



# 74. Рад првостепеног органа по жалби

Део четврти: УПРАВНО ПРОЦЕСНО ПРАВО

# Право на жалбу

- Уставом зајемчено процесно право грађана (члан 36, став 2); у ЗУП-у постављено као начело
- Редовно правно средство у управном поступку које може да се изјави против (углавном) свих првостепених решења, али не и закључака.

## Право на једнаку заштиту права и на правно средство

### Члан 36

Јемчи се једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе.

Свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу.

Жалба се изјављује другостепеном, а предаје се првостепеном органу из више разлога: што се код првостепеног органа налазе сви списи предмета; што мора да провери формалну исправност жалбе (евентуално је одбаци); због његових мериторних овлашћења (да поништи своје решење по службеној дужности или ако је жалба основана); као и да другостепеном органу достави свој одговор на жалбу и одговор странака са супротним интересима (ако оне постоје у поступку).

# Рад првостепеног органа по жалби

## Првостепени орган одбацује жалбу решењем:

1. Ако жалба није изјављена благовремено (прекасно – после истека рока; или преурањено – пре истека одложног рока за жалбу поводом ћутања управе);
2. Ако је жалба искључена законом – нпр. ЗУП-ом је искључена жалба против решења Владе - чл. 151. ст. 2.
3. Ако је жалбу поднело неовлашћено лице, тј. лице које нема жалбену легитимацију (круг овлашћених лица је проширен на сва лица на чије право или интерес може да утиче исход управног поступка, као и друге органе и организације кад су на то овлашћени законом);
4. Ако је орган оставио рок странци да отклони недостатке због којих није било могуће поступити по жалби, а жалилац у том року није уредио жалбу.

- Посебно је прописано да жалба неће бити одбачена ако у њој нису наведени разлози за побијање (конкретизација начела помоћи странци)
- Такође је прописано да странка има право жалбе на решење првостепеног органа о одбацивању жалбе. То је процесна жалба којом се штити право на жалбу (рок - 8 дана).
- Код института процесне жалбе изражено је неповерење законодавца у првостепени управни орган да грешком или злоупотребом не онемогући странку у остваривању њеног права на жалбу, а тиме и контролу свог рада. На овај начин обезбеђује већи степен правне сигурности, иако на штрб економичности и брзине рада органа управе.
- Процесна жалба се предаје другостепеном органу који, ако сматра да је жалба основана, истовремено одлучује и о жалби која је била одбачена.

# Мериторна овлашћења првостепеног органа

- Поред овлашћења формалног испитивања уредности жалбе првостепени орган располаже и одређеним мериторним овлашћењима приликом одлучивања о жалби, та овлашћења су:
  1. поништавање побијаног решења и
  2. удовољавање жалбеном захтеву.
- Оба ова института су средства самоконтроле првостепеног органа у жалбеном поступку и представљају одступање од правила двостепености управног поступка, јер о жалби не одлучује другостепени, хирерархијски надређени орган, већ исти онај орган који је донео првобитно решење које се побија.
- Што се тиче првог овлашћења, првостепени орган ће поништити своје раније донето решење у случају постојања неких од разлога таксативно набројаних у члану 183 ЗУП-а. Ти разлози представљају најгрубље повреде закона, па је у том смислу орган дужан да поништи решење и *ex officio*, а евентуална жалба представља само један од извора сазнања за орган да неки од тих разлога постоји.

- Друга врста овлашћења је још значајнија због тога што поред самоконтролне има и самокорективну функцију. Наиме, првостепени орган може, уколико утврди да је раније решење незаконито или нецелисходно, да донесе ново решење којим се поништава и замењује раније решење, ако законом није другачије прописано.
- Првостепени орган своја мериторна овлашћења реализује у форми решења, па је сходно томе странци дозвољено право жалбе на таква решења коју упућује другостепеном органу.





# 75. Решавање другостепеног органа по жалби

Део четврти: УПРАВНО ПРОЦЕСНО ПРАВО



- Поступак пред другостепеним органом почиње када му првостепени проследи жалбу коју није одбацио, нити искористио своја мериторна овлашћења или кад овлашћено лице поднесе жалбу другостепеном органу у случајевима у којима је то предвиђено законом (нпр. жалба на решење о одбацивању жалбе, жалба на решење о поништењу ранијег решења или удовољавања жалбеном захтеву, жалба у случају када решење није донето у законском року од стране првостепеног органа – тзв. ћутање управе).
- Уз жалбу и списе предмета, првостепени орган је дужан да другостепеном органу достави и свој одговор на све наводе жалбе (да би се подстакао да сам исправи грешке поводом жалбе и да би олакшао рад другостепеном органу), као и одговор на жалбу странке или странака са супротним интересима (ако оне постоје у поступку).

- Уколико не одбаци жалбу, другостепени орган на располагању има следеће могућности да:
  1. Одбије жалбу;
  2. Поништи решење у целини или делимично и сам одлучи о управној ствари;
  3. Поништи решење и врати предмет првостепеном органу на поновно решавање;
  4. Измени решење.
- Када решава о жалби другостепени орган је везан жалбеним захтевом који је странка предочила у жалби и испитује разлоге наведене у жалби, *ex officio* разлоге за поништење из члана 183; али жалбени захтев може прихватити и на основу разлога који нису наведени у жалби сходно начелу помоћи странци.

- Жалба у случају ћутања управе

Уколико првостепени орган не изда решење у прописаном року, другостепени орган ће му оставити накнадни рок који није дужи од 30 дана, ако решење није издао из оправданих разлога. Ако решење није издао из неоправданих разлога другостепени орган ће му или оставити накнадни рок до 15 дана или ће сам решити управну ствар. Након истека накнадних рокова, другостепени орган сам решава управну ствар.

Решавање по жалби у случају ћутања управе је прожето начелом економичности. Другостепени орган процењује да ли ће управну ствар брже решити он сам или првостепени орган, разумљиво је да ће процена бити увек у корист првостепеног органа, када није поступио из оправданих разлога.

- Рок за одлучивање по жалби

Другостепени орган је дужан да поступа што брже може и решење којим одлучује по жалби донесе што пре.

Општи рок износи 60 дана, али се посебним законом може одредити краћи рок; уколико би се посебним законом одредио дужи рок, то би било у супротности са чланом 3 ЗУП-а, јер би се тиме смањио обим зајемчених права и интереса.

|   |                             |  |
|---|-----------------------------|--|
| <b>Одбацивање жалбе</b>                       | <b>* I</b>                  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Није благовремена</li> <li>2. Није дозвољена, тј. искључено право</li> <li>3. Поднело је неовлашћено лице</li> <li>4. Жалба није уређена у року који је оставио орган</li> </ol>   |
| <b>Одбијање жалбе</b>                         | <b>Мериторно одлучивање</b> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Првостепени орган правилно спровео поступак и побијано решење законито и правилно</li> <li>2. У првостепеном поступку било недостатака који нису утицали на законитост и правилност решења</li> <li>3. Решење је засновано на закону, али из других разлога, а не оних који су наведени у образложењу решења</li> </ol>  |
| <b>Поништење решења (другостепени решава)</b> |                             | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Погрешно примењено материјално право или погрешно оцењени докази</li> <li>2. Изведен неправилан закључак о чињеничном стању</li> <li>3. Неправилно примењено овлашћење за одлучивање по слободној оцени</li> <li>4. Повреда правила поступка која је утицала на законитост и правилност решења или погрешно утврђено чињ. стање (тада допуњује поступак сам или преко првостепеног органа)</li> </ol>  |
| <b>Поништење решења (враћа првостепеном)</b>  |                             | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ако је донео стварно ненадлежан орган, прослеђује надлежном органу</li> <li>2. Ако сматра да ће недостатке економичније отклонити првостепени орган, другостепени орган га решењем упућује у ком погледу треба допунити поступак, а овај доноси ново решење најкасније у року од 30 дана</li> </ol>  |
| <b>Измена решења</b>                          |                             | <p>Решење законито и правилно, али се циљ због кога је донето може постићи и другим средствима, повољнијим за странку.</p> <p>Измена у корист странке и мимо жалбеног захтева, али у оквиру захтева постављених у првостепеном поступку, ако се не вређа право трећих лица.</p> <p>Измена на штету странке само из разлога за поништење из члана 183. или укидање решења из члана 184 (овим се не нарушава правило да је начелно забрањен <i>reformatio in peius</i>, јер би орган иначе из ових разлога поништио или укинуо решење по службеној дужности, независно од жалбе.</p> |



# 76. Понављање управног поступка

Део четврти: УПРАВНО ПРОЦЕСНО ПРАВО

# Појам и разлози

- **Понављање поступка** је *ванредно правно средство*
  - Још једном се одлучује о управној ствари о којој је већ коначно, или чак правноснажно решено
- Понављање поступка је средство које се може употребити против коначних решења, тј. **оних против којих се не може изјавити жалба**
- Разлози за понављање управног поступка су **процесне** природе и има их **12**
- *Повреда материјалног права, ма у ком виду, није правни основ понављања управног поступка*
- *Међувремени промењени став органа о односном правном питању није правни основ понављања управног поступка*



# Разлози за понављање управног поступка

- 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 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 сагласно члану 55. ЗУП-а;

### **Превођење и тумачи**

#### **Члан 55**

- (1) Ако се поступак не води на језику странке или другог учесника у поступку, а они не разумеју српски језик, преводи им се, на њихов захтев, ток поступка и омогућава обавештавање на њиховом језику и писму, односно језику и писму који разумеју.
  - (2) Особа са инвалидитетом има право да општи и прати ток поступка преко тумача, или на други одговарајући начин, у складу са законом.
- 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;
- 10) Ако је надлежни орган накнадно и у битним тачкама друкчије правноснажно одлучио о претходном питању на коме је решење засновано;
- 11) 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;
- 12) Ако је Европски суд за људска права у истој управној ствари накнадно утврдио да су права и слободе подносица представке повређена или ускраћена.

- Разлози под редним бројевима 1), 3), 5) и 7) у претходно наведеној листи могу бити разлог за понављање поступка на захтев странке **само ако без своје кривице није могла да их изнесе у ранијем поступку.**
- Разлози 3) – 7) **не могу бити разлози** за понављање поступка ако их је странка без успеха изнела у ранијем поступку.

# Иницијатива и рокови

- Понављање поступка може бити:
  - 1) По иницијативи странке
  - 2) *Ex officio* од стране органа који је донео коначно решење

| РОКОВИ   |   |
|----------|---|
| 90 дана  | од дана сазнавања за разлоге понављања или од дана када је стечена могућност за употребу нових доказа |
| 6 месеци | од дана објављивања одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику”                                       |
| 6 месеци | од дана објављивања одлуке Европског суда за људска права у „Службеном гласнику”                      |

# Објективни рок

## Члан 178

...

(3) Када истекне **пет година** од када је странка обавештена о коначном решењу, више не може да се захтева понављање поступка, нити орган може да понови поступак по службеној дужности.



- Када је реч о понављању поступка из разлога што лицу које је могло да има својство странке није пружена прилика да учествује у поступку (разлог под редним бројем 5), **то лице не може оспоравати законитост коначног управног акта донетог у управном поступку** ако претходно није подносило захтев за признавање својства странке у првостепеном и жалбу за признавање својства странке ради покретања другостепеног поступка.
- То је стога што би његово учешће у обновљеном поступку могло довести до друкчијег решења управне ствари, чиме би се, евентуално, могао избећи судски поступак за оцену законитости коначног управног акта.

# Надлежност за решавање

- Захтев за понављање поступка подноси се увек **првостепеном органу**. Првостепени орган доставља захтев са списима другостепеном органу, ако је другостепени орган надлежан да одлучује о захтеву.
- У захтеву за понављање поступка странка је дужна да учини вероватним разлоге због којих тражи понављање поступка.
- Захтев за понављање поступка не одлаже извршење решења по којем се понављање тражи. Изузетно, може се применити ст. 2. чл. 180. ЗУП-а.

## Члан 180

(2) ... ако би извршење странци нанело штету која би тешко могла да се надокнади, а одлагање извршења није противно јавном интересу, нити би нанело већу или ненадокнадиву штету противној странци или трећем лицу, орган који одлучује о захтеву за понављање поступка **може решењем одложити извршење коначног решења**.

- О захтеву за понављање поступка решава *орган који је донео коначно решење*.
- Против тог коначног решења се не може изјавити жалба.
- Значи: у случају одбијања жалбе, то би могао да буде било **првостепени** орган, било **другостепени** (зависно од тога на који се поступак односи разлог за понављање)
- У случају измене или поништавања првостепеног решења или пак мериторног одлучивања од стране другостепеног (после поништавања првостепеног решења) – тај орган, другостепени одлучује о захтеву за понављање у погледу сопственог коначног решења.
- **Понављање поступка је недеволутивно правно средство.**

# Одбацивање захтева за понављање

- Услови за ваљаност захтева за понављање управног поступка:

- 1) *благовременост;*
- 2) *допуштеност;*
- 3) *да потиче од овлашћеног лица;*
- 4) *да је околност на којој се захтев заснива учињена вероватном.*

I. Уколико неки од ових услова није испуњен, надлежни орган ће *решењем одбацити захтев за понављање.*

II. Ако су услови испуњени, надлежни орган ће испитати могу ли околности, односно докази који се износе као разлог за понављање, довести до друкчијег решења. Ако утврди да не могу, **одбиће захтев** решењем.

# Дозвољавање понављања

- Надлежни орган ће донети *решење* којим ће допустити понављање и одредити у којем ће се обиму поступак поновити, када:
  - 1) не одбаци нити одбије захтев за понављање поступка;
  - 2) по службеној дужности утврди да постоје разлози за понављање поступка
- **Решење којим се допушта понављање поступка одлаже извршење решења против којег је понављање допуштено.**

# Решавање у поновљеном поступку

- Радње у поновљеном поступку предузима орган који је дозволио понављање поступка.
  - Изузетно, другостепени орган може наложити првостепеном органу да уместо њега предузме радње у поновљеном поступку ако првостепени орган може да их брже и економичније предузме. При томе, другостепени орган одређује рок у коме је првостепени орган дужан да предузме радње и достави му списе.
- После спроведеног понављања поступка, надлежни орган доноси решење о управној ствари која је била предмет поновљеног поступка.



# Решавање у поновљеном поступку

- Решењем донесеним у поновљеном поступку, надлежни орган може:
  - 1) **оставити на снази** решење које је било предмет понављања;
  - 2) **заменити** решење које је било предмет понављања новим решењем (у ком случају се, у зависности од разлога понављања поништава (ex tunc) или укида (ex nunc))

# Правна заштита у контексту понављања поступка

- Жалба може да буде изјављена против свих решења донетих од стране првостепеног органа у вези са понављањем поступка
- Жалба не може бити изјављена против решења којим се дозвољава понављање поступка (члан 188. став 2. ЗУП-а).
- Ако је решење донео другостепени орган, против њега се може непосредно покренути управни спор.



# 77. Мењање и поништавање решења у вези са управним спором

Део четврти: УПРАВНО ПРОЦЕСНО ПРАВО

## Члан 175

Орган против чијег решења је благовремено покренут управни спор може до окончања управног спора, ако уважава све захтеве тужбе, поништити или изменити своје решење из разлога због којих би суд могао да поништи то решење, ако се тиме не вређа право странке у управном поступку или трећег лица.

- Мењање и поништавање решења у вези са управним спором је дискреционо право органа против чијег решења је покренут управни спор (није дозвољен захтев странке за доношење таквог акта).

# Примена овог правног средства подразумева испуњење неколико услова

- 1) Мењање или поништење треба да се односи на *одлуку донесену у управној ствари*.

Предмет ове интервенције мора да буде управни акт који је коначан у управном поступку.

Осим тога, неопходно је да је управни спор о законитости донетог управног акта покренут *тужбом* у законском року.

- 2) Издавалац оспореног управног акта треба да донесе нови акт за време управно-судског поступка, пре његовог окончања. Управно-судски поступак се сматра окончаним када управни акт чија је законитост била оспорена стекне својство *правоснажности* (тужба буде одбијена), или када постане правноснажна судска одлука којом је тај акт поништен (тужба буде усвојена).



- 3) Доношење новог акта је условљено уважавањем свих захтева тужбе – тужбе у целини. Тиме се постиже циљ овог средства у смислу решавања ситуације пре доношења судске пресуде. Ако не би били усвојени сви захтеви тужиоца, он би остао незадовољан и вероватно не би прихватио ново решење, тако да би се управни спор наставио проширењем његове тужбе на нови управни акт.
  
- 4) При мењању или поништавању овог акта у корист тужиоца, орган не сме да вређа већ призната права других странака у управном поступку, нити права трећих лица. Отуда је примена овог института допуштена *само у једностраначким предметима*. У супротном, треће лице може бити незадовољно новим управним актом и покренути нови управни спор против тог акта, чиме се губи смисао овог института.



# 78. Поништавање коначног решења

Део четврти: УПРАВНО ПРОЦЕСНО ПРАВО

## Појам и разлози (члан 183. став 1 ЗУП-а)

Коначно решење надлежни - другостепени или надзорни орган - ће поништити (делимично или у целини) по службеној дужности или на захтев странке ако:

- 1) је донето у ствари из судске надлежности или у ствари о којој се не одлучује у управном поступку (**апсолутна стварна ненадлежност**);
- 2) би се његовим извршењем могло проузроковати неко *кривично дело*;
- 3) његово извршење (правно или фактички) уопште *није могуће*;
- 4) је *донето без захтева странке* који је у тој ствари био неопходан за покретање управног поступка (по члану 90. став (5)), а странка накнадно није изричито или прећутно пристала на то решење;
- 5) је донето као *последица* принуде, изнуде, уцене, притиска или других недозвољених радњи;

6) *садржи неправилност* која је по изричитој законској одредби предвиђена као разлог ништавости;

7) је решење донео **релативно стварно ненадлежни орган**, изузев Владе (која може да преузме надлежност) а није случај из тачке 1);

8) је у истој управној ствари раније донето правноснажно решење којим је управна ствар друкчије решена (деловање начела *ne bis in idem*);

9) приликом доношења решења *није правилно спроведен поступак* за давање претходне или накнадне сагласности или мишљења другог органа (члан 138.);

10) је решење донео *месно ненадлежни орган*;

11) решење уопште не садржи или садржи погрешно *упутство о правном средству*.

# Рокови за поништавање

- Временски распон за поништење решења је тројако одређен, зависно од врсте разлога за то:
  1. *Без временског ограничења* (разлози од 1-6)
  2. *У року од 5 година од коначности решења* (разлози од 7-9)
  3. *1 годину од коначности решења* (разлози од 10-11)

# Поништавање због материјалноправних недостатака

- Уколико је коначним решењем примењен *немеродавни* материјални закон или није правилно примењен *меродавни* закон - орган је по основу службеног надзора дужан да га поништи у целини или делимично али у року од *годину дана* од коначности решења.
- Материјални закон - законски или други пропис на основу кога се мериторно решава управна ствар, који се примењује на конкретан случај.
- Повреда материјалног закона дакле обухвата примену неодговарајућег материјалног прописа или, чешћи случај, да је примењен одговарајући материјални пропис, али је он погрешно протумачен.

# Поништавање због материјалноправних недостатака

- 1. Прекорачење овлашћења на вршење слободне оцене*
- 2. Доношење решења противно циљу, односно не у складу са циљем у коме је овлашћење дато.*

Судска пракса - становиште да повреда материјалног закона мора бити директна. Мора бити битна.

Рок за поништење по праву надзора је годину дана од дана коначности решења које се поништава. При томе, у оквиру тог периода, оно се мора издати у року од 60 дана од дана покретања поступка поништавања.

Ако не постоји другостепени орган и надзорни орган, решење ће сагласно ст. (1) - (3) чл. 183. ЗУП-а поништити *орган који је донео коначно првостепено решење.*



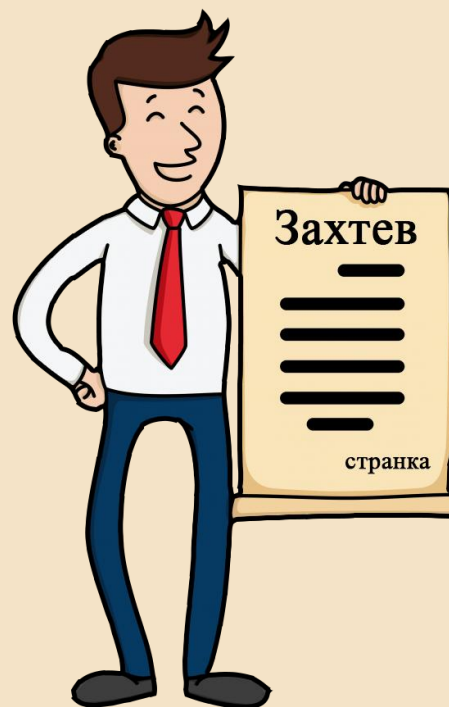


# 79. Укидање решења

Део четврти: УПРАВНО ПРОЦЕСНО ПРАВО



- Поступање по правилима за укидање решења може да буде иницирано захтевом странке, или иницијативом овлашћеног органа. У посматраном контексту, поступање надлежног органа није *временски омеђено*.



Укидање решења, у целини или делимично, предвиђено је у три групе ситуација:

- 1) *Укидање извршног решења.* – Овај случај укидања односи се на законита (или бар још необорена) решења која су у управном поступку стекла својство *извршности*. Извршна су она решења у погледу којих су испуњени услови за непосредно остварење правила садржаног у њиховом диспозитиву. Укидање таквих решења врши се ради заштите важних јавних интереса, с обзиром на то да би започињање извршења, односно даље извршење дотичних аката причинило одређене озбиљне штетне последице; акт постаје опасан, односно несношљив по дотична друштвена добра.

- Дотично укидање – раније квалификовано као „ванредно“ – представља крајње нередован начин, тачније последњи расположиви пут уклањања управних аката предвиђен ЗУП-ом. За овакву изузетну интервенцију надлежног органа пристанак странке није потребан, и поред тога што укидање решења иде, по правилу, на њену штету, будући да је она њиме законито стекла одређено право које у датом случају у целини или делмично губи.

- Овлашћење на примену описаног средства заштите ЗУП-ом набројених важних друштвених добара (чије се обезбеђење детаљно уређује одговарајућим посебним законима) *условљено је непостојањем (у конкретном случају) погоднијег начина остварења предвиђеног циља којим би се, истовремено, мање задирало у стечена права странака.* Следствено томе, укине ли надлежни орган својим решењем извршно решење (са позивом на члан 184. став 1. тачка 1), а при томе је постојао по странку повољнији, односно мање ванредан начин заштите јавног интереса у питању – решење о укидању је незаконито; њиме је нарушено и начело заштите права грађана.

## Члан 184

- (1) Другостепени орган или надзорни орган решењем може на захтев странке или по службеној дужности у целини или делимично укинути решење:
- (2) Ако је оно постало извршно, а укидање је потребно ради отклањања тешке и непосредне опасности по живот и здравље људи, јавну безбедност, јавни мир и јавни поредак или ради отклањања поремећаја у привреди, ако сврха укидања не може успешно да се отклони другим средствима којима се мање дира у стечена права

- Примена односних одредаба темељи се на *промењеним околностима у односу на оне које су постојале у време доношења решења које се укида, при чему сама (не)законитост решења није од значаја*. Посреди је накнадно наступила квалификована нецелисходност извршног решења. За ванредно укидање није од значаја ни да ли су те нове околности у вези са држањем странке (њеним чињењем или нечињењем) или нису. Битно је да те околности значе правно релевантну чињеничну подлогу за укидање извршног решења, најтеже али једино могуће мере заштите јавног интереса у датом случају. Дакле, ЗУП у датом контексту увек има у виду новонастале околности у односу на оне које су постојале у време доношења решења које се укида, при чему законитост решења није од правног значаја.

# Право странке на накнаду штете

- Странка која трпи стварну штету услед укидања извршног решења ради отклањања тешке или непосредне опасности по живот и здравље људи, јавну безбедност, јавни мир и јавни поредак или ради отклањања поремећаја у привреди, има право на накнаду претрпљене штете, осим накнаде за изгубљену добит.

## Члан 187, став 3

Странка која трпи стварну штету услед укидања извршног решења ради отклањања тешке или непосредне опасности по живот и здравље људи, јавну безбедност, јавни мир и јавни поредак или ради отклањања поремећаја у привреди, има право на накнаду претрпљене штете, осим накнаде за изгубљену добит.

## Укидање решења могуће је и ако:

- 2) странка на чији је захтев донето тражи укидање правноснажног решења, а то није противно јавном интересу или интересу трећих лица;
- 3) је то предвиђено посебним законом.





- Дакле, суштински, у све три групе ситуација је посреди уклањање законитих решења (*никаква неправилност код њега није утврђена, нити се том приликом утврђује!*), под посебним условима и из нарочитих разлога. Решење је *овлашћен* (не и дужан) да укине, у целини или делимично, другостепени, односно надзорни орган у односу на издаваоца, а ако такви органи не постоје – орган који га је донео.



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

Део четврти: УПРАВНО ПРОЦЕСНО ПРАВО

- Наведени правни пут је релативно нов и није ограничен роком.
- На препоруку Заштитника грађана, орган може (дакле није дужан), ради усклађивања са законом, новим решењем да поништи, укине или измени своје правноснажно решење.
- *Прописана су два кумулативна услова:*
  - 1) ако странка о чијим је правима или обавезама одлучено, као и противна странка, на то пристану и
  - 2) ако се тиме не вређа интерес трећег лица.
- Ако орган не сматра да треба да поступи по препоруци Заштитника грађана, **њега одмах о томе обавештава, што нема природу решења.**

## Члан 185

- 1) На препоруку Заштитника грађана орган може, ради усклађивања са законом, новим решењем да поништи, укине или измени своје правноснажно решење, ако странка о чијим је правима или обавезама одлучено, као и противна странка, на то пристану и ако се тиме не вређа интерес трећег лица. Ако орган не сматра да треба да поступи по препоруци Заштитника грађана, њега одмах о томе обавештава.
- 2) Поништавање, укидање или мењање решења на препоруку Заштитника грађана није ограничено роком.



# 81. Управно извршење

Део четврти: УПРАВНО ПРОЦЕСНО ПРАВО

# Уопште

## ПРОСТИРАЊЕ ЗУП-А У МИЉЕУ ИЗВРШЕЊА

- ЗУП уређује само принудно управно извршење
- Ради се о извршењу *неновчаних обавеза* које нису добровољно извршене
- Принудно извршење *новчаних обавеза* по правилу се врши *судским путем* (по Закону о извршењу и обезбеђењу), осим ако није другачије прописано (нпр. ако лице које узима кредит пристане на захтев банке да му се стави административна забрана на зараду)

# Извршење и извршност

- Решење се извршава кад постане извршно
- Постоји неколико начина на које *првостепено* решење постаје извршно:
  - 1) истеком рока за жалбу, уколико жалба није изјављена
  - 2) обавештавањем странке, уколико жалба није допуштена
  - 3) обавештавањем странке, уколико жалба не одлаже извршење
  - 4) када се све странке одрекну права на жалбу
  - 5) обавештавањем странке о решењу којим се жалба одбацује или одбија



- *Другостепено* решење постаје извршно кад се странка о њему обавести
- Уколико је остављен парациони рок, решење се може принудно извршити после истека тог рока
- Уколико решењем рок није остављен, решење се може *принудно извршити после истека рока од 15 дана од дана када је постало извршно*



## Учесници у поступку извршења (чл. 192)

- органи који учествују у поступку извршења,
- извршеник,
- тражилац извршења, ако се извршење спроводи по предлогу тог лица као странке

# Начин и време извршења

- Орган надлежан за извршење је дужан да се придржава *начела сразмерности*
- Извршење се спроводи радним данима између 7 и 20 часова.
- Недељом, у време државних празника и нерадним данима, после 20 часова, извршење је могуће уколико *кумулативно*:
  - 1) постоји опасност од одлагања
  - 2) орган који спроводи извршење изда писани налог за то

# Надлежност за спровођење извршења

- *Извршење спроводи орган који је донео решење у првом степену*
- Ако је прописано да извршење не може да спроведе орган који је донео решење у првом степену, а ниједан други орган није овлашћен посебним прописом, извршење спроводи надлежни орган на чијем подручју се налази пребивалиште, боравиште или седиште извршеника, а у чијем су делокругу послови опште управе.

## Извршни наслов – извршна исправа

- *То је решење, управни акт који се извршава или поравнање које је закључено у управном поступку.*

# Решење о извршењу

- Пре него што буде издато *решење о извршењу*, извршење се не може спровести
- То је процесно-правни акт којим се констатује да је решење које се извршава постало извршно, одређује када, где и како ће се решење извршити (време, место, начин), као и налог тражиоцу извршења да унапред положи одређену суму новца за покривање трошкова
- *Решење о извршењу по предлогу тражиоца извршења доноси се у року од 8 дана од подношења тог предлога*

# Правни основ управног извршења

- Постоје две групе ситуација:
  - 1) када управно извршење *спроводи орган који је о ствари решавао у првом степену*, он то чини на основу свог првостепеног **решења које је постало извршно и решења о извршењу** које доноси исти орган
  - 2) када управно извршење *не спроводи орган који је о ствари решавао у првом степену*, орган надлежан за извршење спроводи извршење на основу **решења првостепеног органа на које је стављена потврда извршности и свог решења о извршењу**
- *Према томе, потврду извршности* увек ставља орган који је решавао у првом степену, а решење о извршењу доноси орган који је надлежан за извршење

# Облици извршења

• Постоје три облика извршења:

- 1) преко других лица, а на трошак извршеника – када се обавеза састоји у чињењу које је правно допуштено да предузме друго лице (нпр. рушење бесправно подигнуте зграде од стране овлашћене грађевинске фирме);
- 2) посредном принудом, утицањем на извршеника изрицањем новчаних казни – ако извршење преко другог лица није могуће или није погодно да се постигне сврха извршења (нпр. забрана изливања штетних материја у реку);
- 3) непосредном принудом – ако сврха извршења неновчане обавезе не може да се постигне на други начин, **као и ако извршење друкчије не може да се спроведе у потребном року, а природа обавезе то дозвољава и пропис не забрањује**

# Хитно извршење

- Орган може да наложи извршење без доношења решења о извршењу, уколико је донето *усмено решење*

# Одлагање и обустављање извршења

- На предлог странке, ради избегавања настанка тешко отклоњиве штете, орган који је донео решења може *одложити извршење решења на које је изјављен правни лек* до одлуке по том леку
- Извршење ће се *обуставити*:
  - 1) ако се утврди да је обавеза у целини извршена
  - 2) да извршење није било допуштено
  - 3) да је било спроведено према лицу које није у обавези
  - 4) ако тражилац извршења одустане од свог захтева
  - 5) ако решење које се извршава - извршна исправа, буде поништено или укинуто



# Противизвршење/реизвршење

- Уколико је спроведено извршење на основу решења, а оно је касније поништено, укинуто или измењено, *извршеник има право да захтева да му се врати оно што му је одузето, односно да захтева накнаду штете* - или да се ствар усклади са стањем које прилази из новог решења
- О захтеву одлучује орган који је донео решење о извршењу

# Извршење ради обезбеђења

- Ради обезбеђења извршења, на предлог странке или по службеној дужности, поједине радње извршења могу да се предузму и пре него што решење постане извршно, ако би његово касније извршење могло бити спречено или знатно отежано.
- Ако обавеза може принудно да се изврши само на предлог странке, она мора да учини вероватном опасност од спречавања или знатног отежавања каснијег извршења, при чему орган може да предузимање радњи извршења услови полагањем новчаног износа подобног да покрије штету која би могла настати противној странци ако захтев странке не буде усвојен правноснажним решењем о управној ствари.
- Извршење ради обезбеђења може да се допусти и кад је обавеза противне странке утврђена или барем учињена вероватном, ако постоји опасност да ће противна странка располагањем имовином, договором с трећим лицима или на други начин спречити или знатно отежати извршење обавезе.
- О извршењу ради обезбеђења доноси се *привремено решење о обезбеђењу*.

# Накнада штете

- Странка која је предложила доношење привременог решења о обезбеђењу је дужна да противној странци накнади штету насталу извршењем овог привременог решења:
  - 1) кад правоснажним решењем о управној ствари ипак не буде утврђена обавеза ради чијег обезбеђења је било донето привремено решење о обезбеђењу или
  - 2) кад се накнадно испостави да је предлог странке за доношење привременог решења о обезбеђењу био неоснован из других разлога.

# Жалба

- Изјављује се против решења о извршењу - и односи се на време, место и начин извршења, као и против недоношења нареченог решења у прописаном року
- По правилу, *нема одложено дејство*
- *Жалбом о којој је реч не може се побијати решење које се извршава*
- Жалба изјављена у поступку извршења предаје се директно другостепеном органу у року од 8 дана од обавештавања о решењу о извршењу



# 82. Појам и обележја управног спора

Део четврти: УПРАВНО ПРОЦЕСНО ПРАВО

# Појам управног спора

Да би се један судско-правни спор могао означити као управни, мора имати *особен управни квалитет*.

Управни спор се може дефинисати на различите начине, из различитих углова, међутим најзаступљенија подела је на:

- A. *формални* појам управног спора и
- B. *материјални* појам управног спора.



# Формални појам управног спора

Формално поимање управног спора има три главне варијанте.

I. Према *природи суда* који расправља спор.

Тако је **управни спор онај који спада у надлежност специјализованог судства, управног судства.**

II. Друга формална варијанта одређивања управног спора је са становишта *посебности поступка* који се води пред судом.

**Управни спор је судски спор који се расправља по посебној процедури, по правилима управносудског, а не кривичног, парничног или ванпарничних поступака.**

III. Треће формално резоновање налази упориште у *профилу странака* које се налазе пред судом у управном спору.

Оно наглашава да неком спору квалификатив управног даје **обавезно учествовање државе, односно јавне управе** у својству туженог, тужене стране. Произилази да управни спор постоји увек када је **одређени правни захтев уперен против неког органа/организације јавне управе.**

# Материјални појам управног спора

Садржински појам управног спора добија се прецизирањем:

1. *предмета спора* и
2. *разлога покретања*, односно његове *сврхе*.

**Предмет управног спора је питање законитости управног акта или с њим изједначеног другог решавајућег појединачног правног акта (против кога није предвиђена нека друга судска заштита), односно питање оправданости управног “ћутања” у конкретном случају.**

Појединачан акт или “ћутање” управне јавне власти бива оспорен(о) пред другом, независном влашћу – судском, због сумње да је незаконит(о).

Тужбом се претендује на *ауторитативну* и *дефинитивну* судску одлуку, на пресуду ради правне заштите индивидуалне ситуације тужиоца, странке која није задовољна исходом окончаног управног поступка.

Тужилац тврди да је решење, односно управно “ћутање” незаконито, да је тиме повређено његово право – и тражи да суд уклони тај акт из правног поретка, односно да нареди да се о том предмету коначно управноправно одлучи.



- Сходно реченом, садржински се управни спор, као вид судске контроле управе одређује као правни спор о законитости тужбом оспореног управног (или другог одређеног појединачног правног) акта, односно управног “ћутања” ради добијања судске заштите, поништавањем акта, односно наређивањем да се реши управна ствар.

# Закључак

- Управни спор је засебна категорија судског спора, и то о законитости једног конкретног управноправног чина, која се од стране надлежног суда (опште или специјализоване, управносудске надлежности) разрешава по нарочитом поступку (управносудском поступку), а у коме је тужена страна неки орган/организација јавне управе.

# Правичност суђења у управном поступку



Закон о управним споровима

Члан 2



У управном спору суд одлучује на основу закона и у разумном року, на подлози чињеница утврђених на усменој јавној расправи.

Начело правичности суђења у управном спору има дакле три повезане компоненте:

1. Прва се тиче *законитости судског одлучивања* у управном спору.

Суд решава спор поступајући по ЗУС-у, оцењујући при свом одлучивању да ли је у претходећем управном поступку правилно примењен како одговарајући процесни закон (ЗУП и меродавни специјални процесни пропис) тако и меродавне материјалне (садржинске) одредбе одређеног посебног закона.

2. Друга компонента правичности суђења у управном поступку је *стандард одлучивања у разумном року*.

Код процењивања шта је разуман рок за судско поступање и одлучивање у сваком конкретном случају, морају се узети у обзир све дате околности, а нарочито параметри из праксе ЕСЉП-а.

Њих има четири:

*а) сложеност предмета;*

*б) понашање подносиоца представке;*

*в) поступање надлежних власти;*

*г) значај одлуке о предмету за подносиоца представке.*

Посебна правна средства за заштиту права на суђење у разумном року су:

- 1) приговор ради убрзања поступка**
- 2) жалба и**
- 3) захтев за правично задовољење – предвиђена специјалним законом (Закон за заштиту права на суђење у разумном року).**

3. Трећа компонента правичности суђења у управном спору састоји се у *обавези суда* – уз стриктно прописане изузетке – да сам (и у сарадњи са странкама) у управносудском поступку *утврђује правно релевантно чињенично стање, као подлогу за сопствену следећу одлуку.*

**Суд се код решавања управних спорова не ослања само на чињенице утврђене у управном поступку, него сам одржава усмену јавну расправу у описаном циљу, поштујући принцип контрадикторности поступка, са супротстављеним, једнакоправним странкама које у њему активно учествују.**

Суд у сопственом поступку мора да утврди *тачно и потпуно* све правно релевантне чињенице како би донео *закониту одлуку* о предмету спора.



# 83. Врсте управног спора

Део четврти: УПРАВНО ПРОЦЕСНО ПРАВО



# Класификација

1. Спор ограничене јурисдикције
2. Субјективни и објективни управни спор
3. Стварни и персонални управни спор
4. Спор пресуђивања и спор без пресуђивања
5. Првобитни и накнадни управни спор

# Спор ограничене јурисдикције (спор за поништај управног акта) и спор пуне јурисдикције

- Критеријум поделе: *природа и ширина судских овлашћења у управном поступку.*
- Ограничена јурисдикција је правило, док је пуна јурисдикција строго законски условљена, а и у том случају представља ствар оцене суда.

## 1) Спор ограничене јурисдикције:

- У том случају судска власт у спору своди се најпре на оцену законитости оспореног акта, односно на испитивање основаности управног „ћутања“.
- Кад суд нађе да је тужба основана, поништава оспорени акт као незаконит и враћа предмет на поновно решавање управном органу.
- При консатацији о основаности тужбе поводом „ћутања“, наређује органу управе накнадно доношење незаконито изосталог акта.
- Ограничену јурисдикцију представљају и пресуда о утврђењу незаконитости акта без правних дејстава и пресуда о утврђењу да је тужени поновио свој ранији акт који је већ једном поништен као незаконит.
- Декларативна пресуда о оглашавању решења ништавим такође представља облик ограничене јурисдикције.

## 2) Спор пуне јурисдикције

- Јесте онај у којем је суд, под законским условима, овлашћен да правно иде и даље од расправљања о законитости управног акта.
- Суд је овлашћен да у потпуности заштити права и правне интересе тужиоца, не враћајући исту управну ствар на поновно управно решавање, већ се суд сам директно упушта у решавање и чињеничних и управних питања.
- Тачније, у овом случају, суд о предметној индивидуалној ситуацији може да одлучује и мериторно, непосредно сам решавајући о одређеним правима тужиоца.
- Оваква врста спора изричито је забрањена „када је предмет управног спора управни акт донет по дискреционој оцени“ (члан 43. став 2). Такође овакав спор може у појединим материјама бити искључен посебним законом (став 3. истог члана).

• По ЗУС-у пуна јурисдикција предвиђена је:

1. Ако природа ствари то дозвољава и ако чињенично стање, било из управног поступка, било оно које је сам суд утврдио, пружа поуздан основ за то (члан 43. став 1).
2. У случајевима када би поништење оспореног акта и поновно вођење поступка пред органом изазвало за тужиоца штету која би се тешко могла надокнадити а суд је сам утврдио чињенично стање (члан 43. став 5).
3. Ако сама странка тражи да суд својом пресудом реши управну ствар, у ком случају је то овлашћење суда, одбије ли такав захтев, суд је обавезан да посебно наведе разлоге због којих тај захтев није прихватио (став 4. истог члана).

4. Када орган не изврши правоснажну судску пресуду, било активно, било пасивно - реч је о обавези суда да реши управну ствар.
5. У спору због ћутања управе ако суд располаже потребним чињеницама а природа ствари то омогућава (ств 45).
6. Блиско пуној јурисдикцији јесте и законско овлашћење суда да одлучи и о одређеним парничним стварима у управном поступку.

# Субјективни и објективни управни спор

- Критеријум поделе: *својство и претежни интерес појединих категорија тужилаца.*
- 1) **Субјективни:** онај који је покренут због сумње у повреду неког појединачног интереса.
  - 2) **Објективни:** онај који покреће јавни тужилац ако сматра да је управним актом или другим појединачним актом повређен закон на штету јавног интереса.

# Стварни и персонални управни поступак

- Критеријум поделе: *према предмету и циљу управног спора.*
  - 1) **Стварни:** води се о законитости управних аката (*in rem*).
  - 2) **Персонални:** представља спор против управног нечињења, с циљем да се, по судском наређењу, накнадно донесе експлицитна управна одлука (*in personam*).



# Спор пресуђивања и спор без пресуђивања

- Критеријум класификације: *исход управног спора.*
- 1) **Спор пресуђивања** се окончава судском одлуком, пресудом о правној судбини нападнутог акта. Он најпре може бити окончан по скраћеном поступку: када суд „нађе да оспорени управни акт садржи такве битне недостатке у облику и саставним деловима који акт очигледно чине незаконитим, може пресудом поништити акт и без достављања тужбе на одговор“...(члан 28. став 1). Међутим, уобичајено ова врста спора се завршава после испитивања тужбеног захтева, након оцене законитости оспореног акта у контрадикторном поступку, после слања тужбе на одговор и одржавања усмене расправе. Окончава се опстајањем на снази или поништавањем оспореног управног акта.

## 2) Спор без пресуђивања постоји начелно у две групе случајева:

1. Када до окончања спора дође због одбацивања тужбе: а) било као неуредне (ако тужилац у предвиђеном року не отклони недостатке у тужби на које му је указао суд), б) било због одсуства елементарних процесних претпоставки да тужба буде узета у мериторно разматрање.
2. Када се спор оконча обустављањем управносудског поступка услед нестајања спорне ситуације и то: а) као последица одустанка тужиоца од тужбе (члан 32) или б) због интервенције туженог у сопствени акт, уважавајући захтев тужбе, са којом се тужилац потом сагласио (члан 29) (у питању је правно средство Мењање и поништавање решења у вези са управним спором предвиђено ЗУП-ом).

# Првобитни и накнадни управни спор

- Накнадни управни спор представља спор о законитости управног акта донетог у извршењу судске пресуде која је донета у првобитном управном спору, покренутом поводом коначног (управног/појединачног) акта у вези са решавањем исте (управне) ствари. Дакле, претпоставка је да је један, првобитни управни спор окончан пресудом о поништавању оспореног акта, и то у ограниченој јурисдикцији - а да је суд у датом контексту наложио издаваоцу, туженој страни, да донесе нови акт у складу са пресудом (члан 70). Ако тужилац из првобитног управног спора или друго лице које је овлашћено да покрене управни спор у тој ствари није задовољ(а)н(о) новим актом, онда то лице подноси нову тужбу, чиме покреће накнадни управни спор.



# проф. др Добросав Миловановић

Теодора Лалић 17/66

Алекса Пауновић 17/269

Симона Новаковић 17/228

Душан Јаблан 17/271

Анђела Шушљик 17/94

Давид Тасић 17/206

Лука Божовић 17/149

Славиша Цинцаревић 17/577