

Др Зоран Ј. Лончар, ванредни професор
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
Z.Loncar@pf.uns.ac.rs

ПОНАВЉАЊЕ УПРАВНОГ ПОСТУПКА*

Сажетак: Међу бројним новинама у Закону о општем управном поступку једну од најзначајнијих представљају измене у систему ванредних правних средстава. Са аспекта правне заштите странака, када је о тој врсти правних средстава реч, највише је требало очекивати од измена у погледу Понављања поступка, с обзиром на то да је у питању ванредно правно средство које се у управној пракси далеко најчешће користи, и то због постојања процесног материјала који није био познат у ренуку окончања поступка, односно одлучивања о управној ствари. У раду се указује на најважније новине у управном режиму овог ванредног правног средства, с циљем да се утврди да ли је њима унапређена правна заштита странака у поступку и створена могућност за остваривање веће степену објективне законитости при решавању управних ствари.

Кључне речи: управа, управни поступак, правна средства, ванредна правна средства, понављање поступка.

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Без обзира на квалитет законских одредби о управном поступку, високи степен стручности и савесности службених лица овлашћених за њихову примену, појава грешака у раду органа управе при решавању у управним стварима је увек могућа. Отклањању грешака учињених током вођења управног поступка служе правна средства. Развијен систем правне заштите странака битна је претпоставка не само њихове правне сигурности у управном поступку, већ и могућности за остваривање потпуне објективне законитости у овој врсти правно уређеног поступка. Из тог разлога се у савременим државама, а које познају

* Рад представља резултат истраживачког рада на Пројекту „Правна традиција и нови правни изазови“ чији је носилац Правни факултет у Новом Саду.

кодификована процесна правила за рад органа управе данас среће, у већој или мањој мери, развијен систем редовних и ванредних правних средстава.

Ни управни поступак у Републици Србији у том смислу није изузетак. Новим Законом о општем управном поступку из 2016. године,¹ унете су бројне новине у систем правне заштите странака у циљу његовог унапређења. Увођењем приговора, као новог правног средства ремонстративне природе, и одређеним променама у правном режиму жалбе, измењен је систем редовних правних средстава, а у значајној мери је преуређен и систем ванредне правне заштите странака.² Шта више, за измене у систему ванредних правних средстава се може рећи да представљају једну од најважнијих новина у Закону. Основна одлика новоуспостављеног система ванредних правних средстава је да им је укупан број смањен, и да су им значајно измењени називи, а посебно систематика разлога за изјављивање. Међутим, упркос бројним променама у систему ванредних правних средстава ипак се не може рећи да је данас у управном поступку битније унапређена правна заштита странака, с обзиром на то да су готово све измене углавном само формалне, и то језичке, а не и суштински природе.³

Понављање поступка је у управној пракси једно од најчешће коришћених ванредних правних средстава. Оно служи, пре свега, отклањању грешака учињених услед постојања процесног материјала који није био познат до окончања поступка, односно приликом одлучивања о управној ствари, било зато што је о томе накнадно стечено сазнање, било што су одређене чињенице и околности касније наступиле.⁴ Као такво, Понављање поступка се јавља као недеволутивно (ремонстративно) правно средство, односно о њему решава исти орган који је донео коначно решење. У новом Закону мењан

¹ Закон о општем управном поступку – ЗУП, "Службени гласник РС", бр. 18/2016 и 95/2018.

² Вид: Драган Милков, "Правна средства у управном поступку", *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* (Зборник радова ПФНС) 2/2006, 125-154; Драган Милков, Ратко Радошевић, "Приговор у управном поступку", *Зборник радова ПФНС* 4/2018, 1457-1470; Предраг Димитријевић, "Правна средства у новом ЗУП-у Републике Србије", *Зборник напруга "Искуства од примене нових закона за опште управно поступке у земљи од регионо"*, Правни факултет "Јустинијан Први" во Скопје, Охрид 5-7. мај 2017. године, 45-63; Зоран Лончар, "Правна средства у новом Закону о општем управном поступку", *Зборник радова ПФНС* 4/2017, 1505-1523.

³ Вид.: З. Лончар, "Ванредна правна средства у управном поступку у Републици Србији", *Правна ријеч* 58/2019, 169-192; З. Лончар, "Поништавање и укидање решења у управном поступку", *Правни животи* 10/2019, 255-268; П. Димитријевић, "Реформа ванредних правних лекова у управном поступку", *Зборник радова Правног факултета у Нишу* (Зборник радова ПФНС) 44/2004, 145-171; Драган Васиљевић, "Концепт ванредних правних средстава по новом Закону о општем управном поступку", *Правни животи* 10/2016, 215-223; Стеван Лилић, Катарина Манојловић-Андрић, Катарина Голубовић, *Практична примена новог ЗУП-а*, Службени гласник, Београд 2019, 269-278.

⁴ Вид.: Д. Милков, *Управно право*, II, Центар за издавачку делатност Правног факултета, Нови Сад 2017, 250-251.

је у одређеној мери правни режим и овог ванредног правног средства, али на другачији начин него свих осталих ванредних правних средстава.

Циљ нам је да у раду укажемо на најважније новине у правном режиму Понављања поступка и да утврдимо да ли је њима унапређена и у којој мери правна заштита странака у управном поступку, односно створена могућност за остваривање већег степена објективне законитости при решавању управних ствари.

2. НОВИНЕ У ПРАВНОМ РЕЖИМУ ПОНАВЉАЊА ПОСТУПКА

Понављање поступка је једно од ретких ванредних средстава у управном поступку код кога је задржан ранији назив. Поред овог ванредног правног средства исти назив је остао још само код Поништавања и мењања решења у вези са управним спором (члан 175).⁵ Задржавање назива код овог ванредног правног средства је вероватно била последица чињенице да данас и у најважнијим судским поступцима под истим називом постоји ванредни правни лек који је идентичне правне природе, односно служи да се отклоне грешке настале у поступку услед постојања процесног материјала који није био познат у тренутку самог вођења поступка, какав је случај са: парничним поступком (понављање поступка),⁶ кривичним поступком (понављање кривичног поступка),⁷ прекршајним поступком (понављање прекршајног поступка),⁸ управним спором (понављање поступка),⁹ итд.

Међутим, иако је задржан исти назив овог ванредног правног средства, током вишегодишње израде новог законског текста у креирању његовог правног режима се доста лутало, као што је то уосталом био случај и са свим другим ванредним правним средствима прописаним новим Законом, осим споменутог Поништавања и мењања решења у вези са управним спором, код кога је неизмењен остао, не само назив, већ и правни режим.¹⁰ Најучљиви-

⁵ Према новом Закону о општем управном поступку као ванредна правна средства данас постоје још и Поништавање коначног решења (члан 183), Укидање решења (члан 184) и Поништавање, укидање или мењање правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана (члан 185).

⁶ Закон о парничном поступку, "Службени гласник РС", бр. 72/2011, 49/2013, 74/2013, 55/2014 и 87/2018, чл. 426-433-а.

⁷ Закон о кривичном поступку, "Службени гласник РС", бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 55/2014 и 35/2019, чл. 470-481.

⁸ Закон о прекршајима, "Службени гласник РС", бр. 65/2013, 13/2016 и 98/2016, чл. 280-284.

⁹ Закон о управним споровима, "Службени гласник РС", бр. 111/2009, чл. 56-65.

¹⁰ Вид: З. Лончар, "Ванредна правна средства у управном поступку у Републици Србији", *Правна ријеч* 58/2019, 173-176; З. Лончар, "Нека њихова примене новог Закона о општем управном поступку Републике Србије", *Зборник на штедрови "Искусства од примената"*

је лутање приређивача закона код овог ванредног правног средства је било концепцијске природе, и везано је за његову систематику у Закону. Тако је на пример, у Нацрту Закона који је у јуну 2015. године био на јавној расправи, Понављање поступка било предвиђено као самостална целина (члан 247-255), изван свих осталих ванредних правних средстава, која су представљала посебан део закона (члан 256-275). У Предлогу Закона, који је усвојен свега неколико месеци касније, фебруара 2016. године, Понављање поступка је постало део посебног дела Закона (VII), насловљен као "Посебни случајеви уклањања и мењања решења", као и сва четири преостала ванредна правна средства (члан 175-189). Поред тога, у циљу настојања за скраћивањем целокупног законског текста, у коначној законској верзији из Понављања поступка су изостављене две законске одредбе, тако да је ово ванредно правно средство данас уређено са свега седам законских одредби (члан 176-182), наспрам првобитних девет одредби, колико је било предвиђено Нацртом Закона (члан 247-255).

О колико се пажљиво и добро осмишљеним изменама у погледу Понављања поступка као ванредног правног средстава у новом Закону заиста ради, можда на још сликовитији начин говори разлика која се током вишегодишње израде законског текста јављала између Предлога Закона из фебруара 2012. године, који је услед расписивања парламентарних избора и формирања нове Владе, повучен из скупштинске процедуре јула 2012. године, и Предлога Закона из децембра 2013. године, који је такође због расписаних ванредних парламентарних избора и формирања нове Владе, повучен из законодавне процедуре априла 2014. године.¹¹ У Предлогу Закона из 2012. године Понављање поступка уопште није било предвиђено као ванредно правно средство, већ је заједно за жалбом (члан 124-134) и приговором (члан 135-138) сврстано у посебан део Закона (пети), означен насловом ”Правна средства”, а било је уређено са шест законских одредби (члан 139-143), за разлику од свих осталих ванредних правних средстава која су била систематизована у посебан део Закона (шест), насловљен са ”Службено уклањање, односно мењање управних аката” (члан 145-153), где су се разликовали: Повлачење незаконитих релативно ништавих аката (члан 147-148), Повлачење незаконитих апсолутно ништавих управних аката (члан 149-150) и Опози-

новише закони за ойџиша уйравна йостйайка во земјиште од реџионий”, Правни факултет ”Јустинијан први” во Скопје, Охрид 5-7. мај 2017. године, 102; С. Лилић, *Закон о ойџишем уйравном йосйујуку – Анайомија законскоџ йројекта са моделом за ѓенералну реконструкцију ЗУП-а*, Центар за унапређење законодавства, Комитет правника за људска права, Београд 2019, 47-50.

¹¹ Вид.: З. Лончар, „Нека питања реформе управно-процесног законодавства“, *Правни живот* 10/2013, 330-331; З. Лончар, „О Нацрту Закона о ошћинем управном посрејуку“, *Правна ријеч* 35/2013, 439-440; С. Лилић, (2019) 59-70.

вање законитих управних аката (члан 151-153), а у оквиру кога су се опет разликовали: Оповиз законитог повлашћујућег акта (члан 151) и Оповиз законитог повлашћујућег акта који предвиђа коришћење наменских средстава (члан 152-153). У Предлогу Закона из 2013. године Понављање поступка је задржало статус правног средства, заједно за приговором (члан 211-214) и жалбом (215-243), али је му је правни режим био значајно преуређен и проширен, са чак десет законских одредби (члан 244-252), док су сва ванредна правна средства била систематизована у посебном делу (седам) који је носио назив "Посебни случајеви уклањања и мењања решења" (члан 253-272), у оквиру кога су се разликовали: Мењање и поништавање решења у вези за управним спором (члан 253); Поништавање или укидање решења на основу службеног надзора (члан 254-256); Оглашавање решења ништавим (члан 257-260), Укидање или мењање правноснажног решења на предлог Заштитника грађана (члан 261), Ванредно укидање решења (члан 262-266) и Укидање законитог решења (члан 267-270). Интересантно да је у оквиру тог дела Закона постојала и посебна одредба (члан 271) о дужности обавештавања надлежног органа о постојању разлога, не само за оглашавање решења ништавим, поништавање, укидање или мењање решења, на шта су се односила сва ванредна правна средства уређена у оквиру тог дела Закона, већ и понављања поступка, који је као посебно правно средство, заједно са жалбом и приговором било предвиђено у претходном делу Закону (члан 211-252). И од такве систематике се у потпуности одустало приликом наредног процеса израде законског текста, оличеног, најпре у већ споменутом Нацрту Закона из 2015. године, а затим и Предлогу Закона који је коначно усвојен фебруара 2016. године.

Упоређо са недовољно пажљиво осмишљеним променама у законској систематици код Понављања поступка су често мењани и поједини елементи његовог правног режима. Најважније новине у важећем правном режиму Понављања поступка данас се односе, пре свега, на измене појединих *разлога* за употребу и *рокова* за изјављивање. Стога ћемо управо тим новинама поклонити посебну пажњу, али ћемо указати и на неке друге измене које сматрамо важним за данашњи правни режим овог ванредног правног средства.

2.1. Разлози за понављање поступка

Најважнија измена у погледу Понављања поступка се тиче увођења нових разлога због којих се управни поступак окончан коначним решењем може поново водити. Досадашњим разлозима по основу којих се ово ванредно правно средство могло користити (члан 239), у новом Закону су придодата још два разлога. Управни поступак се данас може поновити и *ако је Уставни суд у истој управној ствари, у истојку по уставној жалби, утврдио*

повреду или ускраћивање људског или мањинског права и слободе зајемчене Уставом, а истовремено није иницијално одложено решење (тачка 11, став 1. члан 176), као и ако је Европски суд за људска права у истој ујравној ситуацији накнадно утврдио да су права или слободе подносиоца предметне жалбе повређена или ускраћена (тачка 12, став 1. члан 176).

Ова два нова разлога за Понављање поступка унета су у Закон као последица неопходности усаглашавања управног поступка са Уставом из 2006. године,¹² којим је у правни систем Србије уведена уставна жалба (члан 170),¹³ као и чињенице да је Република Србија, као чланица Савета Европе, још 2003. године ратификовала Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода,¹⁴ којом је предвиђена надлежност Европског суда за људска права, као крајње инстанце за заштиту људских права и основних слобода прописаних Конвенцијом, који су повређени актом или радњом неког домаћег органа, након што су исцрпљени сви унутрашњи правни лекови (члан 34-35). Штавише, ови разлози за Понављање поступка су требали и много раније да буду део законодавних измена управног поступка, и то још 2010. године када су вршене измене и допуне претходног Закона о општем управном поступку,¹⁵ управо под образложењем потребе формалног усаглашавања са новим Уставом,¹⁶ на шта је у стручној јавности било благовремено и указано.¹⁷ Овом приликом је интересантно приметити да на неопходност уношења ових разлога у Понављање поступка, ради усаглашавања управног поступка са одавно спроведеним уставним променама, није у потпуности примећено чак ни на самом почетку вишегодишњег процеса израде новог законског текста. Наиме, у тексту првог Нацрта Закона из 2011. године, који је био упућен на јавну расправу, међу разлозима за Понављање поступка није била предвиђена одлука Уставног суда донета поводом уставне жалбе (члан 138, став 1). Тај разлог је постао део законског текста тек у Предлогу Закона из фебруара 2012. године (тачка 11, став 1, члан 139).

¹² Устав Републике Србије – Устав, "Службени гласник РС", бр. 98/2006.

¹³ „Уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту". Устав, чл. 170.

¹⁴ Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, "Службени лист СЦГ – Међународни уговори", бр. 9/2003, 5/2005, 7/2005 и "Службени гласник РС – Међународни уговори", бр. 12/2010.

¹⁵ Закон о општем управном поступку, "Службени лист СРЈ", бр. 33/1997, 31/2001 и "Службени гласник РС", бр. 30/2010.

¹⁶ Закон о изменама и допунама Закона о општем управном поступку, "Службени гласник РС", бр. 30/2010.

¹⁷ Вид.: З. Лончар, „Плелоаје за нови Закон о општем управном поступку“, *Зборник радова ПФНС* 3/2009, 181-193; З. Лончар, „Модернизација управног поступка“, *Зборник „Актуелна питања савременог законодавства“*, Будва 7-11. јун 2010. године, 351-362.

Остали законски разлози за Понављање поступка данас су:¹⁸

1) 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;

2) ако се решење које је повољно по странку заснива на неистинитим тврдњама странке којима је овлашћено службено лице доведено у заблуду;

3) ако је решење донело неовлашћено лице, или је поступак водило или у њему одлучивало неовлашћено лице или лице које је морало бити изузето;

4) ако колегијални орган није одлучивао у прописаном саставу или ако за решење није гласала прописана већина чланова колегијалног органа;

5) ако лицу које је могло да има својство странке није пружена прилика да учествује у поступку;

6) ако странка није била заступана сагласно закону;

7) ако странци или другом учеснику у поступку није омогућено да прати ток поступка у складу са одредбама о превођењу;

8) ако је решење донето на основу лажне исправе или лажног исказа сведока или вештака или као последица другог кривичног дела;

9) ако се решење заснива на пресуди суда или одлуци другог органа која је касније правноснажно преиначена, укинута или поништена; и

10) ако је надлежни орган накнадно и у битним тачкама друкчије правноснажно одлучио о претходном питању на коме је решење засновано.

У погледу свих претходно наведених разлога за Понављање поступка у новом Закону су извршене само незнатне језичке корекције. Једина измена, али и то опет крајње формалне природе, огледа се у томе што су два ранија разлога за употребу спојена у један нови. Па тако, уместо ранијих посебних разлога за Понављање поступка који су се односили на случајеве: ако је у доношењу решења учествовало службено лице које је по закону морало бити изузето (тачка 6, став 1, члан 239) и ако је решење донело службено лице које није било овлашћено за његово доношење (тачка 7, став 1, члан 239), данас се управни поступак може поновити из разлога *ако је решење донело неовлашћено лице, или је постојао случај водило или у њему одлучивало неовлашћено лице или лице које је морало бити изузето* (тачка 3, став 1, члан 176),¹⁹ што суштински посматрано не представља никакву посебну новину.²⁰ Слична

¹⁸ ЗУП, чл. 176, ст. 1, тачка 1-10.

¹⁹ Вид.: Д. Милков, (2017) 250-255; Томић Зоран, *Опште управно право*, Центар за издаваштво и информисање, Правни факултет, Београд 2018, 343; П. Димитријевић, *Управно право*, Свен, Ниш 2016, 441-443.

²⁰ Без обзира на то што се у овом случају не ради о новом разлогу за Понављање поступка, у пракси би овај разлог данас могао често да представља правни основ за тражење понављања управног поступка, пре свега због значајно измењеног појма овлашћеног службеног

ситуација је и са преформулацијом разлога за Понављање поступка везаног за одлуку органа управе о претходном питању, пошто уместо случаја да је решење органа који је водио поступак засновано на неком претходном питању које је надлежни орган доцније решио битно другачије (тачка 5, став 1, члан 239), као разлог за Понављање поступка данас имамо случај да је надлежни орган *накнадно и у бићним тачкама друкчије правноснажно одлучио о претходном питању* (тачка 10, став 1, члан 176).

Иако се у свим овим случајевима не ради о изменама суштинске природе, у домаћој референтној литератури о управном поступку ипак постоји уверење да је баш различитим термиолошким изменама (”језичким и стилским корекцијама”) појединих разлога за Понављање поступка побољшан текст Закона.²¹ Додуше, за неке се измене термиолошке природе заиста може рећи да представљају одређено побољшање законског текста. Такав је случај са, на пример, проширивањем разлога за Понављање поступка у случају када се решење заснива на правноснажној укинutoј пресуди донетој у кривичном поступку или поступку по привредним преступима (тачка 3, став 1, члан 239), на *било коју пресуду суда или одлуку другог органа* која је касније правноснажно, не само укинута, већ сада и *пренамена* или *онишана* (тачка 9, став 1, члан 176). Слична ситуација је и са преформулисањем разлога за Понављање поступка у случају када је решење донето на основу лажне исправе или лажног исказа сведока или вештака, додавањем речи ”или као последица *другог* кривичног дела” (тачка 8, став 1, члан 176), уместо ранијег термина ”дела кажњивог по кривичном закону” (тачка 2, став 1, члан 239), чиме је отклоњена свака дилема да се у случају подношења захтева за Понављање поступка због доношења решења на основу лажне исправе или лажног исказа сведока или вештака увек мора радити о кривичном делу претходно утврђеном у кривичном поступку.²² Међутим, у неким слу-

лица у поступку. Наиме, новим Законом је овлашћено службено лице одређено као лице које је распоређено на радно место које чине послови вођења поступка и одлучивања у управној ствари, или само послови вођења поступка или предузимање појединих радњи у поступку (чл. 39, ст. 2), што подразумева да свако лице које учествује у управном поступку у својству службеног лица мора да има решење старешине органа о распоређивању на радно место, за које је претходно правилником о организацији и систематизацији радних места у том органу предвиђено предузимање управо таквих радњи у управном поступку, а што код многих органа управе још увек није случај, иако је нови Закон у пуном обиму почео да се примењује још 1. јуна 2017. године, до када је све правилнике о систематизацији радних места и решења о распоређивању државних службеника требало усагласити са овом законском новином. Вид.: З. Лончар, ”Овлашћено службено лице у управном поступку”, *Правни животи* 10/2017, 299-311.

²¹ Вид.: З. Томић, *Коментар Закона о ошћем управном поступку*, Службени гласник, Београд 2017, 67-68; З. Томић, (2018) 354.

²² Тим поводом није на одмет указати да у делу домаће правне теорије и даље егзистира став да у случају процесне или фактичке немогућности да се у судском поступку

чајевима поједине језичке преформулације разлога за Понављање поступка нису довољно пажљиво осмишљене. Такав је случај, пре свега, са већ споменутим разлогом везаним за учествовање у доношењу решења или вођењу управног поступка *лица које је по закону морало бити изузето* (тачка 3, став 1, члан 176). Наиме, приликом доношења одлуке о задржавању овог разлога термилошки потпуно неизмењеног и његовом спајању са другим разлогом у "нови" разлог за Понављање поступка, на што смо већ указали, није вођено довољно рачуна да у новом Закону (члан 40, став 1, тачка 1-8) више не постоје јасно раздвојени апсолутни разлози за изузеће службеног лица, када је изузеће увек обавезно, на шта се једино може односити овако формулисан разлог за Понављање поступка, од релативних разлога, због чијег постојања је изузеће службеног лица само могуће. Стога је наведена промена законске одредбе о изузећу службеног лица захтевала нешто другачије формулисање и других законских одредби, међу којима је и наведена одредба о разлозима за Понављање поступка, што је овом приликом пропуштено да се учини.²³

утврди постојање таквог кривичног дела, орган управе је дужан да сам расправи то питање, као претходно, и да на основу тога одлучи о Понављању поступка, који је уз све то поткрепљен и судском праксом старом више деценија (Вид.: З. Томић, (2017) 634; З. Томић, *Коментар Закона о општем управном поступку*, Службени гласник, Београд 2019, 703; Зоран Томић, Добросав Миловановић, Вук Цуцић, *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд 2017, 191.), без обзира на то што на основу изричите одредбе Закона (чл. 107. ст. 3), орган управе о постојању кривичног дела не може да одлучује у управном поступку као о претходном питању, а посебно што је у новом Закону изостављена ранија одредба члана 243. став 1, према којој је Понављање поступка из разлога постојања кривичног дела било могуће и ако се кривични поступак није могао спровести или ако су постојале околности због којих се тај поступак није могао покренути. О постојању кривичног дела, било као о претходном питању у управном поступку, или као разлогу за Понављање поступка, мора се увек претходно одлучити од стране суда у кривичном поступку. У случају када нема могућности за вођење кривичног поступка (нпр. наступање застаре), не може бити ни могућности за Понављање управног поступка по том основу. Дакле, ако постоји сумња да је неко решење донето на основу лажне исправе или лажног исказа сведока или вештака или као последица неког другог кривичног дела, мора се прво сачекати да кривични суд одлучи о његовом постојању, па тек онда на основу судске пресуде захтевати Понављање управног поступка или поступак поновити по службеној дужности. Сасвим је друга ствар да ли су приређивачи Закона наведеном језичком преформулацијом тако нешто заиста и желели да пропишу.

²³ "С обзиром на то да према новом ЗУП-у нису одвојени разлози за обавезно и факултативно изузеће, већ да навођењу свих разлога наведених у члану 40 претходи реченица "службено лице мора бити изузето", могло би се, формално посматрано, закључити да повреда било ког разлога за изузеће представља и основ за понављање управног поступка. При томе, треба имати у виду да се међу разлозима због којих службено лице "мора" да буде изузето наводе и "друге чињенице које доводе у сумњу његову непристрасност". Да ли постоје такве чињенице или не постоје, ствар је процене органа који одлучује о изузећу и то је релативан разлог за изузеће. Међутим, према садашњем ЗУП-у, ако орган који одлучује о понављању процени да постоје такве чињенице, он може да дозволи понављање поступка. То је случај и са осталим разлозима за изузеће наведеним у ЗУП-у у којима не постоје

Такође, задржавање међу разлозима за Понављање поступка случаја ако колегијални орган није одлучивао у *џројисаном сасџаву* или ако за решење није гласала *џројисана већина* чланова колегијалног органа (тачка 4, став 1, члан 176), захтевало је ипак нешто другачију законску формулацију, с обзиром на то да у новом Закону нема више некадашње одредбе о саставу колегијалног органа (члан 192, став 2), већ је задржана само одредба о већини потребној за пуноважно одлучивање (члан 137).²⁴

Међу разлозима за Понављање поступка посебну пажњу завређује нововедни разлог везан за одлуку Уставног суда донету по основу уставне жалбе, односно случај када 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 (тачка 11, став 1, члан 176). Наиме, из наведене формулације произлази закључак да су законски услови за понављање управног поступка у овом случају кумулативно предвиђени. Неопходно је најпре да је Уставни суд *уважио усџавну жалбу*, констатујући повреду или ускраћивање Уставом зајемченог људског или мањинског права и слободе, а затим и да *није џониџиџио оспорени ујравни акџи*. Међутим, истовременим испуњењем оба услова не значи још да је могуће и поновити управни поступак, по основу овог ванредног правног средства. Надлежност самог Уставног суда је да одлучи о начину спровођења својих одлука.²⁵ Иако Уставни суд има могућност да непосредно поништи управни акт за који је констатовано да су странци повређена или ускраћена права и слободе зајемчена Уставом, с обзиром на то да се у управним стварима уставне жалбе не подносе против решења донетих у управном поступку, већ увек против пресуде Управног суда, којом је одлучено о законитости коначног управног акта (решења), имајући у виду да је битан услов за изјављивање уставне жалбе да су претходно исцрпљена сва средства правне заштите странке, уобичајена је уставно-судска пракса да се поништава пресуда Управног суда и налаже том суду отклањање уочене неуставности.²⁶ Тек новом пресудом Управног суда, којом би био поништен

апсолутни разлози, већ најпре треба надлежни орган да процени постојање таквог разлога”. Д. Милков, (2017) 251.

²⁴ Вид.: Д. Милков, (2017) 251-252.

²⁵ “Када Уставни суд утврди да је оспореним појединачним актом или радњом повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом, може поништити појединачни акт, забранити даље вршење радње или одредити предузимање друге мере или радње којом се отклањају штетне последице утврђене повреде или ускраћивања зајемчених права и слобода и одредити начин правичног задовољења подносиоца”. Закон о Уставном суду, “Службени џласник РС”, бр. 109/2007, 99/2011, 18/2013, 103/2015 и 40/2015, чл. 89.

²⁶ Чињеница да се уставном жалбом формално оспорава уставност или законитост пресуде Управног суда, а не непосредно управног акта, чија законитост је претходно била предмет оцене у управном спору, отвара питање адекватности законске формулације у За-

коначан управни акт, отвара се правна могућност да се поново реши управна ствар доношењем новог управног акта у поновљеном управном поступку. Дакле, тек од става Управног суда зависи да ли ће судском пресудом бити поништен коначан управни акт, и тиме отворен пут за поново вођење управног поступка. Међутим, евентуално вођење новог управног поступка у том случају нема везе са понављањем поступка по основу овог ванредног правног средства. У супротном, другачијим правним тумачењем, према коме би се захтев за Понављање поступка могао поднети одмах након одлуке Уставног суда донете по уставној жалби, ако Уставни суд не поништи управни акт, отварала би се могућност да се истовремено воде два правна поступка поводом исте управне ствари, што би било правно недопуштено.

Због наведеног начина спровођења одлука Уставног суда донетих по основу уставних жалби, којима су констатоване повреде или ускраћивања уставних слобода и права странака у управном поступку, у великој мери је умањен значај новоуведеног разлога за Понављање поступка. За правну заштиту странака у управном поступку увођење оваквог разлога за Понављање поступка може да буде од значаја само изузетно, у случају када Уставни суд поводом уставне жалбе донесе само *ујиврђујућу* одлуку, односно само констатује повреду или ускраћивање права и слободе зајемчене Уставом, сматрајући да није неопходно предузимање и неке друге мере или радње којом се отклањају штетне последице утврђене повреде или ускраћивања зајемчених права и слобода, ради правичног задовољења интереса подносиоца уставне жалбе.²⁷ У том случају, ако странка сматра да је и уклањање управног акта из правног поретка у њеном правном интересу, може да поднесе захтев за Понављање поступка, као ванредно правно средство у управном поступку. С обзиром на то да је оваква ситуација у пракси Уставног суда веома ретка, за такву могућност правне заштите странке у управном поступку се може рећи да је више доктринарног значаја.

2.2. Рокови за понављање поступка

Од разлога због којих се управни поступка може поновити знатно важнију новину у правном режиму овог ванредног средства са аспекта правне заштите странака у управном поступку представља измена рока у коме се оно може користити. И даље за Понављање поступка постоје два рока, *субјективан* и *објективан* рок. Субјективни рок је са једног месеца у новом

кону о општем управном поступку да Уставни суд приликом усвајања уставне жалбе којом је констатовао повреду или ускраћивање права и слободе зајемчене Уставом истовремено није поништио *"осијорено решење"*, као битног услова за подношење захтева за Понављање поступка.

²⁷ Вид.: Закон о Уставном суду, чл. 89, ст. 2.

Закону продужен на *90 дана* од сазнања за разлог понављања (члан 178), што са аспекта правне сигурности странака представља значајно увећање.

У погледу момента рачунања субјективног рока у случају *beneficium poenitentiae*, односно због постојања нових чињеница и доказа (тачка 1, став 1, члан 176), што је најчешћи разлог због кога се Понављање поступка користи као ванредно правно средство, требало би водити рачуна да важну новину у правном режиму жалбе представља могућност да се у њој изнесу и нове чињенице и нови докази, уз обавезу да се образложи због чега нису изнети у првостепеном поступку (члан 159, став 2), па би стога приликом рачунања субјективног рока за Понављање поступка, да би се избегла могућност злоупотребе, требало узети у обзир да ли се за нове чињенице и доказе по основу којих се тражи Понављање поступка, знало пре истека жалбеног рока. Ако се за нове чињенице сазнало или се стекла могућност да се нови докази изведу пре него што је истекао рок за жалбу, онда би се по том основу морала изјавити жалба, а не тражити Понављање поступка. У супротном, странка би имала могућност да приликом изјављивања жалбе свесно пропусти да наведе нове чињенице или доказе који би могли да доведу до другачијег решења управне ствари, чувајући их као правну могућност за касније подношење захтева за Понављање поступка, у случају да не буде задовољна исходном другостепеног управног поступка. Тиме би се управни поступак непотребно одуговлачио, а обесмислило би се увођења ове новине у правни режим жалбе.

У случају, пак, два нова разлога за Понављање поступка, везана за одлуку Уставног суда донету по уставној жалби и одлуку Европског суда за људска права донету у истој ствари, предвиђен је рок који износи *шест месеци* од објављивања одлуке у "Службеном гласнику Републике Србије" (члан 178, став 1). Иако наведени рок представља сасвим примерен временски период да странка у таквим случајевима може да заштити своје право подношењем захтева за Понављање поступка, значајан проблем формално-правне природе у примени ове законске одредбе може да представља чињеница да се одлуке Уставног суда донете по основу уставне жалбе, по правилу, не објављују. Наиме, Законом о Уставном суду је изричито предвиђено да одлука Уставног суда којом је уважена уставна жалба ступа у правни поредак даном *достављања* учесницима у поступку (члан 89, став 4). Само изузетно, када Уставни суд то посебно одлучи у поступку решавања по уставној жалби, одлука о уставној жалби се објављује у "Службеном гласнику Републике Србије".

Такође, извесну новину у правном режиму овог ванредног средства представља и што сви наведени рокови за Понављање поступка данас подједнако важе и у случају када се поступак понавља по *службеној дужности* (члан 178. став 2). Са аспекта правне сигурности странке могло би се рећи да овакво решење представља одређено побољшање, па чак и да доприноси

”једнакоправности иницијатора” овог ванредног правног средства,²⁸ пошто је до сада у случају Понављања поступка по службеној дужности орган увек био везан само објективним роком од пет година од достављања решења странци (члан 242, став 4). Међутим, да би странка заиста била у једнаком правном положају са органом управе, морала би да постоји могућност за проверу стварног момента сазнања овлашћеног службеног лица у органу управе за разлог због кога се управни поступак поновио по службеној дужности. За разлику од странке, орган увек има могућност да утврди моменат њеног сазнања за разлог понављања поступка, с обзиром на то да је дужност странке да у захтеву за Понављање поступка учини вероватним, не само постојање разлога због кога тражи да се поступак понови, већ и моменат сазнања за његово постојање (члан 179, став 1), како би орган могао да утврди благовременост поднетог захтева, као битног формално-правног услова за одлучивање о овом ванредном правном средству (члан 181, став 2). С обзиром на то да странка нема објективних могућности да поуздано утврди тачан моменат сазнања службеног лица у органу управе за разлог због кога се поступак понавља по службеној дужности, тешко је говорити о њиховој стварној једнакоправности. Са аспекта правне сигурности странке пре би се могло рећи да ова законска новина више има теоријски него практичан значај.

Када је у питању објективан рок за Понављање поступка, формално је остало исто решење, с обзиром на то да он и даље износи пет година од када је странка обавештена о коначном решењу (члан 178, став 3). Међутим, у новом Закону више нису предвиђена *одсјуцања* од објективног рока, која су раније била везана за поједине разлоге за Понављање поступка, као што су били случајеви: ако је решење донесено на основу лажне исправе или лажног исказа сведока или вештака (тачка 2, став 1, члан 239); ако је решење било засновано на подлози пресуде донесеној у кривичном поступку или у поступку за привредни преступ која је правноснажно укинута (тачка 3, став 1, члан 239) или ако је било засновано на неком претходном питању које је надлежни орган касније битно другачије решио (тачка 5, став 1, члан 239), када је понављање поступка изузетно било могуће и након протеча рока од пет година (члан 243, став 4). Постојање такве могућности било је од посебне важности за остваривање објективне законитости у управном поступку, с обзиром на то да је наступање оваквих разлога за Понављање поступка најчешће везано за протек знатно дужег временског периода, него код свих осталих разлога предвиђених за употребу овог ванредног правног средства.²⁹

²⁸ Вид.: З. Томић, (2019) 74; З. Томић, (2018) 254-255.

²⁹ Иако је при изради нашег новог Закона као узор у значајној мери коришћен хрватски Закон о опћем управном поступку из 2009. године (“*Narodne novine*”, br 47/2009), приликом креирања ове законске измене ипак није прихваћено хрватско решење. У Хрватској данас објективан рок за Обнову (понављање) поступка износи три године од доставе решења

Такође, при прописивању објективног рока подједнако за све законске разлоге за Понављање поступка, није вођено довољно рачуна ни о чињеници да просечно трајање управног спора пред Управним судом, као претходне претпоставке за подношење уставне жалбе, као и поступка по уставној жалби пред Уставним судом, као претпоставке подношења представке Европском суду за људска права, као и самог поступка пред Европским судом за људска права, износи више година, због чега управни поступак често неће моћи да се понови из формалног разлога који је везан за наступање застарелости, иако је странка успела у поступку са уставном жалбом пред Уставним судом или представком пред Европским судом за људска права. Тиме је и практични значај уношења ова два нова разлога за Понављање поступка у Закон о општем управном поступку у значајној мери умањен.

2.3. Остале новине у правном режиму понављања поступка

У погледу осталих елемената битних за правни режим Понављања поступка нису извршене измене суштинске природе. Са аспекта правне заштите странака највећи значај имају измене које се тичу иницијативе за коришћење овог ванредног правног средства, форме самог иницијалног акта којим се тражи Понављање поступка, као и форме аката којим се одлучује у поступку по овом ванредном правном средству.

У погледу *иницијативе* за коришћење овог ванредног правног средства новину представља *сужавање круга субјеката* легитимисаних за његово коришћење. Понављање поступка данас могу да користе, под законом прописаним условима, само странка и орган који је донео решење по службеној дужности (члан 177), али не више и јавни тужилац, који је до сада имао право да тражи Понављање поступка под истим условима као и странка (члан 240, став 4). Тиме је у управном поступку јавни тужилац остао правно легитимисан само за подношење жалбе, као основног редовног правног средства, у случају када ради заштите јавног интереса сумња у законитост донетог управног акта (члан 151, став 7), али не и за Понављање поступка. У вези изостављања јавног тужилаштва из круга субјеката легитимисаних за Понављање поступка интересантно је приметити да је у Предлогу Закона из 2012. године и Предлогу Закона из 2013. године било предвиђено право јавног тужиоца на подношење захтева за Понављање поступка. Такође, јавни тужилац је то право требало да има и према Нацрту Закона из јуна 2015.

странци (чл. 123, ст. 1), али су предвиђени и разлози због којих се поступак може поновити без икаквог временског ограничења, као што су случајеви: ако је решење донесено на темељу лажне исправе или лажног исказа сведока или вештака или је последица каквог кривичног дела; ако се решење темељи на пресуди донесеној у судском поступку, а та је пресуда правноснажно укинута; или ако се решење темељи на претходном питању, а надлежни суд или јавноправно тело о том је питању касније одлучило у битном тачкама другачије (чл. 123, ст. 2).

године, који је био на јавној расправи која је претходила усвајању данас важећег Закона. Интересантно да је данас у Хрватској, чији је Закон о опћем управном поступку, као што смо већ истакли, служио као узор при изради нашег Закона, круг субјеката легитимисаних за Обнову (понављање) 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 (члан 123, став 4).

Остале измене које су извршене у правном режиму овог ванредног правног средства су више формалне природе и нису од суштинског значаја за питање правне заштите странака у управном поступку. Тако је иницијални акт којим странка од надлежног органа тражи Понављање поступка уместо "предлога" (члан 245) преименован у "захтев" (члан 181).³⁰ Као последица промена у називу одлука које се данас доносе у управном поступку,³¹ делимично су измењени и називи аката којим се одлучује у поступку по овом ванредном правном средству. Наиме, уместо решења и закључка (члан 246), данас се у поступку одлучивања по захтеву за Понављање поступка увек доноси акт у форми *решења* (главног или процесног). У питању су: решење о одбацивању или одбијају захтева за Понављање поступка (члан 181, став 2), решење којим се дозвољава понављање поступка и одређује обим у коме ће се поступак поновити (члан 181, став 3), као и главно решење о управној ствари која је била предмет поновљеног поступка (члан 182, став 3). Као последица промена у правном режиму одлука које се доносе у управном поступку,³² данас постоји могућност да се против свих ових решења изјави жалба, осим у случају ако је решење о понављању поступка донео другостепени орган, када се може непосредно покренути управни спор.³³

У погледу свих осталих важнијих процесних правила код овог ванредног правног средства нема значајнијих измена. У вези одложеног дејства захтева за Понављање поступка и даље је основно правило да поднети захтев нема аутоматско суспензивно дејство у односу на решење поводом кога се

³⁰ И погледу овог питања терминолошке природе направљена је разлика у односу на Хрватску, где се иницијални акт за обнову поступка назива "предлог" (чл. 124), мада се на једном месту говори и о "захтеву" (чл. 123, ст. 1. "Обнова поступка у које је донесено рјешење против којег се не може изјавити жалба може се покренути на *захтјев* странке или по службеној дужности у року од три године од дана доставе рјешења странци"), што је вероватно била последица недовољне пажње при редакцији законског текста.

³¹ Вид.: З. Лончар, "Нека питања примене новог Закона о општем управном поступку Републике Србије", *Зборник трудова "Искусства од применаја на новије закони за општа управна пословица во земјије од региониј"*, Правни факултет "Јустинијан први" во Скопје, Охрид 5-7. мај 2017, 107-108.

³² Вид.: Д. Милков, (2017) 210-211.

³³ Вид.: З. Томић, (2019) 75.

Понављање поступка тражи (члан 180, став 1), као и да надлежни орган може изузетно својим решењем да одложи извршење решења против кога је поднет захтев за Понављање поступка, под истим условом као и до сада: да би извршење странци нанело тешко надокнадиву штету, да одлагање извршења није противно јавном интересу и да тиме не би била нанета већа или ненадокнадива штета противној странци или трећем лицу (члан 180, став 2). Такође, решење којим се дозвољава понављање поступка и даље има аутоматски суспензивно дејство, односно одлаже извршење коначног решења донетог у претходно вођеном управном поступку (члан 181, став 4). Ни у погледу надлежности органа за одлучивање о Понављању поступка нема битнијих новина. И даље се захтев за Понављање поступка увек предаје првостепеном органу, и о њему одлучује орган који је донео коначно решење (члан 181, став 1.). Радње у поновљеном поступку увек предузима орган који је дозволио понављање, при чему, по налогу другостепеног органа такве радње може да предузме изузетно и првостепени орган, ако их он може брже и економичније спровести (члан 182, став 1 и 2). Након поново спроведеног поступка и даље постоје две могућности: потврђивање ранијег решења, у случају када се покаже да разлог због кога је поступак поновљен није био таквог значаја да би довео до другачије одлуке и замена ранијег решења новим решењем, другачије садржине. С обзиром на опште законско правило о максималној дужини трајања управног поступка (члан 178), решење у поновљеном поступку би се, такође, морало донети у року од 60 дана од поднетог захтева за Понављање поступка.

3. ЗАКЉУЧНО РАЗМАТРАЊЕ

За већину измена које су извршене у правном режиму Понављања поступка може се рећи да су више формалне него суштинске природе, те да стога имају мали значај за правну заштиту странака у управном поступку. Највећи значај имају измене извршене у погледу разлога за Понављање поступка, као најважнијег елемента правног режима овог ванредног правног средства, а које се односе, пре свега, на прописивање два нова разлога везана за одлуку Уставног суда и Европског суда за људска права, захваљујући којима се данас управни поступак може поновити и у случају 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, и ако је Европски суд за људска права у истој управној ствари накнадно утврдио да су права или слободе подносиоца представке повређена или ускраћена. Њихово прописивање би требало да буде од значаја за подизање нивоа правне заштите странака у управ-

ном поступку, као и за могућност остваривања већег степена објективне законитости у овој врсти правног поступка. Међутим, услед недовољно прецизне законске формулације услова неопходних за понављање поступка, везаних за одлуку Уставног суда донету по уставној жалби, а посебно због неадекватно одређеног објективног рока за подношење захтева за Понављање поступка, који је непримерено кратак за ову врсту разлога, практичан значај увођења два нова разлога за Понављање поступка у значајној је мери умањен. Управни поступак у пракси често неће моћи да се понови услед ових нормативних пропуста, без обзира на то што је Уставни суд констатовао повреду или ускраћивање неког уставног права или слободе о коме је одлучено управним актом или зато што је Европски суд за људска права утврдио да су права или слободе подносиоца представке повређена или ускраћена претходно донетим решењем у управном поступку.

За остале новине у правном режиму Понављања поступка се не може рећи да су од већег значаја за правну заштиту странака у управном поступку, какав је случај са, на пример, језичким преформулацијама појединих разлога за Понављање поступка или њиховим спајањем у један нови разлог, као и са везивањем органа управе субјективним роком у случају Понављања поступка по службеној дужности. Такође, остваривању већег степена објективне законитости никако не доприноси ограничавање временског периода за Понављање поступка објективним роком од пет година у случајевима као што су, на пример, постојање лажне исправе или лажног исказа сведока или вештака или неког другог кривичног дела на основу кога је решење донето, као ни када је надлежни орган о претходном питању на коме је решење било засновано накнадно и у битним тачкама другачије правноснажно одлучио, или када је решење било засновано на пресуди суда или одлуци другог органа која је касније правноснажно преиначена, укинута или поништена. Исто тако, подизању нивоа правне заштите странака, а посебно већем степену објективне законитости у управном поступку, не доприноси ни изостављање јавног тужиоца, као државног органа надлежног да ради заштите јавног интереса предузима мере ако сумња у законитост било ког правног акта, у које спадају и решења донета у управном поступку, из круга субјеката легитимисаних за подношење захтева за Понављање поступка.

Због свега тога сматрамо да би будућу законодавну ревизију, на коју верујемо да неће морати још дуго да се чека, због бројних пропуста који се у пракси готово свакодневно показују, а од којих неки представљају и значајна одступања од европских стандарда рада управе, што је својевремено био један од најважнијих разлога који су навођени у прилог доношење новог Закона,³⁴

³⁴ Вид: Д. Милков, "О потреби усклађивања српског управног поступка са правом Европске Уније", *Зборник радова ПФНШ* 68/2014, 84-89; З. Лончар, "Неостваривање европских

требало искористи да се, између осталог, и кроз одговарајуће законске измене учине потпуно примењивим два новоуведена разлога за Понављање поступка, везана за одлуку Уставног суда донету по уставној жалби и Европског суда за људска права донету по основу представке неког нашег грађана као странке у управном поступку. У том случају би се за законске новине у Понављању поступка могло рећи да заиста могу да допринесу бољој правној заштити странака у управном поступку. У супротном, и даље ће служити да недовољно упућеном читаоцу законски текст само лепше изгледа, а странкама у управном поступку неће бити од већег значаја!

ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

- Василевић Драган, "Концепт ванредних правних средстава по новом Закону о општем управном поступку", *Правни животић*, 10/2016.
- Димитријевић Предраг, "Правна средства у новом ЗУП-у Републике Србије", *Зборник "Искусства од примена на нове законе за опште управне послове у земљи од региона"*, Охрид 2017.
- Димитријевић Предраг, „Реформа ванредних правних лекова у управном поступку“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 44/2004;
- Димитријевић Предраг, *Управно право*, Ниш 2016.
- Милков Драган, "О потреби усклађивања српског управног поступка са правом Европске Уније", *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 68/2014.
- Милков Драган, "Правна средства у управном поступку", *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/2006.
- Милков Драган, *Управно право II*, Нови Сад 2017.
- Милков Драган, Ратко Радошевић, "Приговор у управном поступку", *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2018.
- Лилић Стеван, *Закон о општем управном послову – Анализа законског пројекта са моделом за генералну реконструкцију ЗУП-а*, Београд 2019.
- Лилић Стеван, Манојловић-Андрић Катарина, Голубовић Катарина, *Практична примена новог ЗУП-а*, Београд 2019.
- Лончар Зоран, "Ванредна правна средства у управном поступку у Републици Србији", *Правна ријеч*, 58/2019.
- Лончар Зоран, „Модернизација управног поступка“, *Зборник „Актуелна истраживања савременог законодавства“*, Будва 2010.
- Лончар Зоран, „Нека питања реформе управно-процесног законодавства“, *Правни животић*, 10/2013.
- Лончар Зоран, „Нека питања примене новог Закона о општем управном поступку Републике Србије“, *Зборник "Искусства од примена на нове законе за опште управне послове у земљи од региона"*, Охрид 2017.

стандарда у управном поступку у Србији”, *Зборник „Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније“*, Правни факултет, Нови Сад 2018, 371-388.

Лончар Зоран, "Неостваривање европских стандарда у управном поступку у Србији", *Зборник „Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније“*, Нови Сад 2018.

Лончар Зоран, "О Нацрту Закона о општем управном поступку", *Правна ријеч*, 35/2013.

Лончар Зоран, "Овлашћено службено лице у управном поступку", *Правни животи*, 10/2017.

Лончар Зоран, „Плелоје за нови Закон о општем управном поступку“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2009.

Лончар Зоран, "Поништавање и укидање решења у управном поступку", *Правни животи* 10/2019.

Лончар Зоран, "Правна средства у новом Закону о општем управном поступку", *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2017.

Томић Зоран, *Општије управно право*, Београд 2018.

Томић Зоран, *Коментар Закона о општем управном поступку*, Београд 2017.

Томић Зоран, *Коментар Закона о општем управном поступку*, Београд 2019.

Томић Зоран, Миловановић Добросав, Цуцић Вук, *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*, Београд 2017.

Извори

Устава Републике Србије, "Службени гласник РС", бр. 98/2006.

Закон о кривичном поступку, "Службени гласник РС", бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 55/2014 и 35/2019.

Закон о општем управном поступку, "Народне новине РН", бр. 47/2009.

Закон о општем управном поступку, "Службени гласник РС", бр. 18/2016 и 95/2018.

Закон о општем управном поступку, "Службени лист СРЈ", бр. 33/1997, 31/2001 и "Службени гласник РС", бр. 30/2010.

Закон о парничном поступку, "Службени гласник РС", бр. 72/2011, 49/2013, 74/2013, 55/2014 и 87/2018.

Закон о прекршајима, "Службени гласник РС", бр. 65/2013, 13/2016 и 98/2016.

Закон о управним споровима, "Службени гласник РС", бр. 111/2009.

Закон о Уставном суду, "Службени гласник РС", бр. 109/2007, 99/2011, 18/2013, 103/2015 и 40/2015.

Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, "Службени лист СЦГ – Међународни уговори", бр. 9/2003, 5/2005, 7/2005 и "Службени гласник РС – Међународни уговори", бр. 12/2010.

Zoran J. Lončar, Ph.D., Associate Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
Z.Loncar@pf.uns.ac.rs

Reopening the Administrative Procedure

Abstract: *The new General Administrative Procedure Act of 2016 introduced a number of innovations in the system of extraordinary legal remedies. From the aspect of legal protection of the parties, the most should have been expected from the changes regarding the Reopening since it is an extraordinary legal remedy, which is by far the most commonly used in administrative practice, due to its existence of process material that was unknown during the conducting of the process. However, the legal regime of this extraordinary remedy has only slightly changed. The basic changes concerns the reasons for the reopening, the time limits within which it can be used, and the circle of entities legally legitimized for filing a reopening. Regarding the reasons for reopening, as the most important element of the legal regime, only minor linguistic corrections were made and only two new reasons were added, due to which the administrative procedure in Serbia today can be reopened even if the Constitutional Court of the Republic of Serbia is in the same administrative matter, the constitutional complaint, found a violation or denial of the human or minority rights and freedoms guaranteed by the Constitution, while not annulling the impugned decision, as well as if the European Court of Human Rights subsequently found in the same administrative matter that rights or freedom of the applicant are violated or denied. Due to the inadequately set objective deadline for filing a Reopening Procedure, which is inappropriately short for this type of reason, the practical importance of prescribing these two new Reopening procedure grounds is greatly diminished. In addition, by omitting the Public Prosecutor, the circle of entities legally legitimized for the Reopening is reduced only to the party from the administrative procedure and the administrative body that issued the final administrative act, which can be repeated ex officio, which in no way contributes, not only to improvement legal protection of the parties to the proceedings, but also the possibility of achieving a greater degree of objective legality in resolving administrative matter.*

Keywords: *administration, administrative procedure, remedies, extraordinary remedies, reopening of administrative procedure.*

Датум пријема рада: 23.04.2020.