

**НАУЧНИ СКУП СА МЕЂУНАРОДНИМ УЧЕШЋЕМ “ПРАВО И
ДРУШТВЕНА СТВАРНОСТ”, 24. јун 2014. године
Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим
седиштем у Косовској Митровици**

Издавач:

Правни факултет у Приштини са привременим
седиштем у Косовској Митровици

За издавача

Проф. др Душанка Јововић, декан

Главни и одговорни уредник

Проф. др Петар Станојевић

Заменик главног и одговорног уредника

Доц. др Јелена Беловић

Редакциони одбор:

Проф. др Момчило Грубач

Проф. др Драго Радуловић

Проф. др Борче Давитковски

Проф. др Марија Крвавац

Проф. др Зоран Исаиловић

Проф. др Владимир В. Вековић

Проф. др Владан Михајловић

Технички уредник

Младен Годоровић

Дизајн корица

Штампа

Кварк, Жича

Тираж:

100 примерака

ISBN 978-86-6083-039-7

**Штампање овог Зборника помогло је Министарство просвете,
науке и технолошког развоја Републике Србије**

САДРЖАЈ

ПРАВНО – ЕКОНОМСКА НАУЧНА ОБЛАСТ

Др Миле Врањеш О ФИНАНСИЈСКОЈ ПЕРСПЕКТИВИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ЗА ПЕРИОД 2014–2020. ГОДИНЕ	9
Др Љубиша ДАБИЋ ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ САМОСТАЛНОГ РЕВИЗОРА У ВРШЕЊУ ЗАКОНСКЕ РЕВИЗИЈЕ	29
Др Зоран Исаиловић УМАЊЕЊЕ НЕТО ПРИХОДА ЛИЦА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ	51
Др Марина Димитријевић ПОРЕСКО ПРАВО КАО ОГЛЕДАЛО ДРУШТВЕНЕ СТВАРНОСТИ	65
Мр Сузана Димић "СОЛИДАРНИ ПОРЕЗ" У СВЕТЛУ ПОСТОЈЕЋЕГ СИСТЕМА ОПОРЕЗИВАЊА ДОХОТКА ГРАЂАНА У СРБИЈИ	79

УПРАВНО – ПОЛИТИЧКА НАУЧНА ОБЛАСТ

Dr Predrag Jovanović DRUŠTVENA STVARNOST U SFERI KOLEKTIVNOG PREGOVARANJA I SINDIKALNOG DELOVANJA	97
Dr Saša B. Bovan SOCIOLOGIJA PRAVA KAO SOCIOLOGIJA PRAVNE PRAKSE	113
Dr Slavoljub J. Vukićević PRAVO NA DOSTOJANSTVO KAO OSNOVNO LJUDSKO PRAVO	127
Dr Borče Davitkovski, dr Dragan Gocevski, dr Elena Davitkovska E UPRAVA U MAKEDONIJI	139
Др Владан Михајловић, мр Бојан Бојанић ВОЈВОДИНА ОД АУТОНОМИЈЕ ДО КВАЗИДРЖАВЕ И НЕЗАВИСНОСТИ (СЕЦЕСИЈЕ)	161

Др Владан Петров НАЈНОВИЈИ ИЗВЕШТАЈ ВЕНЕЦИЈАНСКЕ КОМИСИЈЕ О ПАРЛАМЕНТАРНИМ ИМУНИТЕТИМА – КА САВРЕМЕНОМ МОДЕЛУ ИМУНИТЕТА?	177
Др Жика Бујуклић РИМСКО-ВИЗАНТИЈСКА ПРАВНА ТРАДИЦИЈА И ПРАВО СРЕДЊОВЕКОВНЕ БУДВАНСКЕ КОМУНЕ	191
Др Гордана Дракић О СТАЊУ УОЧИ ПОЧЕТКА СПРОВОЂЕЊА АГРАРНЕ РЕФОРМЕ У КРАЉЕВСТВУ СРБА, ХРВАТА И СЛОВЕНАЦА	225
Др Драгана Ћорић ЕКОЛОШКО-ЕТИЧКА КРИТИКА ДРУШТВЕНЕ СТВАРНОСТИ	235
Др Маша Кулаузов ПРАКСА КАСАЦИОНОГ СУДА СРБИЈЕ О НЕОТУЂИВОМ ЗЕМЉИШНОМ ПОСЕДУ	247
Dr Vesna Simović-Zvicer PRAVO ZAPOSLENIH NA ODMORE - PREMA MEĐUNARODNIM STANDARDIMA I CRNOGORSKOM PRAVU	257
Др Милош Петровић, мс Владимир Јерковић ОСНОВНИ АКТИ О УСТРОЈСТВУ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СЛОБОДНОМ КРАЉЕВСКОМ ГРАДУ СОМБОРУ У ДРУГОЈ ПОЛОВИНИ ОСАМНАЕСТОГ ВЕКА	267
Др Дејан Мирковић САВЕТОДАВНО МИШЉЕЊЕ МСП И ДЕКЛАРАЦИЈА О НЕЗАВИСНОСТИ КРИМА У КОНТЕКСТУ МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА	283
Мр Валентина Цветковић-Ђорђевић CONDICTIO INDEBITI У РИМСКОМ ПРАВУ СА ОСВРТОМ НА САВРЕМЕНО ПРАВО	299
Далибор Ђукић ОДНОС ДРЖАВЕ ПРЕМА ВЕРСКИМ ЛИДЕРИМА У ПРАКСИ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА	319

Мс Милан Рапајић УСТАВНОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ПРЕДСЕДНИКА V ФРАНЦУСКЕ РЕПУБЛИКЕ И ЊЕГОВА РЕАЛНА ПОЛИТИЧКА МОЋ	339
Душан Благојевић, Милош Цветковић РАЗВОЈ УСТАВНОСТИ СРБИЈЕ У XIX ВЕКУ	361
Лука Батуран, Бојана Максимовић, Јована Ђуричић ЈЕДНАКОСТ ПЛАЋАЊА МУШКЕ И ЖЕНСКЕ РАДНЕ СНАГЕ ЗА ЈЕДНАК РАД	379
Мс Невена Петровић НАРОЧИТИ СЛУЧАЈЕВИ ПОНИШТАВАЊА, УКИДАЊА И МЕЊАЊА РЕШЕЊА У ФУНКЦИЈИ ЗАШТИТЕ ПРАВА СТРАНАКА И ОБЈЕКТИВНЕ ЗАКОНИТОСТИ?	391
Мс Ирена Божић МАЊИНЕ И МАЊИНСКА ПРАВА	409

Мс Невена Петровић

Асистент Правног факултета Универзитета у Приштини, Косовска
Митровица

НАРОЧИТИ СЛУЧАЈЕВИ ПОНИШТАВАЊА, УКИДАЊА И МЕЊАЊА РЕШЕЊА У ФУНКЦИЈИ ЗАШТИТЕ ПРАВА СТРАНАКА И ОБЈЕКТИВНЕ ЗАКОНИТОСТИ?

Апстракт:

Ванредна правна средства представљају у пракси најделикатнији део управно-процесног права. Та деликатност (у извесном смислу и парадоксалност) огледа се у чињеници да се њима, иако установљеним у функцији заштите права грађана и објективне законитости, вређају права у име чије су заштите установљена, али, и најважнији принципи процесног права. У првом реду, начело правоснажности, начело стечених права странака (а тиме и правне сигурности) а њиховом неисправном применом на најгрубљи начин и начело законитости.

Имајући у виду речено, 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 усклађивање ЗУП-а са провереним актуелним упоредноправним решењима и међународним стандардима и други стандарди добре управе који се реформом јавне управе настоје реализовати, захтевају како изванредно познавање њихове уставне и законске регулативе, тако и обазривост у примени, како би се на најадекватнији начин остварила сврха њиховог установљавања, а то је могућност изузетног вршења правних интервенција након коначности односно правоснажности.

Њихова примена ствара многе недоумице и дилеме што указује на потребу да се ванредним правним средствима посвети посебна пажња како од стране управне науке и судске праксе тако и целокупне правничке стручне јавности.

Кључне речи: *Нарочити случајеви поништавања, мењања и укидања решења, заштита права странака и објективне законитости, Нацрт новог ЗУП-а.*

Асс. Невена Петровић

I

Уводна излагања

У полициској држави управа је могла да чини све изузев онога што јој закон изричито забрањује. У модерној, правној уређеној држави управа може чинити само оно на шта је закон изричито овлашћује. И то није све.

Из начела законитости које је законодавац у члану 5. Закона о општем управном поступку¹ (даље ЗУП) учинио основом целокупне њене делатности произилази да управа за сваку своју активност мора имати темељ у закону и вршити је по процедури предвиђеној прописима.²

Међутим, како то В. С. Вељовић лепо опажа: „Административна власт имајући да примењује законе од општег интереса и имајући задатак да ради у корист општине а не појединаца, биће увек склона да у датој прилици закон, сасвим *bona fide* уосталом, тумачи на штету права приватних само ако је такво тумачење у корист општу.“ Руковођена дакле, разлогом јавног интереса, као заступник државе, делујући у име и за рачун државе, управа се неретко оглушава о права и интересе физичких и правних лица доводећи тиме у питање значај како начела законитости тако, тако и не мање битног начела заштите права странака³.

Стога се установљавају бројни и разноврсни механизми контроле који имају за циљ успостављање одговорне и ефикасне управе. Која је и колика улога правних лекова у успостављању нарушене законитости, односно реафирмацији начела заштите права странака и објективне законитости?

У управном поступку концепираном на начелу двостепености странка по правилу има право на жалбу. Но жалба, иако осмишљена и делом управнопроцесног механизма учињена као примарно средство заштите права странака и јавног интереса⁴ не јемчи да ће њоме све неправилности и незаконитости учињене у првостепеном поступку бити уклоњене, као што не може гарантовати ни да у поступку који по њој следи неће бити нових. Отуд интерес и потреба за употпуњавањем

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

² Други састојак начела законитости јесте подложност коначних управних аката контроли коју врше судови, било опште надлежности или специјални, управни, и у бити представља санкционисање првог.

³ Начело заштите права странака и јавног интереса чл. 6 ЗУП-а.

⁴ У круг овлашћених жалиоца закон предвиђа и надлежног јавног тужиоца кад је управним актом повређен закон у корист физичког или правног лица а на штету јавног интереса.

управнопроцесног механизма заштите изван жалбе као редовног средства. Управо из тих разлога установљава се систем ванредних правних лекова, јер „се не може сматрати категорички да рјешења донијета у управном поступку морају остати вјечна и садржајно апсолутна, чак ни онда кад су постала правомаћна, а још мање када су само извршина и коначна.“⁵

Као што њихов назив казује („ванредни“) они су изузетак од правила о коначности и правоснажности (па чак и извршности). Њима се тражи да се о управној ствари која је коначно или правоснажно расправљена поново расправља. Како наведени принцип коначности односно правоснажности налаже да расправљање сваке управне ствари која је постала предметом управног поступка угледа једном и свој крај, то до њихове употребе може доћи само под законом предвиђеним условима. Реч је о нарочито тешким случајевима тзв. квалификоване незаконитости, ограничен је круг субјеката који их може употребити, прописан је посебан поступак, предвиђени посебни рокови (знатно дужи у односу на жалбу, или чак нема временског ограничења за поједине од њих) и предвиђене посебне правне последице.⁶

Ванредна правна средства у управном поступку представљају у пракси најделикатнији део управно-процесног права. Та деликатност огледа се у чињеници да се њима вређа начело правоснажности, а њиховом неисправном применом на најгрубљи могући начин крши начело законитости чиме се дира у саме темеље чланом 3 Устава⁷ успостављене владавине права. Због могућности кршења начела законитости и правоснажности (самим тим и правне сигурности грађана) њихова примена захтева како изванредно познавање уставне и законске регулативе, тако и обазривост у примени како би се на најадекватнији начин остварила сврха њиховог установљавања, а то је могућност изузетног вршења правних интервенција након коначности односно правоснажности. Њихова примена ствара многе недоумице и дилеме што указује на потребу да се ванредним правним средствима посвети посебна пажња како од стране управне науке и судске праксе тако и целокупне правничке стручне јавности⁸.

⁵ М. Камарић, *Управни поступак*, Сарајево, 1978, стр. 227. Извор: Р. Марковић, *Управно право општи део* (друго поправљено и проширено издање), Београд, 2002.

⁶ Р. Марковић, *Управно право општи део* (друго поправљено и проширено издање), Београд, 2002, стр.427.

⁷ Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“ бр. 98/06.

⁸ Ј. Ивановић, *Правни карактер обавештења код ванредних правних средстава у управном поступку*, реферат са Годишњег саветовања судија Републике Србије „Судијски дани 2013“

II

Позитивно-правна регулатива

ЗУП уопште не говори о ванредним правним средствима (као што не говори ни о редовним), већ само говори о правним средствима. У том смислу (у чл. 213-258) наводи: а) жалбу, б) понављање поступка, и ц) тзв. нарочите случајеве поништавања, укидања и мењања решења.

Укупност правних средстава у управном поступку изван жалбе називамо ванредним правним средствима. Њима се врши ванредна управна контрола управе.⁹ Међутим, само она правна средства предвиђена под формулацијом „нарочити случајеви поништавања, укидања и мењања решења“ могу се окарактерисати као ванредна правна средства у управном поступку у ужем смислу¹⁰. Полазећи од тога, можемо рећи да ЗУП предвиђа читаву мрежу ванредних правних средстава којима се након исцрпљивања редовног жалбеног пута (изван жалбеног и управно-судског поступка) поништавају, мењају или укидају решења донета у управном поступку. Реч је о следећим правним лековима, односно модалитетима поништавања, мењања и укидања решења¹¹:

- Мењање и поништавање решења у вези са управним спором;
- Поништавање и укидање по праву надзора;
- Укидање и мењање правоснажног решења уз пристанак или по захтеву странке;
- Ванредно укидање решења;
- Оглашавање решења ништавим.

Сваки ванредни правни лек има разлог свог постојања и специјални задатак који га оправдава било у циљу заштите странке или заштите јавног интереса у поступку пред управом.¹² Међутим, једно је питање њихове теоријске и позитивноправне конструкције и имплементације а друго је питање њихове практичне употребљивости и постизање сврхе и разлога нормативног постојања. Савремена управа и ефикасна управна процедура поставља питање практичне, реалне и

⁹ З. Томић, *Опште управно право* (седмо издање), Београд, 2012, стр.337.

¹⁰ С. Лилић, *Управно право – Управно-процесно право* (седмо издање), Београд, 2013, стр. 539.

¹¹ У оваквој законској формулацији, међутим, постоји одређена непрецизност у томе што ЗУП говори о „нарочитим случајевима поништавања, укидања и мењања решења“, не указујући на могућност оглашавања решења ништавим премда у оквиру истог поглавља говори и о „оглашавању решења ништавим“.

¹² П. Димитријевић, *Управно право општи део*, Ниш, 2013, стр. 419.

прагматичне а не метафизичко нормативне сврхе са централним захтевом да грађанин и друштво заштите себе што брже, једноставније и јефтиније. Да ли се ови стандарди прагматичне аксиологије могу препознати у <<вечном царству>> позитивног управнопроцесног егзистенцијализма?¹³

Потреба делотворније, рационалније и ефикасније заштите права и интереса грађана и других странака у управном поступку, али и објективне законитости и заштите јавног интереса, нужно уважавање начела правоснажности и стечених права странака, интерес правне сигурности и други стандарди добре управе који се реформом јавне управе настоје реализовати (између осталог и Нацртом новог Закона о општем управном поступку¹⁴) изискују да се у циљу одговора на ово питање у наставку укратко осврнемо на нормативну регулацију и (у мери у којој то странице овога рукописа дозвољавају) неке елементе практичне примене свакога од наведених правних лекова понаособ.

Мењање и поништавање у вези са управним спором. Мењање и поништавање у вези са управним спором представља врсту управне самоконтроле доносиоца управног акта против којег је тужбом покренут управни спор. Ако је управни спор благовремено покренут, орган против чијег се решења спор води може до окончања спора поништити или изменити своје решење из истих оних разлога из којих би суд могао поништити такво решење ако уважава захтеве тужбе. Сврха овог ванредног правног средства јесте избегавање даљег вођења управног спора. У правно теоријском смислу реч је о опозивању неправилног административног акта¹⁵. У том циљу, издаваоцу оспораваног управног акта се допушта да до окончања спора поништи или измени сопствени управни акт под следећим условима:

- Да уважава све захтеве тужбе¹⁶

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Предлог Закона о општем управном поступку усвојен је на седници Владе 18.12.2013. Предлог припремила радна група Министарства правде и државне управе уз подршку програма *Сигме* (ЕУ и ОСЦД – заједничка иницијатива).

¹⁵ М. Илић, *Правни акти*, Административно право и други радови, Београд 1998, стр. 211. Извор; П. Димитријевић, *наведено дело*.

¹⁶ Судска пракса: „Решењем донетим у смислу чл. 251. ЗУП-а накнадно по покретању управног спора, орган не може ићи на штету странке, али није дужан ни да уважи све захтеве у целости.“ (Извод из решења Савезног врховног суда Уж бр. 2499/59.), И. Крбек, *Закон о општем управном поступку*, Београд 1962, стр. 248. Извор: С. Лилић, *наведено дело*, стр. 541. Слично, П. Димитријевић наглашава ограничавајући карактер овог услова на употребу овог правног средства и предлаже флексибилније решење: о делимичном признању тужбе са којим се тужени може накнадно сагласити (овакво решење постоји у Закону о управним споровима Републике Српске).

- Да се тиме не вређа право странке¹⁷ или трећег лица

Процесни услов за употребу овог правног средства јесте да је решење постало коначно, те да је управни спор у складу са Законом о управним споровима¹⁸ покренут, односно да је у току. Отуда следи да правоснажност не само што није услов за активацију овог правног лека, већ се против правоснажних решења не може уопште користити¹⁹.

До примене овог правног средства најчешће долази у фази управног поступка која носи назив одговор на тужбу. Наиме, ако тужени у току судског поступка донесе други акт којим се мења или поништава управни акт против којег је управни спор покренут, као и ако у случају из члана 19. Закона о управним споровима закона накнадно донесе првостепени односно, другостепени управни акт, тај орган ће, поред тужиоца, истовремено известити и суд. У том случају, суд ће позвати тужиоца да у року од 15 дана од дана пријема позива достави суду писану изјаву о томе да ли је накнадно донетим актом задовољан или остаје при тужби и у ком обиму, односно да ли тужбу проширује и на нови акт. Ако тужилац благовремено достави суду писану изјаву да је накнадно донетим актом задовољан или ако не да изјаву у року, суд ће донети решење о обустављању поступка. Ако тужилац изјави да новим актом није задовољан, суд ће наставити поступак.

Поништавање и укидање по праву надзора. Реч је правном средством чисто касаторног карактера којим се од стране надлежног органа врши хијерархијски надзор. Поред инстанционе контроле, коју над првостепеним или (предпостављеним) актима другостепени орган врши искључиво поводом изјављене жалбе (*condicio sine qua non*) и која за последицу може имати поништавање и измену, “поништавање и укидање

Међутим, ЗУП не познаје делимично уважавање тужбеног захтева већ захтева уважавање свих тужбених захтева.

¹⁷ У питању је друга странка у вишестраначким стварима. То значи да орган не би могао користити ово овлашћење у ствари у којој има више странака са супротним интересима, тј. не би могао да измени решење у смислу тужебе једне странке а на штету противне у чију је корист донето решење које се у спору побија.

¹⁸ „Сл. гласник РС“, бр. 111/2009.

¹⁹ Имајући у виду са једне стране природу ванредних правних средстава, као могућности за ванредно интервенисање против коначних, односно правоснажних аката, а са друге стране, чињеницу да се овим правним леком не могу уклањати правоснажни акти, јер израз „до окончања управног спора“ који временски лимитира његову примену треба тумачити до правоснажности пресуде донете у управном спору, с правом се поставља питање припада ли им епитет ванредних и доводи у питање оправданост њиховог процесноправног егзистенцијализма.

(...)“ је средство којим другостепени орган²⁰ *ex officio* врши надзор како над првостепеним тако и над другостепеним актима а чији је крајњи исход поништавање или укидање²¹.

Процесни услов за примену овог правног средства јесте коначност решења док су законски разлози за поништавање и укидање засебно одређени.

Надлежни орган је дужан поништити решење које је у управном поступку постало коначно по службеној дужности, односно на захтев странке или јавног тужиоца уколико:

- 1) је решење донето од стране стварно ненадлежног органа,
- 2) је у истој управној ствари раније донесено правоснажно решење којим је та управна ствар другачије решена²² (*ne bis in idem, res iudicata*),
- 3) један орган није учествовао у доношењу збирних (сложених) решења, а такво учествовање било је (у смислу чл. 193-194) по закону обавезно,
- 4) је решење донето од стране месно ненадлежног органа²³ и
- 5) је решење донето као последица принуде, изнуде, уцене, притиска или друге недозвољене радње. У таквим случајевима неопходно је да између недозвољене радње и доношења решења постоји узрочна веза.

²⁰ Ако другостепеног органа нема за поништавање и укидање (...) надлежан је орган који врши надзор према органу који је донео решење.

²¹ Судска пракса:“ У поступку по праву надзора одређено решење може се укинути али се при томе не може решавати о самој ствари. Уколико је потребно да се у тој ствари поново одлучује, предмет се враћа органу који је укинуту одлуку донео“ (Правни став седнице Одељења за управне спорове Врховног суда Србије). А. Дончић, *Актуелна судска пракса у области управног права*, Београд 1996, стр. 34. Извор: С. Лилић, *наведено дело*.

²² Иста управна ствар у смислу тачке 2. ст. 1. чл. 253, подразумева: 1) идентитет животног догађаја односно ситуације која је уређена са два различита решења; 2) исте странке (СВС, Уж. 3886/1, V 1961). Но, домаћа судска пракса је одавно стала на становиште да се претходно приказани правни основ не односи на случај када је првобитно решење негативно. Радило се о одбијању захтева за искључење зграде из стамбене заједнице – СВС, Уж, 10330/60 од 25. 11. 1960. Извор: З. Томић, *наведено дело*.

²³ Аутор дели мишљење професора Димитријевића да се поведе месне надлежности по својој тежини не може поистовећивати са повредом стварне, јер не може бити није утицати на правилност одлуке, на темељу чега изводи закључак да би овај законски основ поништавања требало избацити. Тиме би се, смањењем могућности уклањања из правног саобраћаја коначних одн. правоснажних акта, допринело реafirмисању начела правоснажности. Овај основ за поништавање (...) није садржан у ЗУП-у БиХ („Сл. Гласник БиХ“, бр. 29/02, 12/04, 88/07 и 93/09).

Решење о поништењу у прва три случаја - (тачка 1-3) надлежни орган може донети у року од пет година, у четвртом - у року од годину дана од коначности решења, а у петом - увек (нема временског ограничења).

За разлику од законских разлога за поништавање решења (...) који повлаче за собом дужност органа да поништи решење уколико установи постојање ма којег од њих – постојање разлога за укидање не мора увек и резултирати укидањем. Реч је о дискреционом овлашћењу поступајућег органа. Решење које је постало коначно у управном поступку *може* се укинути по праву надзора уколико је њиме очигледно повређен материјални закон. Но, ни ЗУП-ом, нити судском, као ни управном праксом није ближе одређено у чему се састоји очигледна повреда материјалног закона²⁴.

Решење о укидању надлежни орган доноси по службеној дужности или по захтеву јавног тужиоца у року од годину дана од наступања коначности решења.

До укидања може доћи само у једностраначким стварима, будући да би у вишестраначким то укидање увек било у корист једне а на штету друге, те би се могло реализовати само по њиховој сагласности.

Укидање и мењање правоснажног решења уз пристанак или по захтеву странке.

Под удар овог ванредног правног пута долазе решења која су постала правоснажна у материјалном и формалном смислу. Како материјална правоснажност делује према органу, доносиоцу решења, реч је о опозиву сопственог решења. До опозива, односно мењања или укидања правоснажног решења долази у циљу усклађивања супротних решења са новонасталом правном ситуацијом. Реч је решењима која су у тренутку доношења била законита али то доношењем новог закона (у

²⁴ Судска пракса углавном стоји на становишту да повреда материјалног закона мора бити директна. То значи да орган није овлашћен да укине решење по праву надзора ако је материјална незаконитост настала као последица повреде процесних одредаба, или грешке у утврђивању чињеничног стања. На питање: Да ли извођење погрешног закључка из иначе правилно утврђеног чињеничног стања спада у повреду материјалног закона (која чини основ укидања)? - у судској пракси јављају се два опречна мишљења. По првом, извођење закључка спада у утврђивање чињеничног стања, као његова крајња фаза, па ако је закључак погрешан то подразумева и погрешно утврђено чињенично стање – што не потпада под законски основ за укидање (...). У том смислу је резонувао ВВС у пресуди УП. бр. 393/81 од 15.04.1981. По другом ставу, извођење закључка је одвојено од утврђивања чињеничног стања упркос чињеници да се на њему заснива. Отуд произилази да због погрешно изведеног закључка може да укине решење (...). Овакав став заузео је ВСЈ у једној старијој пресуди из 1961. Извор: З. Томић, *наведено дело*.

новонасталој ситуацији) *de facto* престају бити. Поштујући с једне стране, чињеницу да се законитост решења цени према моменту његовог доношења, одакле произилази да су таква решења формално законита, те чињеницу да су таква решења у начелу непроменљива, с обзиром на наступање правоснажности, а с друге стране, имајући у виду потребу да се у интересу правне сигурности таква, иоако формално законита, ипак, фактички незаконита решења ускладе са новонасталом ситуацијом, законодавац могућност правног интервенисања условљава пристанком односно захтевом странке. У том смислу могуће је разликовати две процесне ситуације у зависности од тога да ли је интервенција надлежног органа омогућена пристанком странке или иницирана њеним захтевом:

- укидање и мењање правоснажног решења уз пристанак и
- укидање и мењање правоснажног решења по захтеву странке.

У првој, реч је о решењу које је повољно по странку било да је њиме стекла неко право или јој је наметнута каква обавеза. Дакле, ако је правоснажним решењем странка стекла неко право а орган сматра да је у њему неправилно примењен материјални пропис (јер је странка стекла право које јој уопште не припада или у већем обиму но што јој припада), или јој је наметнута обавеза (али у мањем обиму него што материјални пропис захтева) орган може такво решење изменити или укинути ради његовог усклађивања са законом само уколико странка на то пристане. Пристанак странке је неопходан услов будући да се ради о правоснажном акту. Пошто је такво решење постало правоснажно, странка је у потпуности правно заштићена тако да јој тим решењем стечено право нико не може умањити нити њиме наложену обавезу увећати. Тако нешто може јој се учинити само с њеним властитим пристанком који она може и ускратити²⁵. Овде се принцип правоснажности свесно компензује пристанком странке. Неприхватљиво је да од воље странке зависи опстанак једног од најбитнијих принципа процесног права. Међутим, пристанком странке се обезбеђује заштита стечених права, па се тако успоставља равнотежа између правне непроменљивости, коју обезбеђује принцип правоснажности и заштите стечених права странака²⁶.

У другој ситуацији, под истим условима, само у обрнутим улогама, дакле по захтеву странке (у претходној ситуацији на иницијативу органа) може се правно интервенисати у по странку неповољно решење. Уколико орган нађе да нема потребе за измену односно укидање обавестиће о томе странку. Поводом таквог захтева странке орган поступа *via gratiae* а не *via*

²⁵ Р. Марковић, *op. cit.*, стр. 449.

²⁶ П. Димитријевић, *op. cit.*, стр. 433.

istitutiae. Јер, ако би орган законом био обавезан да расправи захтев странке и да донесе ново решење, тада би дошло до негације начела правоснажности, пошто би странка у свакој ситуацији могла да приморава орган да њен захтев мериторно расправи и донесе ново решење²⁷.

Ванредно укидање решења. Ово ванредно правно средство је крајње изузетан начин (*ultima ratio*) за стављање ван снаге законитог решења које је постало извршно. Сврха и оправдање за елиминисање из правног поретка једног сасвим законитог решења лежи у потреби заштите законом таксативно детерминисаних модалитета јавног интереса²⁸. За разлику од других, редовног и ванредних средстава управне контроле управе чијем активирању претходи утврђивање неправилности решења, овај вид ванредне управне контроле управе специфичан је томе што не подразумева испитивање правилности решења како би се посегло за одговарајућом правном интервенцијом. За ово правно средство је битно да су након наступања извршности решења настале околности које више не оправдавају произвођење правних последица наложених диспозитивом, односно да услед наступања ванредних, тј. промењених околности (*rebus sic stantibus*) опстанак решења (које иначе ни по чему не мора бити незаконито) доводи у опасност правни или јавни поредак. С позивом на промењене околности које генеришу потребу заштите изузетно важних друштвених односно јавних добара, законодавац свесно успоставља неравнотежу између два добра заштићена чл. 6 ЗУП-а, дајући примат јавном интересу на штету права грађана. Стога, при посезању за овим средством заштите јавног интереса надлежни орган проверава следећа два момента: 1) да ли то решење својим постојећим или будућим дејствима угрожава одређене јавне интересе – да ли је у питању *опасан акт*²⁹; и 2) да ли у конкретном случају постоји други начин заштите јавног интереса којим би се мање дирало у стечена права.

Какве су то околности чији накнадни настанак може да проузрокује укидање извршног решења и која добра, односно јавни интереси то изискују и „оправдавају“?

На основу језичког тумачења норме из чл. 256. ст. 1. ЗУП-а, јасно произилази да су за коришћење овог правног средства везана знатна ограничења. Тако, исто се може применити само уколико је то потребно: 1) ради отклањања тешке и непосредне опасности која прети заштићеним добрима, а то су: живот и здравље људи, јавна безбедност, јавни мир,

²⁷ Р. Марковић, *op. cit.*, стр. 449.

²⁸ Како то П. Димитријевић лепо опажа: „Јавни интерес је у стању да активира и ванредне правне лекове.“

²⁹ Л. Костић, *Административно право Краљевине Југославије, II*, стр. 225-258. Извор: З. Томић, *наведено дело*.

јавни поредак, јавни морал, односно; или 2) ради отклањања поремећаја у привреди. Други неопходан услов за правилну примену предметног средства је да се тешке последице чији је настанак извештан нису могле успешно отклонити другим средствима којима би се мање дирало у стечена права странака. Рестриктивни карактер услова који лимитирају употребу овог правног средства у пракси³⁰ потврђује и следеће. Ако у циљу отклањања поменутих опасности није неопходно да се решење укине у целини, укинуће се делимично, у обиму који захтева потреба отклањања опасности, односно заштите јавног интереса.

За ванредно укидање извршног решења надлежан је првенствено доносилац тог решења, првостепени или другостепени орган. Када је то првостепени орган против његовог решења о ванредном укидању допуштена је жалба. Одлуку о укидању првостепеног решења може донети и другостепени орган, а у случају да другостепеног органа нема – орган који је законом овлашћен да врши надзор над радом органа који је донео првостепено решење.³¹ Поступак за ванредно укидање извршног решења покреће се и решење доноси само по службеној дужности. Ванредно укидање не може да се врши по захтеву странке нити је за њега потребан њен пристапак³². Но, заинтересовани органи, организације и појединци могу дати иницијативу за доношење решења о укидању извршног решења а ако орган такву иницијативу не прихвати, не доноси

³⁰ Судска пракса: „Због рестриктивности примене и посебности услова ово ванредно правно средство се ретко примењује. Због тога судска пракса не садржи већи број примера из чије би се анализе лакше могло уочити како и када ово средство треба примењивати. Постојећа пракса углавном указује на неадекватну и незакониту примену овог средства од стране органа и углавном је пример како га не треба користити. Ово правно средство се у пракси најчешће користи када протекну сви рокови односно престану све могућности за коришћење редовног односно осталих ванредних правних средстава и када се и странци и органу учини да је ово једини начин за уклањање решења из правног промета без обзира да ли оно задовољава услове прописане законом. Такво поступање је незаконито, јер је противно циљу његовог установљења. Извор: Ј. Ивановић (судија Управног суда), *Ванредно укидање решења у управном поступку*, реферат са Годишњег саветовања судија Републике Србије, одржаног 17.10.2012. - „Судијски дани на Златибору 2012“.

³¹ З. Томић, *Спорна питања код ванредног укидања из члана 266* (сада 255) ЗУП-а, *Анали Правног факултета у Београду*, 3/88, стр. 287. Упореди: С. Поповић, С. Лилић, Ј. Савиншек, *Коментар закона о општем управном поступку*, Београд 1998, стр. 611-661.

³² Странка је делимично заштићена могућношћу накнаде штете. Наиме, у циљу компензовања странке чији је приватни интерес жртвован ради јавног, законодавац установљава право странке на накнаду стварне штете (не и изгубљене добити).

решење већ о томе обавештава подносиоца иницијативе³³. Овакво обавештење нема карактер управног акта чак ни када орган донесе одлуку у форми решења јер се њиме не решава о праву или обавези физичког или правног лица, односно друге странке у управној ствари.

За употребу предметног правног средства нема временског ограничења што указује на вредност и потврђује квалитет добара која се његовим прописивањем штите.

Оглашавање решења ништавим. Оглашавање ништавим јесте правни пут неороченог, декларативног и ретроактивног одстрањивања ништавих решења и њихових последица³⁴.

Ништаво решење је оно које садржи најтеже облике незаконитости које су законом изричито квалификовани као разлози ништавости. Разлози ништавости су таксативно су наведени у тачки 1-5. чл. 257. ЗУП-а:

- ако је решење донето у ствари из судске надлежности или ствари о којој се уопште не може решавати у управном поступку (апсолутна стварна ненадлежност);
- ако би извршење решења могло прозроковати дело кажњиво по кривичном закону³⁵;
- ако извршење решења правно³⁶ или фактички³⁷ није могуће;
- ако је решење донето без захтева странке у поступку решавања управне ствари у којој је он за покретање и вођење поступка (у смислу чл. 16 ЗУП-а) био неопходан а странка накнадно изричито или прећуто не пристане на решење;
- ако решење садржи неправилност која је по некој одредби (другог закона) изричито предвиђена као разлог ништавости³⁸.

Решења која садрже неку од наведених неправилности од самог почтака су правно неперфектна а такав дефект им онемогућава да се право оснаже без обзира на чињеницу протекла времена. Стога, како су у питању

³³ Закључак са Саветовања управних одељења Савезног суда, републичких и покрајинских судова и Врховног војног суда одржаног у Београду, 9. децембра 1986. Извор: *Ibid.*

³⁴ З. Томић, *Опште управно право* (седмо издање), Београд, 2012, стр. 332.

³⁵ Стога, ово се не односи на решење које би својим извршењем могло проузроковати прекршај или дисциплински преступ.

³⁶ *Пр.* правне немогућности решења: Дозвола за одстрел дивљачи која је под заштитом закона.

³⁷ *Пр.* фактичке немогућности: Решење о упућивању умрлог лица на одслужење војног рока.

³⁸ Закон о патентима („Службени лист СЦГ“, бр. 32/4 и 35/4), сада важећи као пропис Р. Србије садржи изричиту одредбу о ништавости у чл. 87-90.

најтеже повреде законности, по њиховом установљавању, решења тог типа манљивости могу се уклањати из правног поретка без временског ограничења.

Надлежност за оглашавање ништавим учињена је дужношћу и овлашћењем органа који га је донео, другостепеног органа, а ако другостепеног органа нема – органа који је законом овлашћен да врши надзор над радом органа доносиоца.

Уклањање таквих аката врши се новим решењем којим се само потврђује постојање законом предвиђеног разлога ништавости. Оглашавање једног незаконитог акта ништавим има за последицу не само онемогућавање његових дејстава *pro future* него и анулирање свих правних и фактичких последица које је такав акт произвео у прошлости. Дакле, решење којим се ништав акт оглашава ништавим (као и поништење) делује ретроактивно (*ex tunc*)³⁹. Решење се може огласити ништавим у целини (*in tuto*) или делимично (*in parte*).

Оглашавањем решења ништавим сматра се (правна фикција) као да решење никада није ни донето⁴⁰.

ЗУП садржи изричиту одредбу којом предвиђа дужност органа који сазна за решење којим је повређен закон, а повреда може бити разлог за понављање поступка, односно за оглашавање решења ништавим, поништавање, укидање или мењање решења да о томе без одлагања обавести орган надлежан за покретање поступка и доношење решења, односно јавног тужиоца.

III

Тенденције са освртом на упоредно-правна решења⁴¹

³⁹ З. Томић, *Шта је уистину ништавост управног акта*, Правни живот, бр. 10/2000, стр. 13-24. Разлика између поништења и оглашења ништавим јесте у томе што је поништење конститутиван а акт о оглашењу ништавим декларативног карактера.

⁴⁰ З. Томић, *Правно непостојећи управни акти*, Правни факултет у Београду 1999. Извор: П. Димитријевић, *наведено дело*.

⁴¹ **Закон о општем управном поступку Црне Горе** („Сл. лист РЦГ“, бр. 60/03 од 28.10.2003, „Сл. Лист ЦГ“, бр. 32/11 од 01.07.2011“) поред Понављања поступка (чл. 244) у глави XVI предвиђа Нарочите случајеве поништавања, мењања и укидања решења (чл. 256-260) и то: 1. Понављање и мењање у вези са управним спором; 2. Поништавање и укидање по основу службеног надзора; 3. Ванредно укидање и 4. Оглашавање решења ништавим. **Закон о општем управном поступку Републике Српске** („Сл. гласник Републике Српске“, бр. 13, од 18. марта 2002.) поред Понављања поступка (чл. 234) предвиђа главом XVI (чл. 246-253) Нарочите случајеве поништавања, мењања и укидања решења (чл. 256-260) и то: 1. Понављање и мењање у вези са управним спором; 2. Захтев за заштити законитости; 3. Поништавање и

Анализа позитивно-правне регулативе појединих лекова показује да постоје отежавајући услови за њихову примену. Њима се жели спречити олако и штетно правно интервенисање, односно поништавање, укидање или мењање коначних, правоснажних и извршних решења и допринети реафирмисању (видно нарушених) најбитнијих процесних начела - правоснажности и стечених права. Но, иако су инспирисани сасвим легитимним циљем (заштита стечених права странака и трећих лица) судска пракса показује да је те захтеве тешко остварити у пракси што доводи до практичне неупотребљивости правних лекова. С тим у вези, П. Димитријевић се оправдано пита „*Да ли компликовану и гломазну а у многим деловима (ванредни правни лекови) и неупотребљиву процесну материју терба чувати на папиру или реформисати у једноставну, брзу и ефикасну процедуру заштите свих од сваког?*“ и предлаже функционалније решење: преформулисање или чак избацавање неделотворних постојећих лекова уз евентуално увођење нових (или старих, некада важећих)⁴².

Не далеко од таквих резоновања је и Нацрт новог ЗУП-а⁴³ који уместо постојећих „*Нарочитих случајева поништавања, мењања и*

укидање по праву надзора; 4. Укидање и мењање правоснажног решења уз пристанак или по захтеву странке; 5. Ванредно укидање; 6. Оглашавање решења ништавим. **Закон о управном поступку БиХ** у склопу ванредних правних лекова предвиђа поред Обнове поступка (чл. 238) и Посебне случајеве поништавања, мењања и укидања решења (250-257): 1. Мењање и поништавање у вези са управним спором; 2. Захтев за заштиту законитости; 3. Поништавање и укидање по праву надзора; 4. Укидање и мењање правомаћног решења уз пристанак или по захтеву странке; 5. Ванредно укидање решења и 6. Оглашавање решења ништавим. **Закон о опћем управном поступку Хрватске** („*Народне новине*“ од 16. 04. 2009.) установљава Обнову поступка (глава III), Оглашавање решења ништавим (глава IV) и Поништавање и укидање незаконитог решења (глава V). **Закон за општина управна постапка Македонија** („*Сл. Весник на Р. Македонија*“ бр.38 од 26.05.2005.) наводи: Понављање поступка (чл. 249) и Посебне случајеве поништавања, мењања и укидања решења (чл. 261-268) и то: 1. Мењање и поништавање у вези са управним спором; 2. Захтев за заштиту законитости; 3. Поништавање и укидање по праву надзора; 4. Ванредно укидање; 5. Оглашавање решења ништавим.

⁴² П. Димитријевић, *op. cit.*, стр. 442.

⁴³ У *Образложењу* Нацрта новог ЗУП-а између осталог истиче се: Важећи ЗУП био је дугогодишњи поуздани процесни ослонац и ваљани незаобилазни општи путоказ рада јавне управе. Но, иако правничко-занатски складан и стабилан, у новом систему Републике Србије овај закон се показује у многим питањима као неприкладан, недовољан, местимично и преопширан. Отуда је, у склопу реформе државне и локалне (само)управе у Србији, као и управног правосуђа - неопходно, поред других, *доношење потпуно новог Закона о општем управном поступку*. На првом месту, преко је потребно усклађивање ЗУП-а са Уставом Србије (из 2006. године), ... и међународним стандардима, посебно са начелима и правилима Европске конвенције за заштиту

укидања решења“ у VI делу под називом „Посебни случајеви уклањања⁴⁴ и мењања управних аката“ као средства ванредне управне контроле предвиђа: 1. Поништавање и мењање у вези са управним спором; 2. Поништавање и укидање по основу службеног надзора⁴⁵; 3. Оглашавање решења ништавим⁴⁶; и 4. Укидање законитог решења⁴⁷.

Закључна разматрања

Полазећи од сврхе и деликатности (у практичној примени) ванредних правних средстава закључна редове посветићемо онима који ће у контексту актуелних тенденција чинити законски оквир ванредне управне контроле у будућности.

Поништавање и мењање у вези са управним спором као облик ванредне самоконтроле издаваоца управног акта свакако доприноси економичнијем решавању управне ствари и остваривању циља свог установљења – избегавању (даљег) вођења управног спора. Међутим, будући да се њиме не може интервенисати против правоснажних аката

људских права и основних слобода (Рим, 1950. година, са додатним протоколима) коју је тадашња државна заједница Србија и Црна Гора - чији је сукцесор садашња Србија, као самостална и независна држава – ратификовала 2003. године.

⁴⁴ Формулација „Посебни случајеви уклањања (...)“ по мишљењу аутора више одговара садржинским овлашћењима, односно предвиђеним путевима правног интервенисања него она у постојећем Закону („Нарочити случајеви поништавања, мењања и укидања“) из које се не назире овлашћење пргана за оглашавања решења ништавим иако Закон предвиђа и тај пут правне интервенције.

⁴⁵ Новину у Нацрту Новог ЗУП-а, у односу на овај правни лек, представља увођење поред постојећих и једаног новог разлога за поништавање решења по основу службеног надзора: *ако је у решењу дато погрешно или није дато упутство о правном средству*, док је последњи разлог за поништавање решења у постојећем закону, с обзиром на озбиљност повреде и одсуство рока за уклањање акта по том основу, предвиђен као један од разлога за оглашавање решења ништавим.

⁴⁶ „Ако је решење донето као последица принуде, изнуде, уцене, притисака или подмићивања“ – Потоњи разог за поништавање по праву надзора у важећем ЗУП-у предложен је Нацртом као законски основ за оглашавање решења ништавим с позивом на горе наведене разлоге.

⁴⁷ Укидање законитог решења (делимично) представља новину. Прецизније, ово правно средство (чл. 147) поклапа се са Ванредним укидањем (чл. 256 тачка 1-4 важећег закона), но, у Нацрту новог ЗУП-а отишло се и корак даље те до укидања може доћи и: - ако је то предвиђено посебним законом; - ако странка на чији је захтев донето тражи његово укидање, а то није противно јавном интересу или интересу трећих лица. Посматрајући упоредноправно, ова два новоуведена разлога не познају ни ЗУП ЦГ, БиХ, РС,...

(што је одлика ванредних правних лекова), аргументовано доводимо у питање његов карактер као таквог и придружујемо се ставу оних аутора који сматрају да му у систему ванредних правних лекова не би ваљало обезбедити место (премда то Нацрт новог ЗУП- чини).

Поништавање и укидање по праву надзора као вид хијарархијске контроле којим се у управном поступку штити објективна законитост оправдано је нашло своје место у важећем (и будућем) закону будући да инстанциона контрола (ако и буде активирана) не јемчи отклањање свих неправилности. По питању законских основа за интервенисање по овом леку, Нацрт ЗУП-а уводи новину предвиђајући и један нови (чиме се додатно негира начело правоснажности). Но, будући да је у питању разлог који је инспирисан заштитом права странака (а савремена, одговорна и ефикасна управа и треба да буде у функцији грађана) сматрамо тај потез оправданим баш као и онај којим је потоњи разлог (према важећем пропису) за употребу овог правног средства (а с обзиром на тежину неправилности) елеминисан и учињен основом најтежег правног санкционисања (оглашавања ништавим). Став је аутора да даља корекција законских основа (избацивањем повреде месне надлежности као разлога поништавања (...) из разлога наведених у раду) не би осујетила делотворност овог пута ванредне контроле а допринела би уважавању најважнијег процесног начела.

Два новоуведена разлога за укидање законитог (извршног) решења, од којих први јасно потврђује примат јавног интереса у поступку пред управом над приватним, што други покушава да ублажи допуштајући на тражење странке укидање решења донетог по њеном захтеву (ако се то не противи јавном интересу!), настављају деградацију процесних начела чинећи терен управнопроцесног права још труснијим подручјем.

Nevena Petrovic, LLM
Assistant

**SPECIAL CASES OF CANCELLATION, MODIFICATION AND
CANCELLATION DECISIONS IN ADMINISTRATIVE
PROCEEDINGS**

Summary

Extraordinary administrative legal remedies in Serbian law have been established aiming at protection rights of the clients, of public interest and the objective legitimacy.

However, whether the existing system of extraordinary administrative legal remedies in Serbian law provides it?

In this work the author is occupied with critical analysis of valid and future rights as well, emphasises the good and bad sides of legal solutions and their contribution of the legal aims for which they have been introduced.