

НАУЧНО ИСТРАЖИВАЧКИ ПРОЈЕКАТ
„ЗАКОНОДАВСТВО РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ – СТАЊЕ, ЦИЉЕВИ И
ДАЉИ РАЗВОЈ“ ЗА ПЕРИОД 2013-2015. ГОДИНЕ
ДРУГА СВЕСКА

Издавач:

Правни факултет Универзитета у Приштини
са привременим седиштем у Косовској Митровици

За издавача

Проф. др Душанка Јововић, декан

Главни и одговорни уредник

Проф. др Зоран Исаиловић, руководилац пројекта

Заменик главног и одговорног уредника

Проф. др Владимир Боранијашевић

Редакциони одбор:

Проф. др Братислав Милановић

Проф. др Владимир Вековић

Проф. др Владан Михајловић

Проф. др Мијал Стојановић

Технички уредник

Младен Тодоровић

Дизајн корица

Димитрије Милић

Штампа

Кварк, Жича

Тираж:

100 примерака

ISBN 978-86-6083-034-2

Штампање овог Зборника помогло је Министарство просвете и науке
Републике Србије

САДРЖАЈ

ГРАЂАНСКО – ПРАВНА НАУЧНА ОБЛАСТ

Проф. др Братислав Милановић ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО - СПЕЦИФИЧНА ФОРМА ИНВЕСТИРАЊА ПРИВАТНОГ КАПИТАЛА	11
Проф. др Марија Крвавац МЕЂУНАРОДНА СУДСКА НАДЛЕЖНОСТ У ПОРОДИЧНИМ СПОРОВИМА	35
Проф. др Љубица Мандић ПОСТУПАК ЗА РАСПРАВЉАЊЕ ЗАОСТАВШТИНЕ	53
Проф. др Владимир Боранијашевић ОБАВЕШТЕЊЕ ТРЕЋЕГ ЛИЦА О ПАРНИЦИ	67
Доц. др Душан Новаковић ОДГОВОРНОСТ У СЛУЧАЈУ УДЕСА ИЗАЗВАНОГ МОТОРНИМ ВОЗИЛИМА У ПОКРЕТУ ПРЕМА ЗАКОНУ О ОБЛИГАЦИОНИМ ОДНОСИМА	81
Доц. др Јелена Беловић БРАЧНИ ОДНОСИ-ПИТАЊЕ НАДЛЕЖНОСТИ ДОМАЋЕГ СУДА У ПРЕДЛОГУ НОВОГ ЗАКОНА О МЕЂУНАРОДНОМ ПРИВАТНОМ ПРАВУ	93
Доц. др Страхиња Миљковић ОДЛУЧУЈУЋИ ЗНАЧАЈ ИНСТИТУТА INTUITU PERSONAE ПРИЛИКОМ ЗАКЉУЧЕЊА УГОВОРА О ФРАНШИЗИНГУ	105
Мр Душко Челић КВАЗИПРАВНЕ ТЕКОВИНЕ DE FACTO ВЛАСТИ НА КОСОВУ И МЕТОХИЈИ У ОБЛАСТИ ПРОМЕНЕ СВОЈИНСКЕ СТРУКТУРЕ ПРИВРЕДНИХ СУБЈЕКТА	117
Мр Бранко Милетић НАСЛЕДНО ПРАВО У ПРЕДНАЦРТУ ГРАЂАНСКОГ ЗАКОНИКА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	129

Гордана Дамјановић
СПРОВОЂЕЊЕ ПРАВА ИНТЕЛЕКТУАЛНЕ СВОЈИНЕ 145

Горан Тишић
ЗАШТИТА ПОТРОШАЧА КОД УГОВОРА НА ДАЉИНУ
И УГОВОРА ИЗВАН ПРОСТОРИЈА ПРЕМА ДИРЕКТИВИ
2011/83/ЕУ О ПРАВИМА ПОТРОШАЧА 159

КРИВИЧНО – ПРАВНА НАУЧНА ОБЛАСТ

Проф. др Петар Станојевић
ЈАВНОТУЖИЛАЧКА ОРГАНИЗАЦИЈА У ПРАВОСУДНОМ
СИСТЕМУ СРБИЈЕ 185

Проф. др Владимир В. Вековић
НАСИЛНИЧКИ КРИМИНАЛИТЕТ – ПСИХОЛОШКИ ПРИСТУП
ИЗУЧАВАЊУ 195

Мр Драган Благоић
МОДЕЛ РЕСТОРАТИВНЕ ПРАВДЕ У МАЛОЛЕТНИЧКОМ
КРИВИЧНОМ ПРАВУ 213

Мр Саша Атанасов
ПРЕПОЗНАВАЊЕ ЛИЦА ОД СТРАНЕ СВЕДОКА 225

Мирјана Ђукић
МЕЂУНАРОДНОПРАВНА И УСТАВНОПРАВНА
РЕГЛЕМЕНТАЦИЈА ПРАВА НА ПРАВИЧНО СУЂЕЊЕ СА
ОСВРТОМ НА СУЂЕЊЕ У РАЗУМНОМ РОКУ 241

ПРАВНО – ЕКОНОМСКА НАУЧНА ОБЛАСТ

Проф. др Зоран Исаиловић
РЕФОРМА ПОРЕЗА НА ИМОВИНУ У СРБИЈИ 263

Проф. др Душанка Јововић
ПРАВНЕ ОСНОВЕ УНАПРЕЂЕЊА ЕНЕРГЕТСКЕ ЕФИКАСНОСТИ
У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ 279

Проф. др Љубомир Митровић
ЗНАЧАЈ УЛАСКА СРБИЈЕ У ЕВРОПСКУ УНИЈУЗА
РАЗВОЈ ПОЉОПРИВРЕДЕ 297

Мр Сузана Димић
ПОСТОЈЕЋИ СИСТЕМ ПОРЕЗА НА ДОХОДАК
ФИЗИЧКИХ ЛИЦА У СРБИЈИ 311

Данијела Петровић
ЕВРОПСКИ УСЛОВИ И ОЦЕНА ИНСТИТУЦИЈА У СРБИЈИ 331

УПРАВНО – ПОЛИТИЧКА НАУЧНА ОБЛАСТ

Проф. др Владан Михајловић
УСТАВНЕ ПРОМЕНЕ - ЗНАЧАЈ И НЕЖНОСТ
УСКЛАЂИВАЊА ПРОКЛАМОВАНИХ УСТАВНИХ
ЦИЉЕВА И ДРУШТВЕНЕ СТВАРНОСТИ 343

Проф. др Ђорђије Блажић
ЛОКАЛНА САМОУПРАВА И ТЕРИТОРИЈАЛНА
ОРГАНИЗАЦИЈА СРБИЈЕ 357

Проф. др Милорад Жижич
ТРИ ФАЗЕ ПОСТУПКА ПРИМЕНЕ ОПШТИХ ПРАВНИХ АКТА 373

Проф. др Мијал Стојановић
УПОРЕДНОПРАВНА РЕГУЛАТИВА О РЕШАВАЊУ РАДНИХ
СПОРОВА – СР НЕМАЧКА 381

Проф. др Радомир Стојановић
ПОЛИТИКА, ПРАВО И СРПСКО ДРУШТВО 409

Доц. др Слободанка Перић
ЗАШТИТА ПОЈЕДИНАЧНИХ ПРАВА ИЗ РАДНОГ ОДНОСА
ПРЕД СУДОМ – Радни спор - 425

Доц. др Сава Аксић
СЕКВЕНЦЕ ТЕОРИЈЕ О ДРЖАВИ СЛОБОДАНА ЈОВАНОВИЋА 441

Доц. др Дејан Мирковић БОСНА ПРОТИВ СРЈ И МЕЂУНАРОДНИ СУД ПРАВДЕ У КОНТЕКСТУ ПОСТМОДЕРНИСТИЧКЕ ТЕОРИЈЕ	453
Доц. др Огњен Вујовић CONTUMELIA И CONVICTUMИЛИ О ДОСТОЈАНСТВУ И УГЛЕДУ ЧЛАНА ПОРОДИЦЕ	469
Мр Бојан Бојанић ЗАЈЕДНИЧКО ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ У ОДНОСУ НА ЗАКЉУЧАК УСТАВНОГ СУДА IУо-870/2012 - ДА ЛИ ЈЕ УСТАВНИ СУД СРБИЈЕ „УСТАВОБРАНИТЕЉ“?	481
Невена Петровић КРИТИЧКА АНАЛИЗА СИСТЕМА ВАНРЕДНИХ ПРАВНИХ ЛЕКОВА СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ПОНАВЉАЊЕ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ	493

Невена Петровић*

КРИТИЧКА АНАЛИЗА СИСТЕМА ВАНРЕДНИХ ПРАВНИХ ЛЕКОВА СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ПОНАВЉАЊЕ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Апстракт: Систем ванредних правних лекова (иначе, па и у управном поступку) установљава се са двојаким циљем. Први је заштита субјективних права и интереса странака, а други заштита објективне законитости.

Но, иако је њихово установљавање инспирисано посве легитимним циљевима, њихова примена у пракси једнако може довести до кршења права и законитости у име чије заштите нормативно постоје. Ово, будући да њихова примена значи могућност правног интервенисања против коначних и правоснажних управних аката што за практичну последицу може имати уклањање из правног поретка аката (наведених својстава) којима је странка стекла какво право или јој је наметнута каква обавеза.

Имајући у виду описану деликатност која долази до изражаја при њиховој практичној примени, а руководећи се разлозима који диктирају њихов управнопроцесни егзистенцијализам, релевантним међународним актима, које домаћи законодавац настоји (или би барем требао настојати) да уважи, установљавају се механизми и гаранције који имају за циљ да обезбеде остваривање сврхе њиховог постојања, а то је могућност изузетног правног интервенисања против коначних и правоснажних аката.

Кључне речи: Ванредна правна средства у управном поступку
Понављање управног поступка, позитивно-правна регулатива,
међународни стандарди, тенденције.

I

По приступању Савету Европе¹ и ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода² наша земља

* Асистент

¹ Државна заједница СЦГ приступила је Савету Европе 03.04.2003. год. Након усвајања Декларације о независности ЦГ од 3. 06. 2006., а у складу са чл. 60 Уставне повеље државне заједнице СЦГ, Комитет министара је на свом 967. састанку усвојио Декларацију о наставку чланства Србије из заједнице држава СЦГ у СЕ и продуживању обезбеђивања дужности и обавеза.

преузела је обавезу да своју законску регулативу усклади са Конвенцијом и праксом Европског Суда за људска права. То је уједно подразумевало и обавезу РС на подржавање и имплементацију најбитнијих процедуралних начела у судским и другим правним поступцима.

Како је управна власт често у прилици да непосредном применом закона одлучује о правима, обавезама и на закону заснованим интересима грађана и других странака у управном поступку то се, у оквиру истог, за државу конституише обавеза да сходно слову Конвенције изгради и обезбеди одговарајуће механизме и гаранције (и) у управном поступку који се води по ванредним правним лековима.³ Дobar систем управних поступака осигурава квалитет одлука које управа доноси, као и њихову законитост, нарочито кад постоји овлашћење на вршење дискреционе оцене. Тиме се штите права грађана и доприноси њиховој делотворнијој заштити и остваривању избегавањем непотребно компликованих, формализованих и предугих поступака, али и унапређује транспарентност и одговорност управе⁴.

Закон о општем управном поступку Републике Србије⁵ уопште не користи термин ванредна правна средства (као што уосталом не помиње ни термин редовна) већ само говори о: 1) жалби, 2) понављању управног

² Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода усвојена је у Риму 4. 11. 1950. од стране 13 држава чланица Савета Европе. Циљ Европске конвенције није само да пружи, већ и да осигура стварно поштовање права. ЕСЉП је праћена Протоколима који нису обавезни за све државе потписнице Конвенције већ само за оне који су их прихватили. ЕСЉП је првенствено оријентисана на заштиту политичких и грађанских права, док протоколи гарантују економска и социјална права. Државна заједница СЦГ ратификовала је Конвенцију 26. 12. 2003. Ратификациони инструменти депоновани су у Савету Европе 3. марта 2004. Уз Конвенцију Србија је ратификовала и значајан број Протокола. Детаљније видети: <http://arhiva.mpravde.gov.rs/lt/articles/medjunarodne-aktivnosti-cu-integracije-i-projekti/medjunarodna-pravna-pomoc/multilateralni-ugovo>. Приступљено 215. 06. 2014.

³ Премда, Конвенција није била превасходно намењена за примену на област управе, у једној својој пресуди из 1971. год. Суд је стао на становиште да за примену Конвенције није од пресудног значаја да су обе стране у спору приватна лица као ни карактер закона којим се спор решава... Н.С. Yourow, *The Margin of Appreciation Doctrine in the Dynamics of European Human Rights Jurisprudence*, Hague 1996, (Kluwer Law International), стр. 26. Према: Д. Вучетић, *Управни спор у Србији и ЕУ стандарди управног судовања*, стр. 80

⁴ „Све су то захтеви <<новог јавног менаџмента>> који афирмише начела ефикасности, продуктивности и профитабилности управног система.“ П. Димитријевић, *Управно право*, Ниш, 2013, стр. 139.

⁵ Објављен у “Сл. листу СРЈ” бр. 33 од 11 јула 1997, 31/1, “Сл. гласнику РС” бр. 30 од 7. маја 2010.

поступка и 3) нарочитим случајевима поништавања, мењања и укидања решења.

Административни (управо)правни лекови нису само инструмент у рукама грађана којим они бране своја права у односу на органе управе. Они су такође и инструмент самоконтроле органа управе јер им омогућавају да идентификују системске грешке и на тај начин унапреде, генерално, административну праксу у будућим сличним случајевима.⁶

У њихову корист изјаснио се и Савет Европе. Наиме, поменуто тело је административним (управноправним) средствима, нарочито жалби у управном поступку, дало посебну тежину у својим препорукама⁷ имајући у виду чињеницу да осим што доприносе заштити права странака (и објективне законитости) и пружају могућност самоконтроле органима управне власти, значајно доприносе смањењу оптерећења управних судова. То је од великог значаја за наш правни систем ако се има у виду чињеница да у земљи функционише само један Управни суд.⁸

Према томе, главна сврха правних лекова из ЗУП-а је:

1. Успостављање делотворног, једноставног и ценовно приступачног начина заштите права и интереса странака али и објективне законитости;
2. Давање могућности за спровођење самоконтроле на нивоу органа управе;
3. Растерећење управних судова решавањем предмета у интерним процедурама у поступку по правним лековима.

Потреба делотворније, рационалније и ефикасније заштите права и интереса грађана и других странака у управном поступку (али и објективне законитости), нужно уважавање начела правоснажности и стечених права странака, интерес правне сигурности, преко потребно

⁶ Сигма, *Добра управа кроз бољи систем управних процедура* (Овај документ је израђен уз финансијску подршку ЕУ. Мишљења изнета у њему не могу се посматрати као мишљења која обавезно одражавају мишљења ОЕЦД-а и држава чланица или држава корисница које учествују у Сигма програму) *Доступно на: http://www.sigmaxweb.org/publications/Comments_LawAdminProceduresKosovo_JN_Oct_2012_Serbian.pdf*. Приступљено 15. 06.2014.

⁷ Council of Europe , Recommendation(80)2 Concerning the Exercise of Discretionary Power by Administrative Authorities, adopted by the Committee of Ministers to member states on good administration, adopted by the Committee of Ministers on June 20, 2007.

⁸ Упркој очитој преоптерећености Управног суда „...нема још ни нормативних наговештаја модела двостепеног управног судства, а камоли оснивања врховног управног суда као друге и највише управно-судске инстанције. А за тако нешто постоје, већ низ година, озбиљни стручни и научни аргументи, уз позивање на проверена упоредна искуства.“ З. Томић, *Управни спор и управно судовање у савременој Србији*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту 1/2010, стр. 32.

усклађивање ЗУП-а са релевантним међународним стандардима и провереним актуелним упоредноправним решењима и други стандарди *добре управе*⁹ који се реформом јавне управе настоје реализовати (између осталог и Нацртом новог ЗУП-а), свакако захтевају не само изванредно познавање њихове уставне и законске регулативе већ и безмало значајнију пажњу правничке стручне јавности како ће се у практичној примени на најадекватнији начин остварити сврха њиховог установљавања.¹⁰

Но, како се садржина овога рада тиче превасходно *Понављања управног поступка*, као вида ванредне самоконтроле управе у функцији заштите права странака, а у светлу релевантних међународних стандарда, то се у наставку нећемо бавити целином управноправних средстава тј. жалбом, као ни нарочитим случајевима поништавања, мењања и укидања решења¹¹ већ ћемо предстојећа излагања посветити његовој законској регули, актуелним тенденцијама које стреме испуњењу обавезе на имплементирање релевантних међународних начела, те неким упоредноправним решењима у циљу истицања добрих страна постојећих норми али и указивања на могуће правце даљег реформисања.

II

Оно што је у судским поступцима (парничном, кривичном, управносудском) понављање поступка, то је раније у управном поступку

⁹ У Сигминој процени постојећег ЗУП-а и предлозима за унапређење управне праксе на Косову и Метохији, између осталог, истиче се: „*Концепт добре управе редифинише рад управе и односе између управе и грађана. Овај концепт одговара на очекивање и потребу уравнотеженог приступа остваривању јавног интереса уз истовремену заштиту права и интереса грађана. Добра управа треба да буде на услузи заједници и да промовише поверење друштва у извршну власт; тиме добра управа доприноси политичкој стабилности и подстиче економски развој и социјално благостање. За разлику од тога, нефункционална управа представља препреку продуктивним инвестицијама и може да узрокује отпор и протест грађана против државе, а у најгорем случају да доведе до нефункционалне државе.*“

¹⁰ Н. Петровић, *Нарочити случајеви поништавања, мењања и укидања решења у функцији заштите права странака и објективне законитости*, Зборник радова Правног факултета у Косовској Митровици „Право и друштвена стварност“, свеска друга, стр. 1.

¹¹ О актуелним тенденцијама у сфери законске регулативе и ставовима домаћих управно-правних стручњака на тему нарочитих модалитета поништавања, мењања и укидања решења упућујемо на : П. Димитријевић, *op. cit.*, стр. 426-438; З. Томић, *Опште управно право*, Београд, 2012, стр. 338-348; С. Лиљић, *Управно право управно процесно право*, Београд, 2013, стр. 534-547.

била „обнова поступка“.¹² ЗУП-ом из 1997 дотадашња „обнова поступка“ постаје понављање поступка.

Понављање управног поступка је правна могућност да се о једној управној ствари која је коначно (или правоснажно) решена под законом предвиђеним условима поново расправља. Понављање се не може тражити док год постоји могућност да се изјави жалба с обзиром на то да се сви разлози за понављање могу изнети у жалби, укључујући и *beneficio novum*¹³. Дакле, процесни услов за употребу овог ванредног пута управне контроле управе јесте да је решење постало коначно. Није нужно да је решење правоснажно, премда се и против таквих може користити. До понављања може доћи уколико је поступак окончан решењем¹⁴ из било ког од 11 ЗУП-ом алтернативно предвиђених разлога¹⁵ који се могу поделити у 3 групе. Законски основи понављања тичу се најкрупнијих повреда процесних одредаба или су везани за проналазак нових чињеница

¹² С. Лилић, *op.cit.*, стр. 534.

¹³ Однос између ова два управноправна средства интересантан је особито у погледу неких отворених (правно нерегулисаних) питања која својим присуством у пракси завређују озбиљнију пажњу, како стручне правничке јавности, тако и законодавца. Примерице: Да ли је дозвољена допуна жалбе у управном поступку? Уколико јесте, могу ли се у допуни износити нове чињенице и нови докази (што је иначе, један од разлога за понављање поступка) и до ко када је то, евентуално, могуће чинити? Анализа чл. 220 и ст. 2 чл. 222 ЗУП-а не даје одговор на ова питања. Стога, питамо се како ће орган овлашћен за решавање по жалби поступити у случају пријема допуне жалбе (приспеле по истеку рока за жалбу а пре но што је по жалби решено) у којој су изнете нове чињенице или нови докази? Хоће ли исту одбацити с позивом на преклузивну природу рока за жалбу или... Будући да постоји (велика) вероватноћа да би се тај исти орган са одлучивањем по тим истим новим чињеницама, одн. доказима сусрео поводом предлога странке за понављање управног поступка, у пракси, орган ће најчешће примити допуну (под условом да је учињена пре истека рока за решавање по жалби) и размотрити њену садржину, не одбацујући је дакле, избегавајући тиме врло извесну активацију овог ванредног правног лека а уједно доприносећи процесној економичности.

¹⁴ Не и када је поступак окончан поравнањем странака или закључком о обустави услед одустанка странке од захтева.

¹⁵ Пошто је ово ванредно правно средство заступљено у свим постојећим системима управно процесног законодавства, то допушта упоредноправно посматрање. Примерице: *Аустријски закон о управном поступку (AVG)* има само 3 разлога, која су истина шире формулисана, тако да се поклапају са првих 5 нашег ЗУП-а. *Пољски Кодекс* садржи 7 разлога, *Чехословачки ЗУП* 5, *Швајцарски* 3,... Извор: П. Димитријевић, *op. cit.*, стр. 423. Нашем ЗУП-у идентичне основе за понављање управног поступка познаје *ЗУП Р. Српске* и *ЗУП БиХ*, по један (последњи основ по нашем ЗУП-у) мање предвиђају *ЗУП ЦГ* и *ЗУП МК*, чак 3 мање *ЗУП ХР*,...

или доказа услед којих се тражилац нада повољнијем решавању¹⁶ своје индивидуалне правне ситуације.

Разлози. У прву групу улазе разлози везани за недостатке у погледу чињеничног стања:

1) ако се сазна за нове чињенице или стекне могућност да се употребе нови докази који би, сами или у вези с већ изведеним и употребљеним доказима, могли довести до другачијег решења да су те чињенице, односно докази били изнесени, односно употребљени у ранијем поступку¹⁷;

2) ако је решење донесено на основу лажне исправе или лажног исказа сведока или вештака;

3) ако се решење заснива на пресуди донетој у кривичном поступку или у поступку за привредни преступ, а та пресуда је правоснажно укинута;

4) ако је решење повољно за странку донесено на основу неистинитих навода странке којима је службено лице органа доведено у заблуду;

5) ако се решење заснива на претходном питању, а надлежни орган је то питање касније решио у битним тачкама другачије¹⁸.

Другу групу разлога чине недостаци који се тичу органа, доносиоца акта:

6) ако је решење донело лице које није било овлашћено за његово доношење;

7) ако је решење донело лице које је морало да буде изузето;

8) ако колегијално тело које је донело решење није одлучивало у прописаном саставу или ако за решење није гласала прописана већина;

Трећу групу разлога чине повреде Уставом, међународним актима и законима зајемчена права странке:

9) ако лицу које је требало да учествује у својству странке у поступку није била дата могућност да учествује у поступку¹⁹;

¹⁶ Р. Марковић, *Управно право*, Београд, 2002, стр. 429.

¹⁷ Упореди: чл. 473 тачка 3, 5, 6 и 7 Законика о кривичном поступку; чл. 422 тачка 9 Закона о парничном поступку.

¹⁸ У погледу решавања прејудисионог питања наш ЗУП прихвата аустријско-немачки модел који подразумева да ораган управе који у поступку решавања управне ствари наиђе на претходно питање може исто расправити сам или, застати са поступком док га надлежни орган (или суд) не реши. Код овог разлога понављања се подразумева да је орган управе сам решио, односно распрвио претходно питање али то исто питање, само као главно, надлежни орган касније реши у битним тачкама другачје.

¹⁹ Уврстивши овај разлог као основ понављања управног поступка законодавац санкционише директну повреду чл. 9 ЗУП-а зајемченог *начела саслушања странке*. Из поменутог начела произилази обавеза органа који води поступак да пре доношења

10) ако странку није заступао законски заступник²⁰;

11) ако лицу које је учествовало у поступку није била дата могућност да се служи својим језиком или писмом²¹.

Новине. Поред постојећих 11 Нацрт новог ЗУП-а (чл. 39) предвиђа још и нова 2 разлога за активацију овог ванредног правног лека настављајући деградацију начела коначности и правоснажности.

1. ако је Уставни суд, у поступку по уставној жалби, утврдио повреду или ускраћивање људског или мањинског права и слободе зајемчене Уставом, а том одлуком није истовремено и поништио оспорени управни акт и

решења пружи странци могућност да се изјасни о чињеницама и околностима које су од значаја за решавање ствари. Установљавањем поменутог права странке (а корелативне обавезе органа) законодавац настоји, барем донекле ублажити подређени положај странке приликом једностраног и ауторитативног одлучивања о њеним правима, обавезама и на закону заснованим интересима. Но, упркос чињеници да је ово право странке у функцији материјалне истине (чл. 8 ЗУП-а) од њега се праве изузеци. Реч је о случајевима кад законодавац предвиђа могућност вођења скраћеног испитног поступка (чл. 131 тачка 1-4), премда се и у таквим случајевима странци може, а некад, чак и мора дати могућност да се изјасни о релевантној чињеничној грађи. ЗУП РС овај вид повреде процесних одредаба нормира и као разлог за употребу редовног правног средства у управном поступку и тужбе у управном спору. Упореди: чл. 422 тачка 1 ЗПП-а.

Поменуто начело, познато и као „право на одбрану“ широко је заступљено и у земљама чланицама ЕУ. Као важан елемент „права на добру управу“ зајемчено је чл. 41 ст. 2 *Повеље о темељним правима ЕУ*, а на његов значај указују и *Резолуција 77(31) о заштити појединца од аката управне власти*, те *Препорука CM/REC (2007)/7 о доброј управи*. На значају истог инсистира и *Европски кодекс доброг управног поступања*. Детаљније о улози овог процесног права странке на паневропском плану видети: Д. Ђерда, *Правила управног поступка у европском праву*, 36. Прав. Фак. Свеуч. Риј. бр. 1, стр. 132-133.

²⁰ Прописивањем да *...околност да процесно неспособну странку није заступао законски заступник а по закону је требало да је заступа* повлачи понављање поступка законодавац санкционише повреду чл. 43 ст. 2 ЗУП-а. Упореди: чл 422 тачка 2 ЗПП-а.

²¹ Као једно од основних начела на којима се управни поступак базира ЗУП у чл. 16 ст. 2 прецизира : *Ако се поступак не води на језику странке, односно других учесника у поступку, који су држављани РС, обезбедиће им се преко тумача превођење тока поступка на њихов језик,...* И даље, у ст. 3 истога чл.: *Странке и други учесници који нису држављани РС имају право да ток поступка прате преко тумача и да у том поступку употребљавају свој језик.* Овиме се штите интереси странака које не познају језик органа и омогућава им се да у поступку ефективно учествују. Уједно, поменути домаћим нормама афирмише се „право на правично суђење“ загарантовано *Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода*. Видети: чл.6 ст. 3 тачка 5. Занимљиво је рећи да од земаља у региону овај основ понављања не познају ЗУП ЦГ и МК.

2. ако став из накнадно донете одлуке Европског суда за људска права у истој ствари може бити од утицаја на законитост окончаног управног поступка²².

Легитимација за тражење понављања. До понављање поступка може доћи:

- услед тражења странке,
- јавног тужиоца и
- *ex officio* од стране органа доносиоца решења којим је поступак окончан.

Рокови. Постоје два рока у оквиру којих се може предлогом захтевати понављање поступка. Први, субјективни рок износи месец дана од када је странка сазнала за разлог понављања (почетак овога рока рачуна се на различите начине у зависности од тога који је конкретан разлог у питању). Други, објективан, јесте рок од 5 година рачунајући од достављања решења.²³ Странка може тражити понављање у року од месец дана и то (чл. 424):

- у случају из чл. 239 тачка 1 - од дана кад је могла изнети нове чињенице, односно употребити нове доказе;
- у случају из чл. 239 тачка 2 и 3 – од дана када је сазнала за правоснажну пресуду у кривичном поступку или у поступку за привредни преступ, а ако се судски поступак не може спровести, од дана кад је сазнала за обуставу тог поступка, односно за околности због којих се поступак не може покренути, или нема могућности за кривично гоњење, односно за гоњење за привредни преступ;
- у случају из чл. 239 тачка 5 – од дана кад је могла употребити нови акт (пресуду, решење);
- у случају из чл. 239 тачке 4, 6, 7 и 8 – од дана кад је сазнала разлог за понављање;

²² Како је напред већ речено, наша је земља приступањем СЕ и ратификовањем ЕКЗЉП, те својим стремљењем ка ЕУ, у обавези да своју регулативу хармонизује не само са правом Заједнице већ и праксом Европског суда. С тим у вези, видети: чл. 422 тачка 10 ЗПП-а.

²³ Објективни рок за орган који покреће поступак по слжбеној дужности почиње да тече, према ставу из судске праксе, не од дана достављања коначног решења странци, како произилази из законског текста, него од дана доношења коначног решења. То је због тога што судска пракса полази од става да је орган упознат са коначним решењем од дана када га је донео. Према: Р. Марковић, *op. cit.*, стр. 437. У ЗУП-у ХР овај рок износи 3 године.

- у случају из чл. 239 тачке 9-11 – од дана кад јој је достављено решење.

По протеку рока од 5 година од достављања решења странци, понављање се више не може тражити, нити покренути по службеној дужности. Понављање се изузетно може тражити, односно покренути по службеној дужности и по истеку овог рока само у случају најгрубљих повреда предвиђених у тачкама 2, 3 и 5.

Новине. Нацрт новог ЗУП-а у чл. 139 предвиђа да странка може поднети захтев за понављање поступка у року од 90 дана од дана сазнања за разлоге понављања или од кад је стекла могућност употребе нових доказа, односно у року од шест месеци од дана објављивања одлука из тачака 11 и 12 ст. 1 овог чл. у „Службеном гласнику РС“. Исти рокови односе се и на орган ако се понављање поступка врши по службеној дужности. Изузетна (важећим ЗУП-ом установљена) могућност понављања поступка по протеку рока од пет година од дана обавештавања странке о решењу, њиме се искључује.

Предлог за понављање поступка. Понављање поступка иницира се предлогом. У предлогу странка је дужна навести законске разлоге по којима тражи понављање, учинити вероватним њихово постојање као и оклолност да је предлог стављен у року. Предлог за понављање поступка по правилу, не одлаже извршење решења, али орган који је надлежан за одлучивање по њему, ако има довољно разлога за оцену да би прдлог био уважен, може одложити извршење решења док се о предлогу не одлучи (чл. 250 ст. 1).

Надлежност за одлучивање по предлогу. О предлогу за понављање поступка одлучује орган који је донео решење којим је поступак чије се понављање тражи окончан²⁴. Ако је поступак окончан решењем другостепеног органа, првостепени орган који прими предлог за понављање, прикључиће све списе предмету и доставиће их другостепеном органу (чл. 245 ст. 3). Ако је решење по коме се тражи понављање управног поступка било предмет управног спора, понављање се може дозволити само због чињеница које је орган утврдио у раније спроведеном поступку, а не и због оних које је суд утврдио у поступку по тужби (чл. 241).

Поступак по предлогу састоји се из две процесне деонице. Прва је одлучивање о предлогу за понављање. Друга, под условом да је прва

²⁴ То може бити како првостепено решење против кога жалба није активирана (било зато што је законом искључена или неблаговремено уложена) тако и другостепено донето по изјављеној жалби на првостепено решење или коначно првостепено „ћутање управе“.

резултирала одобрењем, односно дозволом по предлогу, мериторно одлучивање у поновљеном поступку.

Решавање о предлогу за понављање поступка (*iudicium rescindens*)²⁵. Ова деоница има карактер претходног поступка у коме се испитује постојање елементарних процесних претпоставки:

- да ли је предлог благовремен
- да ли је изјављен од стране овлашћеног лица
- да ли је околност на којој се предлог заснива учињена вероватном.

За дозволу понављања закон захтева једновремено присуство свих горе наведених формалнопроцесних услова. Следствено томе, одсуство ма кога од њих онемогућиће даљи рад орган по предлогу за обнову поступка. У том случају, орган закључком *одбацује* предлог. Насупрот томе, уколико су ови услови кумулативно испуњени, орган прелази на испитивање да ли су околности на којима се предлог темељи такви да би могли довести до друкчијег решавања ствари. Уколико то није случај, тј. ако орган нађе да утицај изнетог разлога није таквог правног значаја да би се у поновљеном поступку могла донети другачија одлука – отпада реална потреба и интерес да се поступак понавља²⁶, те решењем *одбија* предлог. Ако пак орган установи, да би у предлогу наведене околности могле резултрати другачијим решењем да их је имао у виду при његовом доношењу, доноси *закључак* којим дозвољава понављање поступка, одређујући у том закључку истовремено у ком ће се обиму поступак поновити. Кад се поступак понавља по службеној дужности, орган ће донети закључак којим се понављање дозвољава, ако претходно утврди да су испуњени услови. Закључак о дозволи је увод (улазница) у следећу процесну секвенцу. Међутим, закључак о дозволи није увек мост, оно што нужно спаја ове две фазе поступка. Наиме, закон у чл. 247 ст. 2 предвиђа, када је то према околностима случаја могуће²⁷, а у циљу убрзања поступка, да орган може, чим утврди постојање услова за понављање, прећи на оне процесне радње које треба поновити, без доношења предметног закључка. Закључак о дозволи (за разлику од предлога) одлаже извршење решења док се о предлогу не одлучи.

Решавање у поновљеном поступку (*iudicium rescissorium*). У овој фази поступка се најпре предузимају процесне радње на које је, према процени поступајућег органа, разлог понављања могао утицати. Поступак се поновља у целини или делимично, у обиму претходно утврђеном закључком. Кад о предлогу за понављање одлучује другостепени орган,

²⁵ Ова фаза је део поступка покренутог по предлогу странке или јавног тужиоца.

²⁶ З. Томић, *op. cit.*, стр. 340.

²⁷ Примерице, када је у питању једноставна ствар или није потребно спроводити посебан испитни поступак.

он ће сам извршити потребне радње у поновљеном поступку, а изузетно, кад нађе да ће те радње брже и економичније извршити првостепени орган, наложиће му да он то учини и да му списе достави у одређеном року (чл. 247 ст. 3). Након поновљеног поступка, а на основу резултата истог, тачније, на темељу чињеница утврђених у поновљеном и раније спроведеном поступку, орган доноси решење којим мериторно решава. Њиме се решење које је било предмет понављања може:

1. потврдити, односно оставити на снази или
2. заменити новим решењем.

У првом случају надлежни орган је, упркос првобитној процени да би разлог на коме је предлог за понављање утемељен могао довести до друкчијег решавања ствари, оценио да тај разлог ипак, није таквог правног значаја да би на темељу њега ваљало интервенисати у ранију одлуку. Стога, доноси негативан управни акт, одбијајући било какву промену у правном поретку. У другом, признајући том разлогу правну релевантност, значајан утицај на одлуку о главној ствари, посеже за ЗУП-ом признатим му касаторним овлашћењима, и доноси позитиван акт којим ранији уклања из правног поретка, и то тако што га поништава или укида. До ког ће вида поменутог елиминисања доћи зависи од околности датог случаја²⁸.

Правна заштита. Против закључка или решења донетог по предлогу за понављање поступка, као и против новог решења донетог у поновљеном поступку, може се изјавити жалба ако је доносилац поменутих аката првостепени орган. У случају да је њихов доносилац другостепени орган, против њих се, као коначних, може непосредно покренути управни спор.

²⁸ При томе ће се нарочито узети у обзир: 1. да ли је могуће уклонити већ произведене учинке ранијег решења; 2. да ли је разлог за обнову поступка проузрокован понашањем странке (нпр. подношењем лажне исправе) или је везан за рад самог органа (нпр. странци није била пружена могућност да учествује у поступку), или је пак резултат трећих узрока (као што је разлог из тачке 3 чл. 239) итд. Према: З. Томић, *op. cit.*, стр. 341. *Судска пракса*: Републички фонд за ПИО користећи се правом на понављање поступка по службеној дужности, пружено ЗУП-ом, и то чланом 239. ст. 2 и чланом 240. ст. 1 тачка 1., поновио је поступке у великом броју предмета који се тичу остваривања права на пензију лица која су се самостално бавила уметничком делатношћу. По поновљеним поступцима по службеној дужности ПИО фонд је донео већином укидајућа решења. Решењима се тако укидају раније донета решења ПИО фонда на основу којих су осигураници-лица која су се самостално бавила уметничком делатношћу, остварила право на пензију па им се то време стажа осигурања, које су као чланови одговарајућих удружења стекли, не урачунавају у стаж осигурања. Доступно на: <http://www.besplatnapravnepomoc.rs/tekstovi/upravni-postupak/odluke-republickog-fond-za-penzijsko-i-invalidsko-osiguranje-donete-po-osnovu-ponavljanja-postupka>. Приступљено: .06.2014.

Закључак

Систем ванредних правних лекова у управном поступку установљава се са двојаким циљем. Први је заштита права странака а други, заштита објективне законитости.

Једно од ванредних правних средстава, чије је постојање инспирасно поменути циљевима јесте и *понављање управног поступка*.

Међутим, примена ванредних правних средстава у пракси доводи до кршења права и законитости у име чије заштите постоје.

Имајући у виду ту деликатност с једне стране, а са друге, чињеницу да наша земља, приступањем Савету Европе, ратификовањем одређених међународних аката, те тежњом ка чланству у ЕУ, преузима на себе обавезу хармонизовања домаћег законодавства са правом и праксом Заједнице, аутор у раду анализира једно од ванредних правних средстава. Реч је о *понављању управног поступка* у погледу кога је законодавац чинио (и чиниће) извесне интервенције како би одговорио релевантним начелима на којим поменути акти инсистирају а све у циљу реализације *права на добру управу*.

Nevena Petrović, LL.D
Teaching Assistant

Summary

The system of legal remedies in a legal procedure has been established with a double aim. The first is the legal protection of clients and the second is the protection of the objective legitimacy.

One of the exceptional legal remedies, inspired by previously mentioned aims, is the repetition of legal procedure.

However, in practice, the use of exceptional legal remedies intended to protect the law and legality leads to their violation.

Recognizing the delicacy of the matter on one side and the fact that our country aspiring to become a member of the EU by joining the Council of Europe and ratifying international documents assumes the obligation to harmonize the domestic legislation with the law and practice of the Union on the other, the author analyses in this work one of the exceptional legal remedies. It is the one about the repetition of the legal procedure in terms of which the legislator has done (and will continue to do) certain interventions in order to respond to the relative principles which mentioned acts insist on solely with the purpose of realizing the right on good administration.