

*Др Драган Милков, редовни професор
Правног факултета у Новом Саду*

ПРАВНА СРЕДСТВА У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

***Сажетак:** Правно средство је процесна радња која омогућава незадовољним учесницима да побијају законитост или правилност управних аката. У управном поступку постоје редовна и ванредна правна средства, слично као у судским поступцима. Једино редовно правно средство је жалба, док постоји седам ванредних правних средства.*

***Кључне речи:** управно право, управни поступак, правна средства, положај странке у управном поступку, жалба.*

1. Смисао и значај правних средстава

Правна средства представљају процесне радње које служе томе да незадовољни учесници у управном поступку побијају законитост или правилност донетог управног акта.

Читав управни поступак постављен је тако да му као резултат буде законито и правилно решење. Том циљу служе сва правила поступка, а посебно правила о утврђивању чињеница. Међутим, увек је могуће да дође до одређених грешака, било везано за спровођење поступка, утврђивање чињеница или примену материјалног права на конкретан случај. Због тога се јавља потреба за могућношћу отклањања грешака учињених приликом доношења решења. Та потреба постоји како због заштите права и правних интереса странака, тако и због заштите јавног интереса, односно објективне законитости.

До грешака приликом доношења решења може доћи из различитих разлога. Могуће је да грешка буде учињена због несавесности или неспособности службеног лица које води поступак, евентуално због одређених злоупотреба, због грешака које је учинила странка одређеним пропуштањем или недозвољеним радњама, због пропуста осталих лица (лажно сведочење, грешке у вештачењу и сл.), као и због објективних разлога, као што је стицање нових сазнања о чињеницама и сл. Но, и поред највеће савесности свих учесника у управном поступку, грешке су увек могуће, па можда и неминовне. Због тога постоје правна средства, којима је циљ отклањање учињених грешака.

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. По правилу, поступак по редовним правним средствима се у управном поступку не може водити по службеној дужности, док таква могућност постоји када је реч о ванредним правним средствима.

Основни смисао и значај правних средстава налази се у обезбеђивању могућности исправљања учињених грешака, тако да се дође до законитог и правилног акта. Управа делује ради реализације јавног интереса одређеног правним прописима, па би свако одступање од тога значило истовремено и довођење у питање основних циљева који су пред управу постављени. Исто тако, право на жалбу је једно од основних права грађана, загарантовано већ у Уставу Републике Србије.¹

Правна средства служе и уједначавању управне праксе, јер одлуке виших органа несумњиво утичу на будућу праксу првостепених органа у одређеним ситуацијама. У том смислу, може се рећи да само постојање правних средстава већ има одређено превентивно дејство. Свест о могућности нападања извесне одлуке намеће доносиоцу акта веће обавезе и већу савесност у поступању.

Сва правна средства обележена су са два захтева, који могу бити и међусобно противречни. С једне стране, то је захтев за постизањем потпуне законитости и правилности, а са друге, постоји потреба за економичношћу и правном сигурношћу. Захтев за постизањем потпуне законитости и правилности би налагао вечито постојање могућности преиспитивања

¹ „Свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се решава о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу“, члан 36, став 1 Устава Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије“, број 98 од 10.11.2006. године.

одлуке донете у управном поступку, све док и последња сумња у том погледу не би била отклоњена. Међутим, такав поступак би могао бити веома неекономичан, због дужине трајања, као што би стална могућност преиспитивања донетог акта директно утицала на смањење правне сигурности и извесности у правима и обавезама. Због тога су правна средства постављена тако да се постигне извештајан склад у остварењу ових захтева. Правним средствима се, најпре, омогућава нападање незаконитих и неправилних управних аката и елиминисање недостатака које такви акти садрже. Међутим, због остварења другог захтева, право на употребу правних средстава је ограничено роковима, осим за најтеже повреде закона, а након тога се више не дозвољава побијање одлуке.

2. Врсте правних средстава

Поред заједничког смисла свих правних средстава – да служе отклањању незаконитости или неправилности учињене приликом доношења управног акта – могу се уочити и одређене разлике које међу правним средствима постоје. Најважнија подела свих правних средстава јесте на редовна и ванредна.

2.1. Редовна и ванредна правна средства

Основни критеријум за разликовање редовних и ванредних правних средстава тиче се тренутка у коме се могу користити, могућности коришћења и разлога.

Редовна правна средства представљају уобичајену и нормалну могућност оспоравања управног акта, пре него што акт постане коначан. Поступак по редовним правним средствима (жалбени, другостепени поступак) чини редовну фазу у току управног поступка (ако се пропусти, не може се водити управни спор), па је због тога рок за изјављивање жалбе релативно кратак. За редовно правно средство не постоји никакво ограничење у погледу разлога, тако да се може користити због било које повреде законитости или правилности учињене приликом доношења акта који се напада.

Према Закону о општем управном поступку, једино редовно правно средство је жалба. Приговор, као правно средство које у другим поступцима представља редовно правно средство, није у ЗУП-у предвиђен као

убичајена могућност.² Постоји само могућност да се приговор предвиди посебним прописима у посебним управним областима.

2.2. Жалба

2.2.1. Опште карактеристике жалбе

За остваривање права и правних интереса појединаца и организација, као и за заштиту законитости, жалба има велики значај. Жалба је једино, али универзално редовно правно средство које се може употребити против свих првостепених одлука донетих у управном поступку. Она омогућава да се све првостепене одлуке донете у управном поступку подвргну контроли. Значај жалбе није умањен чињеницом да у нашем правном систему постоји редовна судска контрола законитости свих управних аката, која се врши у управном спору. Штавише, ако је жалба допуштена, а странка пропусти да је изјави, касније се не може водити управни спор.

Предмет жалбе је законитост или целисходност управних аката донетих у првом степену (у ЗУП-у се говори о жалби против решења, а не управног акта, али решење није једина форма у којој се може донети управни акт, нити би жалба могла бити одбачена само зато што управни акт није донет у форми решења). Поред тога, предмет жалбе може бити и ћутање управе, јер у том случају није донет никакав акт, а странка се може жалити као да је захтев одбијен, тј. као да је донет негативан акт.

Повреда законитости, као предмет жалбе, може се односити на било коју повреду формалног или материјалног закона, док се повреда целисходности односи само на управне акте који се доносе на основу дискреционе оцене и то у делу саме слободне оцене, ако јавни интерес није на најбољи начин заштићен.

Право жалбе, загарантовано Уставом Републике Србије, а одређено већ основним начелима управног поступка, регулисано је као право које се може користити против свих првостепених решења, а искључено је само ако је то изричито предвиђено, под условом да је обезбеђен други вид заштите права и законитости.

² Занимљиво је да се у одредбама Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97) које се односе на поднеске (чл. 54) помиње да у поднеске спадају захтеви, предлози, пријаве, молбе, жалбе, приговори и друга саопштења којима се странке обраћају органима, иако се у овом истом пропису уопште не предвиђа могућност подношења приговора.

Но, већ у самом ЗУП-у регулисани су и случајеви у којима је начелно жалба искључена. То се односи на случај ако нема другостепеног органа који би решавао по жалби, а то су првостепена решења министарства или другог самосталног органа управе, односно управне организације (члан 214, став 1). У односу на самосталне републичке органе управе не постоје другостепени органи који би решавали по жалби, па је право жалбе искључено из објективних разлога. Међутим, од овога правила постоји изузетак. Жалба се, ипак, може изјавити и против првостепених решења самосталних органа, ако је то изричито предвиђено законом, као и ако се ради о управној ствари у којој је искључен управни спор. У првом случају је основ за изјављивање жалбе изричита одредба закона, при чему се истовремено мора одредити и орган који ће решавати по жалби, док се у другом случају води рачуна о заштити права и правних интереса странака. Наиме, ако није могуће изјавити ни жалбу, нити водити управни спор, странке не би имале никакву могућност да заштите своја права и правне интересе, те би већ првостепена одлука била правноснажна.

Међутим, у одређеним случајевима је жалба апсолутно искључена. Жалба се никада не може изјавити против решења владе (члан 214, став 2).³ Разлог за апсолутно искључење жалбе у овом случају, налази се у чињеници да у односу на Владу не постоји непосредно виши орган који би контролисао њене управне акте и решавао по жалби.

Субјекти овлашћени на подношење жалбе су, пре свега, странке, које су у том својству учествовале у управном поступку и које сматрају да им је првостепеним решењем повређено неко право или правни интерес. Поред тога, право жалбе имају и лица која нису учествовала у првостепеном поступку, а требало је да учествују као странке, као и трећа заинтересована лица која ради заштите својих правних интереса имају право да учествују у поступку, без обзира на то да ли су стварно и учествовали у првостепеном поступку. Међутим, за разлику од странке која је учествовала у првостепеном поступку, која аутоматски има право жалбе, за друга лица претходно треба да се утврди да ли им се својство странке може признати, тј. да ли су легитимисани на подношење жалбе.

³ У старом ЗУП-у је било предвиђено да се жалба не може изјавити ни против првостепених решења која донесу скупштине, но, тога више нема у новом Закону. Из тога би се могао извести закључак да сада начелно постоји могућност да се изјави жалба против првостепеног решења скупштине, али се појављује практичан проблем, ко би нпр. био надлежан да решава по жалби против првостепеног решења Народне скупштине.? Такав орган не постоји!

Право жалбе могу имати и остали учесници у управном поступку, као што су сведоци, вештаци и тумачи, али је њихово право ограничено само на онај део решења у коме се одлучује о њиховим правима (трошкови, награде и сл.). Ова лица не могу изјавити жалбу која би се односила на главну ствар, јер се ту не одлучује о њиховим правима и обавезама.

Жалбу могу изјавити и јавни тужилац, јавни правобранилац и други државни органи, ако су законом овлашћени, против првостепеног решења којим је повређен закон у корист појединаца или правног лица, а на штету јавног интереса. То значи да ови субјекти, штитећи интересе друштвене заједнице, могу користити право жалбе, али ако је то предвиђено посебним законом.

Општи рок за жалбу износи петнаест дана од дана достављања решења, ако законом није другачије одређено (члан 220). Посебним прописима се може одступити од овога рока и предвидети и дужи и краћи рок за жалбу од петнаест дана.

Рок за жалбу спада у категорију преклузивних рокова, што значи да његовим пропуштањем странка губи право на изјављивање жалбе. У том случају, ако се жалба не изјави у прописаном року, решење постаје коначно и извршно, али и правноснажно, јер се управни спор не може водити ако није изјављена жалба која је била допуштена. Једина могућност за странку, ако је из објективних разлога пропустила рок за жалбу, јесте да тражи повраћај у пређашње стање.

Овај рок је рок који је предвиђен за жалбу против решења које је донето у првом степену. Међутим, ако се ради о ћутању управе, тј. ако није донето никакво решење поводом захтева странке, рок је дилаторан, што значи да се жалба не може изјавити пре него што прође рок за доношење решења. Таква жалба никада не може бити неблаговремена, једино може бити преурањена.

Жалба има двоструко правно дејство: деволутивно дејство и суспензивно дејство.

Деволутивно дејство жалбе значи да се решавање у другом степену преноси обавезно на неки други орган, а да не може решавати исти орган који је решење донео (лат. *devolvere* значи: превалити, свалити). Тиме се обезбеђује већи степен објективности и непристрасности, али и стручности, с обзиром на то да по жалби решавају, по правилу, виши органи. ЗУП-ом је изричито предвиђено да се за решавање у другом степену не може утврђивати надлежност у оквиру органа који је у управној ствари решавао у првом степену (члан 216). Принцип деволутивности је видљив и код сложених решења, јер се не дозвољава да по жалби решава чак ни орган који је учествовао у доношењу решења давањем сагласности, одобрења или потврде.

Суспензивно дејство жалбе значи да се у току рока за жалбу, као и када је жалба прописно изјављена, решење не може извршити све док се другостепено решење (ако је жалба изјављена) не донесе и не достави странци. Међутим, од правила о суспензивном дејству жалбе постоје одређени изузеци.

Изузетно, решење се може извршити и у року за жалбу, као и када је жалба изјављена, у следећим случајевима (члан 221, став 2):

- ако је то законом предвиђено (тако је нпр. предвиђено посебним прописима за пореска решења, за решење о одузимању путне исправе, решење о одузимању оружја и оружног листа);
- ако се ради о предузимању хитних мера које представљају основ за вођење скраћеног управног поступка по члану 131, став 1, тачка 4; или
- ако би услед одлагања извршења била нанета некој странци штета која се не би могла поправити.

Како у овом последњем случају постоји могућност да некој другој странци буде нанета штета, ако се касније покаже да решење није било законито, може се тражити одговарајуће обезбеђење од странке у чијем интересу се извршење спроводи и тиме условити извршење.

Жалба је поднесак којим овлашћени субјекти нападају законитост или правилност првостепеног решења, с тим што се може и усмено изјавити на записник код надлежног органа. У том смислу, жалба мора имати одређене елементе, како би се по њој могло поступати. Ако се усмено изјављује, онда о томе води рачуна надлежни орган, а ако се подноси у писменој форми, па не буде потпуна, са жалбом ће се поступити на једнак начин како се иначе поступа са непотпуним поднесцима.

У ЗУП-у су предвиђени одређени обавезни елементи жалбе, при чему се законодавац руководио принципом демократичности у изјављивању жалбе, тако да је предвиђен минимум обавезне садржине. Пре свега, у жалби се мора навести решење које се побија, тако што ће бити означен назив органа који га је донео, као и број и датум решења. У погледу разлога за изјављивање жалбе, довољно је да жалилац изнесе у ком погледу је незадовољан решењем, али не мора давати посебно образложење (члан 222, став 1). Тиме је омогућено свим субјектима да своје незадовољство против првостепеног решења изразе на једноставан начин, а не тражи се никакво посебно знање, нити је за овакву жалбу потребна помоћ стручњака. О правној квалификацији и свему осталом треба да се стара надлежни орган.

Поред обавезних елемената жалбе, могу се износити и нове чињенице и нови докази, међутим, како не би долазило до злоупотреба и намер-

ног одуговлачења поступка на овакав начин, у ЗУП-у је предвиђено (члан 222, став 2) да је жалилац тада обавезан да образложи због чега их није изнео у првостепеном поступку.

Ако је у питању поступак у коме учествују две или више странака са супротним интересима, а износе се у жалби нове чињенице или докази, осталим странкама се мора омогућити да се са новим чињеницама и доказима упознају. Тада је жалилац дужан да уз жалбу приложи још и онолико преписа колико има странака. Свакој странци се доставља препис жалбе и оставља рок, који не може бити краћи од осам ни дужи од петнаест дана, да се о новим чињеницама и доказима изјасни (члан 222, став 3).

О жалби одлучује другостепени орган и њему се жалба изјављује. Међутим, жалба се, по правилу, предаје првостепеном органу и то било непосредно, било поштом (члан 223, став 1). Правило да се жалба не предаје оном органу коме се изјављује, условљено је чињеницом да првостепени орган има низ овлашћења у вези са жалбом, почев од испитивања формалних момената, па до могућности да замени своје решење новим решењем.

Непосредна предаја жалбе подразумева две могућности: жалилац може лично донети и предати писмену жалбу надлежном органу, а може жалбу усмено изјавити на записник. Поштом се жалба може послати обичном или препорученом поштиљком, при чему се обична поштиљка сматра предатом оног дана када стигне надлежном органу, а препоручена даном предаје пошти.

Ако се жалба преда или пошаље непосредно другостепеном органу, тиме није учињена никаква повреда правила о предаји жалбе, једино је другостепени орган дужан одмах да пошаље жалбу првостепеном органу (члан 223, став 2). Та обавеза проистиче из улоге првостепеног органа у жалбеном поступку. Иначе, у погледу рока, жалба која је предата другостепеном органу, сматра се као да је предата првостепеном органу (члан 223, став 3). Оваквом одредбом ЗУП-а, отклоњене су негативне последице које би могле проиizaћи за жалиоца који би услед незнања жалбу непосредно предао другостепеном органу.

2.2.3. Рад првостепеног органа по жалби

Када прими жалбу, првостепени орган најпре испитује њену формалну страну, тј. да ли је допуштена, благовремена и изјављена од овлашћеног лица. Ако било шта од овога недостаје, тј. ако је жалба недопуштена, неблаговремена или изјављена од стране неовлашћеног лица, првостепени орган ће је закључком одбацити. Одбацивање жалбе значи отклањање

могућности да се жалба суштински расправи, јер недостаје један од предуслова.

Допуштеност жалбе се цени према правилима ЗУП-а, али и посебних прописа. Жалба је благовремена ако је изјављена у прописаном року (општи рок је петнаест дана од дана достављања решења), при чему жалба против ћутања управе никада не може бити неблаговремена, већ само преурањена. Ако је жалба предата или послата непосредно другостепеном органу, благовременост се цени према дану када је њему предата, а не када је стигла првостепеном органу (члан 224, став 3). Најзад, жалба је изјављена од овлашћеног лица, ако је изјавила странка, правни интересент, јавни тужилац, јавни правобранилац и други државни орган, односно, евентуално у односу на одређени део решења, сведок, вештак или тумач.

Закључком о одбацивању жалбе онемогућава се даље вођење другостепеног поступка. Стога је и против оваквог закључка допуштена жалба, с тим што ако орган који решава по жалби нађе да је оправдана, тј. да закључак о одбацивању није законит, треба истовремено и да реши по жалби која је била одбачена.

Ако првостепени орган не одбаци жалбу, може се у одређеном смислу упустити у саме наводе жалбе, али уз једно ограничење. С обзиром на деволутивно дејство жалбе, првостепени орган нема могућност да одбије жалбу као неосновану, већ једино може отклонити грешке које је учинио у првостепеном поступку. Таквим овлашћењима првостепеног органа није повређен принцип деволутивности, јер се она могу кретати само у оквиру позитивне одлуке поводом жалбе. Штавише, могућност да првостепени орган, увидевши своје грешке, измени решење, директно доприноси економичности и ефикасности управног поступка. Ако је првостепени орган већ свестан да је учинио пропуст и да ће му другостепени орган због тога поништити решење, економичније и ефикасније је да то сам учини, него да чека на исход другостепеног поступка.

Најпре, ако првостепени орган сматра да је жалба основана, а да није потребно спроводити нов испитни поступак, може ствар решити другачије и новим решењем заменити решење против којег је изјављена жалба (члан 225, став 1). Пошто је могуће да странка још увек није задовољна, и ново решење једнако има карактер првостепеног решења, па се и против њега може изјавити жалба.

Поред ове генералне могућности да првостепени орган донесе ново решење, у ЗУП-у су посебно нормирана овлашћења везана за одређене грешке у поступку. И ту начелно, ако првостепени орган сматра да је спроведени поступак био непотпун, а да је то могло бити од утицаја на решавање о ствари, може поступак употпунити у складу са одредбама ЗУП-а (члан 226, став 1). Но, то није и дужност првостепеног органа, већ зависи

од његове процене. Само у одређеним случајевима првостепени орган мора употпунити поступак.

Првостепени орган је дужан да употпуни поступак у следећим случајевима (члан 226, став 2):

- ако жалилац изнесе у жалби такве чињенице и доказе који би могли бити од утицаја за другачије решење ствари (у овом случају је обавеза употпуњавања више формалног карактера, јер процена да ли су изнете чињенице и докази такви да би могли бити од утицаја на другачије решење ствари, зависи од надлежног органа и његовог схватања); или
- ако је жалиоцу морала бити дата могућност да учествује у поступку који је претходно доношењу решења, а та му могућност није била дата, или му је била дата, али је он пропустио да је користи, а у жалби је оправдао пропуштање.

Ако првостепени орган употпуни поступак, било зато што је сам проценио да би то могло бити од утицаја на решавање о ствари, било зато што је морао из претходно наведена два разлога, након допуњеног поступка може у границама захтева странке ствар другачије решити и донети ново решење којим ће заменити побијано решење (члан 226, став 3). Незадовољна странка може и против новог решења изјавити жалбу.

Посебне грешке учињене у првостепеном поступку намећу обавезу првостепеном органу да их отклони, али само ако то странка захтева. То су следећи случајеви (члан 227):

- ако је решење донето без претходно спроведеног посебног испитног поступка који је био обавезан; или
- ако је решење донето по скраћеном поступку, осим по основу хитности, али странци није била дата могућност да се изјасни о чињеницама и околностима које су од значаја за доношење решења.

У овим ситуацијама, ако странка тражи да се спроведе посебан испитни поступак, односно да се изјасни о чињеницама и околностима, такав поступак се мора спровести, након чега првостепени орган може уважити захтев из жалбе и донети ново решење.

Ове одредбе пружају значајне могућности првостепеном органу за интервенцију и отклањање одређених недостатака, међутим, у пракси се оне веома ретко користе. Изузетно су ретки случајеви да првостепени органи самоиницијативно измене своје решење, а чак ни онда када имају формалну обавезу да употпуне поступак то не чине, јер обично сматрају да наведени недостатак није учињен и да нема потребе за њиховом интервенцијом. Практично, готово увек се чека на одлуку другостепеног органа.

Ако првостепени орган не одбаци жалбу, зато што је недопуштена, неблаговремена, или изјављена од стране неовлашћеног лица, нити донесе ново решење којим замењује побијано решење, дужан је да без одлагања, а најкасније у року од петнаест дана од дана пријема жалбе, пошаље жалбу са свим списима предмета другостепеном органу.

Уколико првостепени орган не достави списе предмета другостепеном органу у наведеном року, другостепени орган ће затражити да му достави списе предмета и одредиће му рок за то. Ако првостепени орган то не учини, другостепени орган може решити ствар и без списка предмета.

2.2.4. Решавање другостепеног органа по жалби

Другостепени орган је надлежан да мериторно размотри жалбу, односно законитост и правилност првостепеног решења. Све активности првостепеног органа своде се само на испитивање формалних недостатака жалбе или на исправљање грешака које су учињене у првостепеном поступку. Суштинско одлучивање је у надлежности другостепеног органа. Но, пре него што се упусте у саме наводе жалбе, другостепени орган најпре, такође, испитује формалне моменте, у случају да је првостепени орган пропустио то да учини. То значи да и он испитује да ли је жалба допуштена, благовремена и изјављена од овлашћеног лица, па ако у том погледу постоји недостатак, другостепени орган ће својим решењем одбаци жалбу.

Ако другостепени орган не одбаци жалбу, узима предмет у решавање. То значи да суштински испитује све наводе жалбе и разматра да ли је побијано решење законито и правилно. Након разматрања предмета, другостепени орган може тројако поступити: може одбити жалбу, поништити решење у целини или делимично, или изменити побијано решење (члан 229, став 3).

Одбијање жалбе претпоставља да су сви наводи жалбе испитани и да је установљено да не постоји повреда законитости или правилности учињена приликом доношења првостепеног решења. Међутим, то није једини разлог због којег ће другостепени орган одбити жалбу. Жалба ће бити одбијена у следећим случајевима (члан 230):

- ако другостепени орган утврди да је поступак који је решењу претходио правилно спроведен и решење правилно и на закону засновано, а жалба неоснована. То је најчешћи и уобичајени разлог за одбијање жалбе, јер подразумева да не постоји никаква формална нити материјална повреда закона, односно грешка у целисходности;

- ако се утврди да је у првостепеном поступку било недостатака, али да су они такви да нису могли имати утицаја на решење ствари. Ради се о небитним недостацима који нису од суштинског значаја за законитост и правилност решења. У ЗУП-у нису санкционисане све повреде процедуре, јер би се тада решење могло поништити и због најобичнијих грешака у поступку, које уопште не морају бити битне за саму суштину ствари. Због тога другостепени орган треба да процењује о каквој процедуралној повреди је реч и да ли је могла имати утицаја на решење ствари; или
- ако се утврди да је првостепено решење засновано на закону, али због других разлога, а не због оних који су у решењу наведени. То значи да је диспозитив побијаног решења законит и правилан, али да постоји грешка у образложењу. У том случају, другостепени орган ће у свом решењу изложити разлоге који оправдавају диспозитив, а жалбу ће одбити.

До поништавања првостепеног решења може доћи због било које битне повреде правила поступка, повреде прописа о надлежности, грешке у примени материјалног прописа или због грешке у целисходности. Међутим, у ЗУП-у се изричито наводе одређене повреде које доводе до поништавања, с обзиром на различите последице које након поништавања настају.

Пре свега, ако другостепени орган утврди да првостепено решење садржи неправилност која га чини ништавим, огласиће такво решење ништавим, као и онај део поступка који је обављен после те неправилности (члан 231, став 1). У питању су најтеже повреде закона које представљају основ за примену ванредног правног средства – оглашавање решења ништавим – а због чијег постојања решење може увек и било који орган управе (првостепени или другостепени) уклонити из правног поретка, са свим последицама које је произвело.

Другостепени орган ће поништити првостепено решење и кад утврди да га је донео ненадлежан орган и истовремено ће доставити предмет надлежном органу на решавање (члан 231, став 2). Норме о надлежности су императивног карактера, а њихова повреда представља разлог за поништавање решења. Овде се ради о стварима које се могу решавати у управном поступку, али их није решавао надлежни орган (ако су у питању ствари о којима се уопште не може решавати у управном поступку, тада је то разлог за оглашавање решења ништавим). Када поништи решење по овом основу, другостепени орган је дужан да предмет достави надлежном органу, што подразумева да не може сам о томе решавати, јер би тада вршио улогу првостепеног органа.

Због одређених формалних недостатака у првостепеном поступку, другостепени орган може након поништавања сам отклонити недостатке и решити ствар, или вратити предмет на поновно решавање првостепеном органу, ако сматра да ће он то брже и економичније учинити. То су следећи случајеви (члан 232):

- ако су одлучне чињенице у првостепеном поступку непотпуно или погрешно утврђене;
- ако се у поступку није водило рачуна о правилима поступка која би била од утицаја на решење ствари; или
- ако је диспозитив побијаног решења нејасан или је у противречности са образложењем.

У ова три случаја, дакле, другостепени орган има две могућности након поништавања. Прва је да недостатке отклони сам или преко првостепеног органа или неког замољеног органа, након чега ће, с обзиром на резултат допуњеног поступка, одлучити о предмету сам, а првостепено решење поништити. Друга могућност је да само поништи првостепено решење и врати предмет на поновно одлучивање првостепеном органу. Тако може поступити увек када нађе да ће ове недостатке првостепени орган брже и економичније отклонити. Ако се определи за ову могућност (што се најчешће дешава у пракси), мора указати првостепеном органу на недостатке, тј. у ком погледу треба да употпуни поступак. Првостепени орган треба одмах да поступи по другостепеном решењу и да ново решење донесе без одлагања, а најкасније у року од тридесет дана од пријема предмета. Против новог решења странка има поново право жалбе, јер и такво решење има карактер првостепеног решења.

Најзад, последња категорија недостатака који су изричито нормирани, односи се на случајеве у којима је другостепени орган дужан након поништавања да сам реши ствар, тј. не може предмет више враћати првостепеном органу. То су следећи недостаци (члан 233, став 1):

- ако су у првостепеном решењу погрешно оцењени докази;
- ако је из утврђених чињеница изведен погрешан закључак у погледу чињеничног стања;
- ако је погрешно примењен правни пропис на основу кога се решава ствар; или
- ако је на основу слободне оцене требало донети другачије решење.

Ради се о недостацима за које се претпоставља да не би било економично и ефикасно остављати првостепеном органу да их отклања, јер би другостепени орган морао потпуно прецизно да му укаже како да поступи, а тада је боље да то сам учини. Осим тога, будући да се ради о грешкама у процени, постоји могућност да би првостепени орган те грешке поновио.

Последње овлашћење које има другостепени орган у жалбеном поступку јесте да првостепено решење измени. Измена првостепеног решења подразумева овлашћење другостепеног органа да након мериторног разматрања законитости и правилности решења ствар реши другачије него што је то учинио првостепени орган. У ЗУП-у су изричито нормиране три ситуације у којима може доћи до измене првостепеног решења.

Први случај је везан за решење које је законито, али није целисходно. Наиме, другостепени орган ће изменити решење и поред тога што је правилно у погледу утврђених чињеница и у погледу примене закона, ако се циљ због којег је решење донето може постићи и другим средствима повољнијим по странку (члан 233, став 2). Из такве формулације произилази да су у питању решења којима се странци намећу одређене обавезе, а да није вођено рачуна о начелу заштите права грађана и заштите јавног интереса (члан 6, став 1), по коме, ако се на основу закона странкама налажу какве обавезе, примењиваће се мере предвиђене прописима које су за њих повољније, ако се таквим мерама постиже циљ закона.

Други случај представља измену првостепеног решења у корист жалиоца (*Reformatio in melius*). У питању је измена првостепеног решења у корист жалиоца мимо захтева који је жалилац поставио у жалби, али мора бити у оквиру захтева који је постављен у првостепеном поступку. Тада другостепени орган може, ради правилног решења ствари, изменити првостепено решење поводом жалбе, ако се тиме не вређа право другог лица (члан 234, став 1). По правилу, другостепени орган решава у оквиру жалбеног захтева, али ради правилног решења ствари, може из тих оквира изаћи. При томе не долази само до заштите објективне законитости, већ и до заштите права странака.

Најзад, трећи случај измене је измена првостепеног решења на штету жалиоца (*Reformatio in peius*). И овде се ради о излажењу из оквира жалбеног захтева, али овога пута на штету онога ко је жалбу изјавио. Измена на штету жалиоца је начелно забрањена у управном поступку, као што је то случај и у другим поступцима, јер би постојање такве генералне могућности обесхрабривало странке да изјаве жалбу.⁴ Међутим, ако се ради о одређеним најтежим повредама закона, учињеним првостепеним решењем, од ове забране се ипак одступа, а ради заштите објективне законитости, односно правилности решења. Исто тако, од ове забране се може одступити и због заштите јавног интереса, када би били угрожени живот и

⁴ У аустријском и немачком ЗУП-у измена на штету жалиоца уопште није изричито предвиђена. Међутим, у немачкој теорији је спорно да ли таква могућност ипак постоји, с обзиром на то да је неки посебни прописи предвиђају, а томе у прилог говори и схватање Савезног управног суда (в. Ule-Laubinger, наведено дело, стр. 224).

здравље људи, јавна безбедност, јавни мир, поредак, јавни морал или би могли наступити поремећаји у привреди. Тако је у ЗУП-у предвиђено да се измена првостепеног решења може вршити на штету жалиоца само из оних разлога који представљају основ за примену три ванредна правна средства: поништавање и укидање по основу службеног надзора, ванредно укидање и оглашавање решења ништавим.

Другостепено решење се мора донети и доставити странци што пре, а најкасније у року од два месеца од дана предаје жалбе, ако посебним прописима није одређен краћи рок (члан 237, став 1). То значи да није довољно да другостепени орган у овом року реши ствар, већ је дужан и да решење достави странци. Посебним прописима се рок може скратити, али не постоји могућност да се одреди рок који би био дужи од два месеца.

Поступак по жалби никада се не води по службеној дужности, већ само на захтев жалиоца. То подразумева да странка може и одустати од жалбе а тада се поступак мора обуставити закључком (члан 237, став 2). У овој одредби ЗУП-а није прецизирано до којег момента странка може одустати од жалбе, али се подразумева да је то до доношења другостепеног решења.

Другостепено решење се не доставља директно странкама, већ другостепени орган, по правилу, шаље своје решење са свим списима предмета првостепеном органу, који је дужан да достави решење странкама у року од осам дана од дана пријема списка (члан 238). Међутим, то не значи да је искључена могућност да другостепени орган ипак сам достави решење странкама, ако сматра да је то економичније и ефикасније. Формулација да се то „по правилу“ врши посредством првостепеног органа, значи само да ће то најчешће бити случај у пракси, али не и да би директно достављање странкама од стране другостепеног органа било незаконито. Смиао достављања другостепеног решења преко првостепеног органа јесте да се првостепени органи упознају са грешкама које су учинили и да се на тај начин у будућности постигне уједначавање праксе.

2.3. Ванредна правна средства

Ванредна правна средства су таква правна средства која се могу користити против коначних, извршних и правноснажних управних аката, тј. аката који се иначе не би могли редовно оспоравати. Због тога поступак по ванредним правним средствима не представља уобичајену фазу управног поступка, него у одређеном смислу нови поступак. Ванредно правно средство се може употребити само ако нема редовног, тј. ако је већ

искоришћено.⁵ Када се заврши жалбени поступак, или ако странке пропусте да изјаве жалбу, или ако жалба није допуштена, решење постаје коначно. Таква решења су дефинитивно уобличена од стране управе и она, начелно, не би више могла такав акт да разматра. Једина уобичајена (редовна) могућност која у таквим случајевима преостаје незадовољној странци, јесте да поднесе тужбу за покретање управног спора код надлежног суда. Након тога, управни акт постаје правноснажан и, принципијелно посматрано, не би се више могао уопште поништавати, мењати и укидати.

Међутим, могуће је да и након свих провера неки управни акти садрже одређену незаконитост. За неке од незаконитости, закон не пружа никакву заштиту, јер су у питању повреде закона блажег карактера. Свака грешка у процедури, утврђивању чињеничног стања или примени правног прописа не представља увек довољан разлог да се допусти преиспитивање коначног, извршног или правноснажног управног акта. Ако су грешке мањег значаја, правна сигурност и стабилност имају превагу над потребом за отклањањем незаконитости, па се такви акти остављају непроменљивим и то заједно са грешком коју садрже. Међутим, због заштите објективне законитости, а и заштите права и правних интереса странака, за теже повреде закона се допушта могућност неубичајеног, нередовног оспоравања управног акта. То су ванредна правна средства.

Основи за употребу ванредних правних средстава су, начелно, исти као код редовних правних средстава, с тим што су сужени по обиму. Пре свега, ванредна правна средства се могу употребити само уколико одређени управни акт садржи грешку у погледу законитости, а не и целисходности. То значи да се грешка у вршењу дискреционе оцене не може контролисати употребом ванредних правних средстава. То може бити предмет контроле само у другостепеном – жалбеном – поступку. Но, с друге стране, разлог за употребу ванредног правног средства не може бити ни било каква повреда закона, већ само теже повреде које су у ЗУП-у прецизно набројане. Штавише, те незаконитости су чак и рангиране спрам своје тежине, у оквиру различитих ванредних правних средстава.

Према томе, ванредна правна средства представљају изузетну могућност за побијање законитости коначних, извршних или правноснажних управних аката. Право на њихово коришћење је, у односу на жалбу, знатно сужено. Код ванредних правних средстава се превага даје заштити законитости и заштити права и правних интереса грађана и организација, у односу на непроменљивост и правну сигурност, који иначе представљају битне разлоге и оправдање правноснажности и коначности.

⁵ *Remedium extraordinarium locum non habet nisi deficit ordinarium.*

Сва ванредна правна средства су у ЗУП-у рангирана спрам разлога за њихову употребу, а нека од њих се могу користити против коначних управних аката, нека против извршних, а нека против правноснажних. При томе је за управни поступак карактеристично и постојање ванредног правног средства које омогућава уклањање потпуно законитог решења ради заштите јавног интереса (ванредно укидање): У ЗУП-у је предвиђено седам ванредних правних средстава, а то су: понављање поступка, мењање и поништавање решења у вези са управним спором, захтев за заштиту законитости, поништавање и укидање по основу службеног надзора, укидање и мењање правноснажног решења уз пристанак или по захтеву странке, ванредно укидање и оглашавање решења ништавим.

2.3.1. Понављање поступка

Понављање поступка је ванредно правно средство чијом применом се окончан поступак понавља, тј. поново се изводе одређене процесне радње, поново расправља и одлучује. За понављање поступка је карактеристично да се не врши због процесног материјала који је био познат у тренутку одлучивања, већ због материјала који је постао познат након доношења одлуке, било зато што је накнадно стечено сазнање о томе, било што су одређене чињенице и околности касније наступиле.

Претпоставка за вршење понављања јесте да је у питању поступак који је окончан решењем против којег се не може користити редовно правно средство (коначно решење), а разлози за понављање су груписани у једанаест категорија (члан 239):

1) *ако се сазна за нове чињенице или се нађе или стекне могућност да се употребе нови докази који би, сами или у вези са већ изведеним и употребљеним доказима, могли довести до другачијег решења да су те чињенице, односно докази били изнети или употребљени у ранијем поступку.* У питању су чињенице и докази који су постојали већ у време вођења управног поступка, једино није постојала могућност да се употребе, било зато што се за њих није знало, или се знало али није постојала објективна могућност (нпр. знало се за одређеног сведока, али је он био одсутан из земље). Битно је да нису у питању чињенице и докази који су наступили после доношења коначног решења, јер то не представља разлог за понављање, већ може једино бити основ за вођење новог управног поступка. Међутим, све нове чињенице и докази нису довољан основ за понављање управног поступка, већ само ако су таквог значаја да би могли довести до другачијег решења (самостално или у вези са већ изведеним доказима) да су били благовремено употребљени, односно изведени. О

томе се стара службено лице које води поступак. Понављање по овом основу се може тражити само ако странка без своје кривице није била у стању да у ранијем поступку изнесе чињенице и доказе због којих тражи понављање;

2) *ако је решење донето на подлози лажне исправе или лажног исказа сведока или вештака, или ако је дошло као последица дела кажњивог по кривичном закону.* Лажна исправа је исправа која је састављена са неистинитом садржином или је преиначена, док лажни искази сведока или вештака представљају свесно изношење неистинитих података, или неизношење релевантних података, односно њихово прећуткивање. За утврђивање и једног и другог је надлежан одговарајући суд у кривичном поступку, а те чињенице се у поступку понављања јављају као претходно питање, које орган не може сам решити, већ мора сачекати одлуку суда. Међутим, изменама и допунама ЗУП-а из 1986. године (члан 243, важећег Закона) предвиђено је да се поступак може поновити и ако се кривични поступак не може спровести, или ако постоје околности због којих се поступак не може покренути. У таквим случајевима, службено лице надлежног органа за понављање ће, пре доношења закључка о понављању, тражити обавештење од органа надлежног за кривично гоњење да ли је кривични поступак обустављен или постоје околности због којих се не може ни покренути (нпр. имунитет и сл.). Међутим, не мора се тражити ни обавештење ако је наступила застарелост кривичног гоњења, смрт лица на чију се кривичну одговорност указује или ако иначе само службено лице може са сигурношћу утврдити околности због којих се кривични поступак не може покренути. Друга кривична дела која су проузроковала доношење решења нису изричито наведена у ЗУП-у, као ни ко их је учинио. То може бити нпр. злоупотреба службеног положаја, мито, превара, принуда и сл.;

3) *ако се решење заснива на пресуди донетој у кривичном поступку или у поступку по привредним преступима, а та пресуда је правноснажно укинута.* У време 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 укине (не мора бити и поништена), нестаје везаност, односно престаје подлога која је постојала у време решавања;

4) *ако је решење повољно за странку донето на основу неистинитих навода странке којима је орган који је водио поступак био доведен у заблуду.* Ако би због истог разлога било донето неповољно решење по странку, не би се могло дозволити понављање, већ би то, у ствари, онда била нека врста санкције за странку;

5) *ако се решење органа који је водио поступак заснива на неком претходном питању, а надлежни орган је то питање касније решио бит-*

но другачије. Овде се ради о томе да је орган управе сам решио претходно питање и на томе засновао своје решење, а није прекидао поступак и чекао да питање реши надлежни орган.;

6) *ако је у доношењу решења учествовало службено лице које је по закону морало бити изузето.* Ради се о апсолутним разлозима за изузеће из члана 32 ЗУП-а, због чијег постојања је изузеће обавезно. Међутим, да би се дозволило понављање из овог разлога, потребно је да се испуне још два услова негативног карактера (члан 240, став 2 и 3), а то су: да странка без своје кривице није била у стању да у ранијем поступку изнесе ову околност, односно понављање се не може тражити ако је то већ без успеха изнето у ранијем поступку;

7) *ако је решење донело службено лице надлежног органа које није било овлашћено за његово доношење.* Овде није у питању повреда прописа о надлежности (орган је био надлежан), већ о повреди прописа о службеном лицу овлашћеном за решавање. Сва службена лица надлежног органа не могу доносити решења у управном поступку, већ је то овлашћење, пре свега, предвиђено за старешину, а остала лица морају имати посебно овлашћење. И по овом основу странка може тражити понављање само ако без своје кривице није могла на ту околност да укаже у ранијем поступку, односно не може тражити понављање ако је тај разлог већ био безуспешно изнет у ранијем поступку;

8) *ако колегијални орган који је донео решење није решавао у саставу предвиђеном важећим прописима или ако за решење није гласала прописана већина.* У ЗУП-у су садржане одредбе (члан 192, став 2) о саставу колегијалног органа и о потребној већини за гласање, тако да колегијални орган може решавати ако је присутно више од половине чланова, а решење се доноси ако за њега гласа већина присутних чланова, ако законом или другим прописом није предвиђена посебна већина. Но, и за овај разлог важи претпоставка да странка није могла без своје кривице у ранијем поступку да га изнесе или ако га је изнела да то није било неуспешно;

9) *ако лицу које је требало да учествује у својству странке није била дата могућност да учествује у поступку.* С обзиром на то да се управни поступак не може водити без активне или пасивне странке, ова одредба се превасходно односи на трећа лица која имају право да учествују у управном поступку ради заштите својих права и правних интереса. Но, таква лица не могу тражити понављање ако су у ранијем поступку већ безуспешно тражила да им буде признато својство странке, али је надлежни орган нашао да немају потребну легитимацију за странке;

10) *ако странку није заступао законски заступник, а по закону је требало да је заступа.* И за овај разлог је у ЗУП-у предвиђено да странка не може тражити понављање поступка, ако је овај разлог већ изнела без

успеха у ранијем поступку. Међутим, у овом случају се та одредба показује као фактички беспредметна. Практично би то значило да је странка у ранијем поступку истицала да нема процесну способност, односно да треба да је заступа законски заступник, а надлежни орган је одбио њен захтев. Но, ако странка има процесну способност или јој то орган признаје, она увек може поставити пуномоћника.

11) *ако лицу које је учествовало у поступку није била дата могућност да се, под условима предвиђеним у оквиру начела о употреби језика и писама (члан 16), служи својим језиком и писмом.* Ако је странка раније већ тражила да јој се омогући употреба њеног језика, а надлежни орган је нашао да нису испуњени прописима предвиђени услови, па је одбио захтев, тада то не може бити основ за понављање управног поступка.

Понављање управног поступка се увек ограничава само на оне чињенице које су утврђене у ранијем поступку, док се то не односи на случај ако је у међувремену вођен управни спор. Наиме, ако је решење по коме се тражи понављање било предмет управног спора, понављање управног поступка се не може дозволити у односу на чињенице које је суд утврдио у управном спору, већ само у погледу чињеница које је надлежни орган утврдио у ранијем управном поступку (члан 241). У односу на чињенице које је суд утврдио, може се тражити једино понављање управног спора.

О понављању увек решава онај орган који је донео коначно решење. Најпре испитује да ли је предлог благовремен, изјављен од овлашћеног лица и да ли је околност на којој се предлог заснива учињена вероватном. Ако било који од ових услова није испуњен, орган ће закључком одбацити предлог. Ако предлог не буде одбачен, надлежни орган се упушта у суштину предлога, тј. испитује да ли су околности, односно докази који се износе таквог карактера да би могли довести до другачијег решења, па ако утврди да нису таквог карактера да би могли довести до другачијег решења, предлог ће одбити својим решењем.

Ако предлог не буде одбачен, нити одбијен, надлежни орган ће донети закључак којим се дозвољава понављање поступка и истовремено одређује и обим у коме ће се поступак поновити. Понављање управног поступка не мора увек започети доношењем формалног закључка, већ предузимањем радњи којима се то врши. Наиме, ако је то према околностима случаја могуће, а у интересу је убрзања поступка, надлежни орган може, чим утврди испуњеност услова, прећи на радње које треба поновити, без доношења посебног закључка о дозволи понављања (члан 247, став 2).

Кад се дозволи понављање поступка, понављају се радње поступка које су раније изведене, а на које се разлози понављања односе (нпр. поново се саслушавају сведоци, вештаци, прибављају исправе и сл.). По пра-

вилу понављање радњи поступка врши другостепени орган, ако је он надлежан да одлучује о понављању, а само изузетно може наложити првостепеном органу да то учини, ако нађе да ће он те радње брже и економичније извршити, с тим да у одређеном року достави другостепеном органу материјал до којег дође након понављања поступка. Након понављања поступка надлежни орган доноси решење о ствари која је била предмет поступка. То решење може бити двојако, зависно од исхода понављања. Ако се и након понављања покаже да не постоје битно другачије чињенице и околности, оставиће се раније решење на снази, али се може и раније решење заменити новим, при чему надлежни орган може, зависно од околности случаја, раније решење поништити или укинути (члан 248).

2.3.2. Мењање и поништавање решења у вези са управним спором

Мењање и поништавање решења у вези са управним спором је ванредно правно средство које може да употреби орган против чијег решења је покренут управни спор. Ради реализације принципа економичности и ефикасности, дозвољава се надлежном органу да сам измени или поништи своје решење, уместо да се чека да то учини суд. Могуће је да надлежни орган у међувремену увиди своје грешке, а тада је најбоље да их он сам отклони. Тиме се отклања потреба за било каквом интервенцијом суда.

Да би дошло до примене овог ванредног правног средства потребно је да се испуне услови предвиђени у ЗУП-у (члан 251), а то су следећи:

- да је *благовремено покренут управни спор*. То значи да није довољно да само постоји могућност да управни спор буде покренут, него да је заиста покренут, као и да је тужба поднета у законом предвиђеном року;
- да *управни спор није окончан*. Након окончања управног спора не би било више никакве сврхе да орган управе мења или поништава своје решење, кад је већ суд о томе одлучио. С друге стране, након доношења одлуке у управном спору решење постаје правноснажно, па се по овом основу више и не би могло мењати;
- да *уважава све захтеве тужбе*. Ако надлежни орган не би уважио све захтеве тужбе, не би постојали разлози због којих је ово ванредно средство предвиђено (економичност и ефикасност), јер би суд морао да настави са радом у погледу осталих делова решења. Тада је боље да суд о свему одлучи;
- да *поништи своје решење из оних разлога из којих би суд могао поништити такво решење*. Тиме се надлежни орган ограничава, како не би своје овлашћење, када се покрене управни спор, ко-

ристио за било коју промену решења, него само из истих разлога из којих би то могао учинити суд;

- *ако се тиме не вређа право странке у управном поступку или трећег лица.* Формулација о заштити права странке, односи се, пре свега, на друге странке (ако је вишестраначка ствар), које нису покренуле управни спор, јер су права странке која га је покренула већ довољно заштићена. Међутим, то не искључује ни странку која је спор покренула. Исто тако, овом одредбом се посебно штите и права трећих лица која су у управном поступку учествовала ради заштите својих права или правних интереса или нису уопште учествовала, али би им изменом или поништавањем решења било повређено неко право.

Овакво решење доноси искључиво орган против чијег решења је покренут управни спор и оно увек делује уназад (*ex tunc*), тј. од тренутка када је акт који је измењен или поништен почео да производи правно дејство. Ово није изричито предвиђено у ЗУП-у, али се закључак о таквом дејству решења изводи из чињенице да би судска пресуда у управном спору имала исто такво дејство. Међутим, поништавање и мењање решења у вези са управним спором не представља обавезу за надлежни орган, већ само могућност, коју би орган требало да користи увек када је несумњиво какав ће бити исход управног спора. Међутим, ово ванредно правно средство се у пракси ретко користи, већ органи најчешће чекају исход управног спора.⁶

2.3.3. Захтев за заштиту законитости

Захтев за заштиту законитости је ванредно правно средство које може да употреби једино јавни тужилац. Онако како је то формулисано у ЗУП-у (члан 252), право на подношење захтева за заштиту законитости је веома рестриктивно постављено и односи се на веома мали број решења. Јавни тужилац има право да подигне захтев за заштиту законитости ако је *у питању правноснажно решење донето у ствари у којој се не може водити управни спор, а није обезбеђена судска заштита ни изван управног спора, ако јавни тужилац сматра да је решењем повређен закон.* У ЗУП-у није прецизирано о којим законима је реч, тако да разлог за захтев за заштиту законитости може бити било која формална и материјална повреда закона.

⁶ Понекад је чекање органа на одлуку суда проузроковано само тиме што им је тако једноставније, а осим тога, не постоји увек довољна доза самокритичности, да би се признала сопствена грешка.

Подношење захтева за заштиту законитости је право које припада само јавном тужиоцу, међутим, како у пракси државни, односно јавни тужилац ретко бива благовремено информисан о управним поступцима, странка која сматра да је испуњен услов за примену овог ванредног правног средства, може се са одговарајућим предлогом обратити тужиоцу.

Када расправи о захтеву за заштиту законитости, надлежни орган има овлашћење да захтев одбије (ако сматра да је неоснован) или да поништану решење укине. Овлашћење на поништавање решења није предвиђено.

Против решења надлежног органа поводом захтева за заштиту законитости никада се не може изјавити жалба, јер су у питању органи против чијих решења жалба иначе није допуштена.

2.3.4. Поништавање и укидање по основу службеног надзора

Ово ванредно правно средство представља вид управног надзора, односно управне контроле управе. Карактеристично за поништавање и укидање по основу службеног надзора јесте да се врши, првенствено, по службеној дужности, односно по сопственој иницијативи надлежног органа који врши надзор, мада је право иницијативе дато и другим субјектима. Предмет контроле могу бити само коначна решења донета у управном поступку.

Поништавање по основу службеног надзора представља овлашћење надлежног органа да уклони одређено решење из правног поретка са свим последицама које је до тада произвело. Надлежни орган ће поништити решење које је коначно у управном поступку по основу службеног надзора у следећим случајевима (члан 253, став 1):

1) *ако је решење донео стварно ненадлежан орган, а не ради се о повреди стварне надлежности која је предвиђена као разлог за оглашавање решења ништавим.* Повреда стварне надлежности о којој је овде реч, односи се на ствари које иначе представљају управне ствари, односно спадају у надлежност органа управе, али не конкретног органа који је решење донео. То је тзв. релативна повреда стварне надлежности;

2) *ако је у истој ствари раније донето правноснажно решење којим је та управна ствар другачије решена.* Према начелу правноснажности, у истој ствари се не могу донети два решења с различитом садржином, осим ако је прво решење било негативно, а друго позитивно – тада ова забрана не важи, јер негативна решења не могу стећи правноснажност;

3) *ако је решење донео један орган без сагласности, потврде, одобрења или мишљења другог органа, а ово је потребно по закону или другом пропису.* У питању су сложена решења за чију законитост је битно да у њиховом доношењу учествују два или више органа.;

4) *ако је решење донео месно ненадлежни орган.* Повреда месне надлежности значи да је стварно надлежни орган прекорачио границе свога подручја и донео решење које је у месној надлежности неког другог органа;

5) *ако је решење донесено као последица принуде, изнуде, уцене, притиска или друге недозвољене радње.* Није неопходно да недозвољене радње имају и обележја кривичног дела, што се тражи код понављања поступка, мада најчешће принуда, изнуда или уцена представљају кривична дела. У ЗУП-у нису дате дефиниције ових појмова, што подразумева да се суштински и не разликују од постојећих дефиниција у оквиру кривичног права. Поред ових радњи, разлог за поништавање решења по основу службеног надзора може представљати и ако је оно последица других недозвољених радњи које нису изричито наведене. Међутим, када било која од ових недозвољених радњи има и обележја кривичног дела, тада то истовремено представља и разлог за понављање управног поступка.

У вези са поништавањем решења по основу службеног надзора, изричито је предвиђено (члан 253, став 3) да разлог за ово ванредно правно средство не представља повреда стварне надлежности учињена од стране владе. Наиме, ако је за доношење решења надлежан орган управе, или управна организација, а решење донесе Влада, такво решење се не може поништити по основу службеног надзора зато што га није донео стварно надлежан орган. Ова одредба је условљена с обзиром на положај који Влада има у односу на органе управе и, везано с тим, да органи управе не могу у односу на њу вршити надзор, па ни поништавати њена решења. Могуће је само обрнуто – да Влада контролише управу.

Може се *укинути* решење које је коначно у управном поступку ако је њиме *очигледно повређен материјални закон*. Повреда материјалног закона није прецизирана у ЗУП-у, тако да то може бити било која повреда закона којим се установљавају права или обавезе.

Поништавање и укидање по основу службеног надзора представља овлашћење другостепеног органа. Но, ако њега нема, решење може поништити или укинути орган које је законом овлашћен да врши надзор над радом органа који је донео решење (то је најчешће Влада).

Против решења о поништавању или укидању по основу службеног надзора не може се изјавити жалба (против решења другостепених, односно надзорних органа иначе није допуштена жалба), већ се може непосредно покренути управни спор.

2.3.5. Укидање и мењање правноснажног решења уз пристанак или по захтеву странке

У оквиру овог ванредног правног средства разликују се два случаја. С једне стране, разликује се укидање или измена правноснажног решења којим је странка стекла неко право, а са друге укидање или измену решења које је неповољно за странку. И за један и за други случај услов је исти, да је у том решењу неправилно примењен материјални закон. Према томе, смисао укидања или измене налази се у усклађивању решења са законом.

Ако је у питању правноснажно решење којим је странка стекла неко право, а орган који га је донео сматра да је неправилно примењен материјални закон, може га укинути или изменити ради усклађивања са законом само ако странка, која је на основу решења стекла право, на то пристане и ако се тиме не вређа право трећег лица (члан 255, став 1). Пристанак странке је неопходан и ако је у питању измена обавезујућег решења, али на штету странке, тј. тако да јој се обавеза повећа. Према томе, у овом случају је иницијатива на доносиоцу решења, који сматра да је учинио материјалну повреду закона у корист странке и да треба да је отклони тако што ће положај странке учинити неповољнијим. Наравно, с обзиром на то да је таква промена формално искључена, мора прибавити сагласност странке. Међутим, странка није обавезна да се са оваквом променом сагласи, нити своју одлуку мора образлагати.

Измена или укидање решења које је неповољно по странку, а у смислу побољшања њеног положаја, врши се, по природи ствари, на захтев странке. Међутим, у овом случају су улоге обрнуте, што значи да треба надлежни орган такву промену да прихвати. Ни он, као ни странка у претходном случају, није обавезан да прихвати предложену промену. Једина обавеза органа, ако нађе да нема потребе да се решење укине или измени, јесте да о томе обавести странку (члан 255, став 2). Према томе, захтев странке за измену или укидање правноснажног решења нема карактер захтева на који орган мора реаговати започињањем поступка, него више карактер представке или молбе. Исто тако, ни обавештење органа да промену сматра непотребном, нема карактер негативног решења, па се против њега не може изјавити жалба, нити покренути управни спор. За измену или укидање неповољног решења важе исти услови као и за повољно решење, тј. да се ради о повреди материјалног закона и да се не вређају права трећих лица.

Укидање или измена правноснажног решења има правно дејство само у будућности, што значи да не производи никакав утицај на раније произведене ефекте решења.

За примену овог ванредног правног средства надлежан је првостепени орган који је донео решење, а другостепени орган само ако је својим решењем одлучио о ствари. То значи да је другостепени орган надлежан само ако је својим решењем мериторно решио одређену управну ствар, а не и ако је жалбу одбацио, одбио или поништио првостепено решење и вратио првостепеном органу ствар на поновно решавање. Примена овог правног средства није везана за рок.

2.3.6. Ванредно укидање

Ванредно укидање је ванредно правно средство које се примењује у односу на решења која не садрже никакву повреду законитости, већ због објективних разлога, односно због заштите примарних друштвених интереса.

Ванредно се може укинути извршно решење, ако је то потребно ради отклањања тешке и непосредне опасности по живот и здравље људи, јавну безбедност, јавни мир и поредак или јавни морал, или ради отклањања поремећаја у привреди и ако се то не би могло успешно отклонити другим средствима, којима би се мање дирало у стечена права (члан 256, став 1).

За ово ванредно правно средство није предвиђен рок, али то свакако мора бити пре него што се реализује садржина решења. Након тога, укидање би било беспредметно, осим ако нису у питању решења којима се успостављају трајни односи (нпр. грађевинска дозвола, дозвола за обављање одређене делатности и сл.).

У случају да дође до ванредног укидања решења, могуће је да странка, која је тим решењем стекла одређена права, претрпи штету. Странка тада има право на накнаду штете, али само стварне штете, а не и изгубљене зараде. За решавање о накнади штете није надлежан орган управе, већ суд у парничном поступку (члан 256, став 4).⁷

2.3.7. Оглашавање решења ништавим

За најтеже повреде закона, које се са друштвеног аспекта никако и никада не могу толерисати, предвиђено је ванредно правно средство огла-

⁷ Према ранијем тексту ЗУП-а, било је предвиђено да о томе решава онај суд који би био надлежан за решавање управног спора против решења о ванредном укидању. Међутим, то се ретко дешавало у пракси, јер су се судови у управном спору ретко упуштали у питање накнаде штете, већ су то обично препуштали парничном суду. Тиме је, у ствари, озакоњена досадашња пракса.

шавања решења ништавим. Решења која су ништава не могу никада стећи правноснажност, што значи да се у свако доба могу као таква огласити и уклонити из правног поретка. О грешци ништавости су дужни по службеној дужности да воде рачуна сви органи (првостепени и другостепени), па чак и суд у управном спору. Међутим, странка не може одбити да изврши ништаво решење све док га надлежни орган не огласи ништавим. У противном, странка би се, евентуално, изложила негативним последицама до којих долази због неизвршења управних аката. То значи да и ништаво решење производи правне последице (и за такво, као и за друга решења, важи претпоставка законитости), све док не буде уклоњено из правног поретка.

Разлози због којих се једно решење може огласити ништавим су у ЗУП-у (члан 257) прецизно набројани, а то су следећи случајеви:

1) *ако је решење у управном поступку донето у ствари из судске надлежности или у ствари о којој се уопште не може решавати у управном поступку. У питању је апсолутна повреда стварне надлежности;*

2) *ако би решење својим извршењем могло проузроковати неко дело кажњиво по кривичном закону. При томе није важно о ком кривичном делу је реч, нити да до тога заиста дође, већ је довољно да постоји опасност да би кривично дело било проузроковано;*

3) *ако извршење решења уопште није могуће. Немогућност извршења решења може бити правна или фактичка;*

4) *решење које је донео орган без претходног захтева странке, а на које странка није накнадно изричито или прећутно пристала. У питању су решења која се доносе само на захтев странке, а не и по службеној дужности, а у таквим случајевима је и за покретање и за вођење поступка неопходно постојање захтева странке;*

5) *решење које садржи неправилност која је по некој изричитој законској одредби предвиђена као разлог ништавости. Круг разлога због којих се једно решење може огласити ништавим, дакле, није затворен у ЗУП-у, већ је остављена могућност да се посебним прописима предвиде још неке неправилности које решење чине ништавим. Међутим, у посебним прописима мора бити изричито предвиђено да одређене неправилности решење чине ништавим, а није довољно да се на општи начин помену неке грешке.*

Решење се може у свако доба огласити ништавим и то по службеној дужности, по предлогу странке или државног, односно јавног тужиоца. Решење се може огласити ништавим у целини или делимично.

Против решења којим се неко решење оглашава ништавим или решења којим се одбија предлог странке или државног, односно јавног ту-

жиоца за оглашавање решења ништавим, може се изјавити жалба. Но, ако нема органа који би решавао по жалби, тада се може непосредно покренути управни спор (члан 258, став 3). Практично, жалба би се могла изјавити ако овакво решење донесе првостепени орган, а у осталим случајевима би се могао водити управни спор. На изјављивање жалбе, односно вођење управног спора, нема утицаја чињеница да поништено решење може бити решење које уопште није донето у управној ствари (што је предуслов за жалбени поступак, односно вођење управног спора), јер предмет контроле у овом случају није решење које је оглашено ништавим, већ решење којим се то оглашава.

Уместо закључка

Правна средства у управном поступку, као процесне радње које омогућавају незадовољним учесницима да побијају законитост или правилност управних аката, постављена су тако да се заштите права странака, али и јавни интерес.

Сва правна средства обележена су са два захтева, који могу бити и међусобно противречни. С једне стране, то је захтев за постизањем потпуне законитости и правилности, а са друге стране, постоји потреба за економичношћу и правном сигурношћу. Захтев за постизањем потпуне законитости и правилности би налагао вечито постојање могућности преиспитивања одлуке донете у управном поступку, све док и последња сумња у том погледу не би била отклоњена. Међутим, такав поступак би могао бити веома неекономичан, због дужине трајања, као што би стална могућност преиспитивања донетог акта директно утицала на смањење правне сигурности и извесности у правима и обавезама. Због тога су правна средства постављена тако да се постигне изврстан склад у остварењу ових захтева. Правним средствима се, најпре, омогућава нападање незаконитих и неправилних управних аката и елиминисање недостатака које такви акти садрже. Међутим, због остварења другог захтева, право на употребу правних средстава је ограничено роковима, осим за најтеже повреде закона, а након тога се више не дозвољава побијање одлуке.

Правна средства у управном поступку обезбеђују свеобухватну заштиту странака, али се међу њима налазе и нека која нису првенствено намењена заштити странака, већ заштити јавног интереса. У томе је управни поступак специфичан и другачији од судских поступака. У поређењу са другим правним поступцима, у оквиру управног поступка се предвиђају и

нека правна средства која не постоје ни у једној другој правној процедури. Наиме, у управном поступку постоје правна средства која омогућавају преиспитивање управних аката нижих органа по сопственој иницијативи органа који врше надзор над њиховим радом (поништавање и укидање по основу службеног надзора). Тако нешто је немогуће у судским поступцима. Исто тако, за управни поступак је карактеристично правно средство које омогућава уклањање из правног поретка правноснажног решења ако се са тим сагласе орган и странка (укидање и мењање правноснажног решења уз пристанак или по захтеву странке). Коначно, у управном поступку постоји и правно средство које, суштински посматрано, и није правно средство, а што је незамисливо за судске поступке. Када је угрожен јавни интерес из правног поретка може бити уклоњено решење које не садржи никакав недостатак у погледу законитости (ванредно укидање). Све то, поред осталог, потврђује да је управни поступак сасвим специфичан и суштински другачији од судских поступака, иако на њих, формално посматрано, личи.

*Dragan Milkov, PhD, Full Professor
Novi Sad School of Law*

Legal Remedies in the Administrative Procedure

Abstract

The Administrative procedure contains all usual legal remedies known in other procedures (mainly judicial procedures). There is ordinary legal remedy and extraordinary legal remedies. Taking into consideration all legal remedies in the administrative procedure we can come to the conclusion that they guarantee rights of the participants in the procedure, but there are at the same time some legal remedies which serve to protect the public interest. The Administrative procedure is specific and different from other legal procedures because it contains some legal remedies which are not known in judicial procedures. Some of them allow to the higher authorities, using supervisory powers, to annul administrative decisions of the lower administrative bodies without. Also, we can find in the Administrative procedure legal remedies which can be used to remove some administrative decisions which are fully legal. The only reason is that their implementation can endanger public interest.