавање, укидање или мењање правноснажног решења, јесте да на то пристане странка, као и противна странка и да се не вређа интерес трећег лица. Питање је ефикасности овог правног лека, с обзиром да орган нема обавезу да уважи препоруку Заштитника грађана, али мора одмах да га обавести о томе да не сматра да треба да поступи по његовој препоруци. Није предвиђен рок за употребу овог ванредног правног средства.

"Овим правним средством требало је отклонити недостатак ЗУП-а из 1997. године, који се састоји у следећем. Наиме, у пракси се јавио проблем да орган не може увек да поступи по препоруци Заштитника грађана, упркос томе што је заиста учинио неправилност и што жели да поступи по препоруци. Чак и кад је то могуће, у неким ситуацијама орган мора да уложи ванредни напор да пронађе одговарајући правни пут за тако нешто. Тај проблем решен је увођењем посебног основа за поништавање, укидање или измену управног акта на препоруку Заштитника грађана. Тиме препоруке Заштитника грађана нису постале обавезујуће, јер би се то косило са самом природом његових овлашћења и његовог положаја, али се омогућило органу да увек кад то хоће и без улагања посебног напора може по њима да поступи. На овај начин је поступање по препорукама Заштитника грађана учињено економичнијим, бржим и ефикаснијим."²²

3. Заједничке одредбе за ванредна правна средства

За сва ванредна правна средства у Закону о општем управном поступку, регулисане се неке заједничке одредбе. Ту се мисли на рок за издавање решења, на правне последице поништавања и укидања решења, на правна средства и дужност обавештавања. Када је реч о року, регулисано је да се решење донето у поновљеном поступку издаје најкасније у року од 60 дана од покретања поступка, а исти рок важи и за решење о поништавању коначног решења и укидању решења. Реч је о позитивној новини, која није постојала у претходном закону. Иначе, у ЗУП-у је изричито предвиђена дистинкција између правних последица две врсте уклањања решења из правног поретка – између поништавања и укидања.

Поништавање решења је одстрањивање решења из правног поретка са свим правним последицама које је до тада произвело. То значи да се решење тада уклања из правног поретка (*ex tunc*), односно од тренутка када је почело да производи своје дејство. Укидање решења производи последице само за будућност (*ex nunc*). То значи да се не одстрањују правне последице које је до тада произвело, него се само онемогућава даље произвођење правних последица решења. Што се тиче правних средстава, предвиђено је следеће: "на

²² Томић, З., Миловановић, Д., Цуцић, В., *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*, Београд, 2017, стр. 207.

решења донесена у посебним случајевима уклањања и мењања решења, изузев у случају мењања и поништавања решења у вези са управним спором, може се поднети жалба."²³ Израз који се односи на решења донета у "посебним случајевима уклањања и мењања" је, уствари, законско означавање ванредних правних средстава. У том смислу, жалба је предвиђена против свих решења донетих по ванредним правним средствима. Међутим, код решења којим се дозвољава понављање поступка, жалба не може да се изјави.

Ова новела у Закону ствара одређене дилеме. Тако се поставља питање надлежности за одлучивање по жалби против решења другостепених и надзорних органа, а најчешћа је ситуација да они доносе решења по ванредним правним средствима. Поставља се питање ко треба да буде надлежан да одлучује по њиховим решењима. Уколико решење донесе првостепени орган, онда је јасно да се против таквог решења може изјавити жалба. Није предвиђено никакво ограничење у погледу жалбе (у овој одредби новог ЗУП-а), без обзира на природу доносиоца, па по тој формулацији, жалба може да се изјави без обзира на то ко је доносилац решења. У чл. 151 ст. 1 ЗУП-а, право на жалбу је ограничено само на решења првостепеног органа. Дакле, не и против решења другостепеног органа. Против првостепених решења министарстава и републичких посебних организација, по правилу није дозвољена жалба, осим ако је то изричито предвиђено законом. Може се поставити питање, да ли то значи да је жалбу могуће изјавити и против решења министарства и републичких посебних организација, јер је тако регулисано ЗУП-ом? Ако је жалба против првостепених решења министарстава и републичких посебних организација законом дозвољена, тада по жалби решава Влада. "Да ли то значи да је новим ЗУП-ом створена норма по којој Влада постаје редован другостепени орган, у односу на сва решења по ванредним правним средствима, која донесу републичка министарства и републичке посебне организације? С друге стране, ако нема другостепеног органа, онда решења по ванредним правним средствима доноси надзорни орган, а за министарства је надзорни орган Влада. Међутим, по изричитој одредби ЗУП-а (чл. 151 ст. 2), против решења Владе (без изузетка!) не може да се изјави жалба."²⁴

У ЗУП-у је у вези са поништавањем и укидањем решења посебно регулисана обавеза свих органа да увек када сазнају за постојање разлога за понављање поступка или за поништавање и укидање решења, о томе одмах обавесте орган који је надлежан да по службеној дужности покрене одговарајући поступак, као и јавног тужиоца. Оно што је нејасно, а то је зашто је у новом ЗУП-у предвиђена обавеза обавештавања јавног тужиоца, када више није регулисано његово право да покрене било које правно средство. У старом Закону о општем управном поступку, било је предвиђено да јавни тужилац може да покрене ванредна правна средства, па је било и логично

²³ Закон о општем управном поступку, чл. 188 ст. 1.

²⁴ Милков, Д., *нав. дело*, стр. 266.

установљивање обавезе његовог обавештавања. Сада, када не постоји право јавног тужиоца да покрене ванредна правна средства, не треба ни да постоји обавеза његовог обавештавања.

4. Закључак

Важећим Законом из 2016. године је измењен систем ванредних правних средстава. Уместо, дотадашњих шест ванредних правних средстава, сада постоји пет, уз промену њихових назива. Као ванредна правна средства у управном поступку, данас постоје: 1) мењање и поништавање решења у вези са управним спором; 2) понављање поступка; 3) поништавање коначног решења; 4) укидање решења и 5) поништавање и укидање или мењање правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана. Када је реч о промени назива, дотадашње ванредно укидање решења у новом Закону је преименовано у укидање решења, с тим да је изостало ванредно правно средство укидање законитог решења. Поништавање или укидање решења по основу службеног надзора и оглашавање решења ништавим, добили су назив поништавање коначног решења. Ипак, ваља приметити да осим извршених промена назива, разлози за употребу ванредних правних средстава, надлежност органа и рокови за њихову употребу нису значајније мењани. Дакле, не може се говорити о суштинским променама у систему ванредних правних средстава. То даље значи да нови систем ванредних правних средстава у Закону о општем управном поступку из 2016. године, не значи и повећање степена правне заштите странака у управном поступку. Примера ради, ново ванредно правно средство – поништавање коначног решења, настало је спајањем два претходна ванредна правна средства – оглашавање решења ништавим и поништавање решења по основу службеног надзора.

Од укупно једанаест разлога за његову употребу, само један је нови разлог за коришћење овог вида ванредне правне заштите странака. У питању је случај "ако решење, уопште не садржи или садржи погрешно упутство о правном средству". Код понављања поступка, само су два нова, од укупно дванаест разлога за изјављивање. У питању су случајеви, ако је уставни суд у истој управној ствари у поступку по уставној жалби, утврдио повреду или ускраћивање људског или мањинског права и слободе зајемчене Уставом, а истовремено није поништио оспорено решење; као и ако је Европски суд за људска права у истој управној ствари, накнадно утврдио да су права или слободе подносиоца представке повређена или ускраћена. Такође, ново ванредно правно средство – укидање решења, настало је од ранијег ванредног правног средства – ванредно укидање. Том новом правном средству придодат је само један нови разлог – ако је решење постало правноснажно, а то тражи странка на чији захтев је донето, а укидање није противно јавном интересу, нити интересу трећих лица. Такође, установљен је и правни основ да се посебним законима, у посебним управним поступцима, предвиде и други

разлози за употребу. Сматрамо да ће значајне термилошке измене, које су извршене у називима већине ванредних правних средстава, више допринети стварању конфузије до странака и њихових правних заступника, него што ће доћи до подизања нивоа правне заштите у случају коначних, извршних или правноснажних управних аката.

*Milan Rapajić, Ph.D., Associate Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

EXTRAORDINARY LEGAL REMEDIES IN THE LAW ON GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Summary

Extraordinary legal remedies are legal remedies that are used against administrative acts, that can no longer be challenged in the regular procedure, i.e. against final, legally binding or enforceable administrative acts. As with regular legal remedies, the grounds for using extraordinary legal remedies are in principle the same, but they are narrower in scope. Extraordinary legal remedies can be used only if a certain administrative act contains an error in terms of legality, but not in terms of expediency, which means that an error in the exercise of discretionary assessment cannot be controlled by the use of extraordinary legal remedies. The reason for using a certain extraordinary legal remedy cannot be any violation of the law, but only serious violations, which are listed in the Law on General Administrative Procedure. Extraordinary legal remedies differ from regular ones (as indicated in the paper) in terms of their deadlines, which are significantly longer, and sometimes unlimited. There are also differences in the range of entities that can use them. Namely, depending on the means, some entities are excluded from using extraordinary legal remedies, and these means do not have a suspensive effect. The law also regulates the consequences after the successful use of certain extraordinary legal remedies (sometimes it is annulment, sometimes only abolition, and sometimes amendment). The author indicates in the paper that in the case of extraordinary legal remedies, priority is given to the protection of legality and the protection of the rights and legal interests of citizens and organizations in relation to immutability and legal certainty. The Law on General Administrative Procedure provides for a smaller number of extraordinary legal remedies compared to the previous law, and there are now five of them, namely: changing and annulling a decision in an administrative dispute, repeating the procedure, annulling a final decision, revoking a decision and

annulling, annulling or changing a legally binding decision upon the recommendation of the Ombudsman.

Key words: *extraordinary legal remedies, changing and annulling a decision in an administrative dispute, repeating the procedure, annulling a final decision, annulling a decision and annulling, annulling or changing a legally binding decision upon the recommendation of the Ombudsman.*

Литература

- Васиљевић, Т., *Систем кривичног процесног права СФРЈ*, Београд, 1981
Димитријевић, П., *Управно право – Општи део*, Ниш, 2019.
Закон о општем управном поступку, Сл. гласник РС, бр. 18/2016, 95/2018 - аутентично тумачење и 2/2023 - одлука УС.
Јовашевић, Д., *Кривично право, Посебни део*, Београд, 2014.
Јовић, М., *Принуда у кривичном праву*, Безбедност, бр. 2/2002.
Кривични законик, Сл. гласник РС, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 и 94/2024.
Камарић, М., *Управни поступак*, Сарајево, 1978.
Кунић, П., *Управно право*, Бања Лука, 2008.
Лончар, З., *Понављање управног поступка*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 1/2020.
Марковић, Р., *Управно право – општи део*, Београд, 2002.
Милков, Д., *Управно право II – Управна делатност*, Нови Сад, 2017.
Николић, Г., *Кривична дела изнуде, докторска дисертација*, Правни факултет Универзитета у Нишу 2018.
Томић, З., Миловановић, Д., Џуџић, В., *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*, Београд, 2017.
Устав Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 98/2006 и 115/2021.