

Mirjana Rašić

ŽALBA I VANREDNA PRAVNA SREDSTVA  
U UPRAVNOM POSTUPKU  
Priručnik za primenu u praksi

IZDAVAČ:

*Fondacija Konrad Adenauer –  
Program Pravna država Jugoistočna Evropa*

ZA IZDAVAČE:

*Dr iur. Stefanie Ricarda Roos*

UREDNIČKA:

*Aleksandra Popović*

ŠTAMPA:

*Caligraph, Beograd*

TIRAŽ:

*1.000*

ISBN 978-86-86661-35-7

© 2009 **Fondacija Konrad Adenauer, Beograd**

Sva prava zadržana.

Preštampavanje, čak i odlomaka, dozvoljeno samo uz saglasnost  
Fondacije Konrad Adenauer.

Mirjana Rašić

ŽALBA I VANREDNA  
PРАВNA SREDSTVA U  
UPRAVNOM POSTUPKU

Priručnik za primenu u praksi



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

BEOGRAD, 2009.



## SADRŽAJ

- 7 | Predgovor
- 9 | Uvodne napomene
- 11 | ŽALBA U UPRAVNOM POSTUPKU
  - 1. Pravo na žalbu
  - 2. Nadležnost organa za postupanje po žalbi
  - 3. Rok za žalbu. Pravno dejstvo žalbe
  - 4. Sadržaj žalbe
  - 5. Predavanje žalbe
  - 6. Rad prvostepenog organa po žalbi
  - 7. Rešavanje drugostepenog organa po žalbi
  - 8. Žalba kada prvostepeno rešenje nije doneseno – „ćutanje uprave“
  - 9. Rok za donošenje rešenja po žalbi
  - 10. Žalba na zaključak
  - 11. Dostavljanje drugostepenog rešenja
- SUDSKA PRAKSA
- 29 | VANREDNA PRAVNA SREDSTVA PO ZAKONU  
O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU
  - Ponavljjanje upravnog postupka
  - Naročiti slučajevi poništavanja, ukidanja i menjanja rešenja

1. Menjanje i poništavanje rešenja u vezi sa  
upravnim sporom (čl. 251 ZUP-a)
2. Zahtev za zaštitu zakonitosti (čl. 252 ZUP-a)
3. Poništavanje i ukidanje po osnovu službenog  
nadzora (čl. 253 i 254 ZUP-a)
4. Ukidanje i menjanje pravnosnažnog rešenja uz  
pristanak ili po zahtevu stranke (čl. 255 ZUP-a)
5. Vanredno ukidanje (čl. 256 ZUP-a)
6. Oglašavanje rešenja ništavim (čl. 257 i čl. 258  
ZUP-a)
7. Pravne posledice poništavanja i ukidanja  
(čl. 259 ZUP-a)

SUDSKA PRAKSA

## PREDGOVOR

Služba za upravljanje kadrovima nastavlja da pruža podršku procesu reforme državne uprave, pored ostalog i putem jačanje kapaciteta državnih službenika ovlašćenih da vode ili učestvuju u vođenju upravnog postupka i rešavaju u upravnim stvarima.

Tokom 2008. i 2009. godine, u okviru programa „Rule of Law Program South East Europe“ Služba je, kroz projekte, od nemačke Fondacije Konrad Adenauer dobila podršku za realizaciju obuka iz oblasti upravnog postupka i upravnog spora.

Priručnik pred Vama, pod nazivom „Žalba i vanredna pravna sredstva u upravnom postupku“, autorke Mirjane Rašić, rezultat je potrebe da se nakon niza obuka tokom protekle dve godine sačini jedna vrsta podsetnika za jednostavnu primenu u praksi, sa ciljem da se ukratko prikažu redovna i vanredna pravna sredstva u upravnom postupku.

Segmenti Zakona o opštem upravnom postupku obrađeni u ovom Priručniku izdvojeni su pre svega jer su na to ukazivali rezultati evaluacija u kojima su učesnici pomenutih obuka izrazili potrebu da se ovi elementi na određeni način približe državnim službenicima, a s druge strane, i kao rezultat uočenih potreba od strane samog autora.

Imajući u vidu široku oblast primene Zakona, cilj ovog Priručnika jeste i da omogući lakše razumevanje ove oblasti službenicima različitih profesija koji se u svom radu susreću sa ovim pitanjima.

Nadamo se da će ovaj Priručnik doprineti efikasnijem i efektivnijem radu državnih službenika, kao prvom koraku u reformisanju uprave u transparentan sistem okrenut ka građanima i njihovim potrebama.

*Služba za upravljanje kadrovima*



## UVODNE NAPOMENE

Služba za upravljanje kadrovima Vlade Republike Srbije  
Sektor za stručno usavršavanje i Fondacija Konrad Adenauer,  
Program pravna država Jugoistočna Evropa, u okviru  
Programa obuke državnih službenika u proteklom periodu od  
godinu dana, ostvario je seminar „Upravni postupak i upravni  
spor“.

Značajan segment ovog seminara odnosio se na primenu u  
praksi redovnih i vanrednih pravnih sredstava u upravnom  
postupku. Ova publikacija predstavlja prikaz dela rada na  
Seminaru, a javio se kao potreba da se sačini kao vrsta  
podsetnika u praktičnoj primeni, sa svrhom da se u kratkoj  
formi prikažu redovna i vanredna pravna sredstva u  
upravnom postupku koja su u ovom trenutku u aktivnoj  
primeni – de lege lata.<sup>2</sup> S obzirom na to da upravni rad  
obuhvata široku oblast delovanja, razuđenost i raznovrsnost  
a, s tim u vezi, jedan broj državnih službenika koji nisu  
pravnici, susreće se u neposrednom radu sa ovim pitanjima,  
svrha ovog teksta je da se i njima olakša razumevanje ove  
oblasti.

---

<sup>2</sup> *Zakon o opštem upravnom postupku („Službeni list SRJ“, br.33/97, 31/01) ZUP, a primenjuje se kao propis Srbije do donošenja novog procesnog zakona.*

Istovremeno, ukazujem na to da je prema Ustavnom zakonu za sprovođenje Ustava Republike Srbije predviđena obaveza usklađivanja svih zakona sa Ustavom i da je moguća izmena i dopuna zakonskih rešenja u sferi redovnih i vanrednih sredstava u upravnom postupku, a to znači da se ovaj priručnik odnosi na procesna rešenja koja su u ovom trenutku još uvek važeća i u primeni.

Izražavam zadovoljstvo da sam bila učesnik ovog programa obuke koji je i meni kao predavaču preneo, u aktivnoj radnoj interakciji, dragocena iskustva učesnika, i pružio mogućnost da iznova postavljam pitanja i dileme koje donosi život, a pravni odgovori zahtevaju kreativnost i posvećenost onih koji propise primenjuju.

Beograd, novembar 2009. godine

*Mirjana Rašić*  
bivši sudija Ustavnog suda  
Republike Srbije

# ŽALBA U UPRAVNOM POSTUPKU

Pravo na žalbu zajemčeno je Ustavom kao kategorija osnovnog ljudskog prava (član 36 stav 2 Ustava).

*„Svako ima pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu“*

## NEKOLIKO PRETHODIH NAPOMENA

Ustavni okvir upravnog delovanja sadržan je u načelu vladavine prava tako da predstavlja osnov zaštite zakonom utvrđenih javnih interesa, i osnov ostvarivanja i zaštite prava i pravnih interesa stranaka u upravnom postupku.

*U središte upravnog rada postavljen je pojam upravnopravnog odnosa, koji predstavlja pravni odnos (društveni odnos koji je regulisan pravnim normama), u koji stupaju državni organi, najčešće organi državne uprave, kao i organizacije kada vrše javna ovlašćenja, sa pojedincima, organizacijama i drugim pravnim licima u vezi sa rešavanjem upravne stvari. Sadržaj upravnog*

odnosa čine obaveze ili (i) subjektivna prava stranke – utvrđena u pravnom aktu kojim je odnos uspostavljen. Objekt odnosa može biti: činidba, obaveza nečinjenja ili nalog za trpljenje. *Obeležja upravnopravnog odnosa posmatrana po subjektu, po načinu zasnivanja, po uslovima trajanja, po načinu rešavanja upravnih stvari, po načinu rešavanja sporova su sledeći:* obavezni učesnik upravnopravnog odnosa mora uvek biti državni organ, po pravilu, organ državne uprave, kao i posebne organizacije, preduzeća i organi teritorijalne autonomije i teritorijalnih zajednica kada im je povereno javno ovlašćenje; ovi organi istupaju u odnosu na druge subjekte tog upravnopravnog odnosa sa jačom voljom, sa autoritetom u „vršenju vlasti“; *ovaj* odnos se i zasniva na osnovu jednostrane jače volje organa, određene zakonom ili ovlašćenjem iz zakona, odnosno ne putem sporazuma subjekata koji u njemu učestvuju; upravnopravni odnos nastaje najčešće na osnovu upravnog akta koji donosi organ javne uprave, a može nastati i neposredno na osnovu zakona; *upravnopravni odnos zasniva se pri rešavanju upravnih stvari*, pri čemu se primenjuju posebna i opšta pravila postupka, a kontrola zakonitosti akata ostvaruje se unutar uprave i van uprave, od strane suda.

Zbog pravne prirode ovog odnosa od velike važnosti je dosledno ostvarivanje ljudskih prava i sloboda garantovanih Ustavom, kroz proces rešavanja o pravima i obavezama subjekata. Ostvarivanja ovog cilja nije moguće bez procesnih garancija koje obezbeđuje dobro uređen i dobro primenjen procesni zakon.

„Upravni postupak predstavlja skup pravno uređenih radnji i procesnih odnosa nadležnog organa i drugih učesnika pri primenjivanju propisa na konkretne životne slučajeve u kojima je angažovan (i) javni interes“.<sup>3</sup>

Zakon o opštem upravnom postupku propisuje načela i opšta pravila upravnog postupka, a odnos odredaba posebnog upravnog postupka u posebnim zakonima, koji predviđaju neophodna odstupanja od pravila opšteg upravnog postupka zbog specifične prirode upravnih stvari u pojedinim upravnim

---

<sup>3</sup> *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku – Zoran R. Tomić, Vera Bačić.*

oblastima, stavlja u obavezan okvir načela opšteg postupka, iako određuje njegovu supsidijarnu primenu u odnosu na posebne. (član 3 ZUP).

Odeljak koji se odnosi na redovna i vanredna pravna sredstva u upravnom postupku ima poseban značaj u zaštiti načela zakonitosti i načela zaštite ljudskih prava, kao i u ostvarivanju javnog interesa sprovođenja zakona.

## **Pravna priroda i obeležja žalbe**

*U Zakonu o opštem upravnom postupku (član 12 ZUP) proklamovano je načelo dvostepenosti u rešavanju kroz određenje da „protiv rešenja donesenog u prvom stepenu stranka ima pravo na žalbu (stav 1).*

Isključenje prava na žalbu može se propisati samo zakonom, „*ako je na drugi način obezbeđena zaštita prava i pravnih interesa stranke, odnosno zaštita zakonitosti*“ (stav 2).

Protiv rešenja donesenog u drugom stepenu žalba nije dopuštena (stav 3). To znači da se rešavanje u upravnom postupku predviđa kroz dve faze, a da je upravni postupak (prvostepeni i drugostepeni) jedinstven.

## **1. PRAVO NA ŽALBU**

Žalba je upravno kontrolno sredstvo – redovan pravni lek u upravnom postupku. Protiv rešenja donesenog u prvom stepenu stranka ima pravo na žalbu (član 213).

Kojoj stranci pripada pravo na izjavljivanje žalbe?

Pravo na žalbu pripada direktnoj, glavnoj stranci koja je nosilac prava ili obaveze.

Takođe, i stranci čija su prava ili pravni interesi tangirani rešavajućim upravnim aktom – indirektnoj stranci, odnosno zainteresovanom licu. Pravo na žalbu pripada kako stranci koja je učestvovala u upravnom postupku, koji je prethodio donošenju rešenja, tako i stranci koja nije učestvovala u postupku, a imala bi pravo da učestvuje. Međutim, u tom

slučaju, to lice ograničeno je rokom za žalbu koji se računa od uručjenja akta stranci koja je u postupku učestvovala. U upravnosudskoj praksi u primeni je pravno shvatanje VSS (Vrhovnog suda Republike Srbije) da, u tom slučaju, stranka koja nije učestvovala u postupku može uložiti žalbu samo u okviru roka stranke koja je učestvovala u postupku, a da se ostvarivanje prava na učestvovanje u upravnom postupku, a radi zaštite prava i pravnih interesa, može ostvariti kroz institut ponavljanja postupka (član 239 tačka 9). Pravilno postupanje organa u takvoj situaciji bilo bi da se povodom žalbe pozove žalilac i da se upozori na iznesene mogućnosti, i pruži mu se prilika da se izjasni, da li predlaže da se žalba tretira kao predlog za ponavljanje postupka, ili da mu se pruži mogućnost da žalbu uredi kao predlog.

Zakon o opštem upravnom postupku ne predviđa institut odricanja od žalbe, pa izjava u tom smislu – nema pravni značaj. (*Sudska praksa pod 1*)

Pravo na žalbu pripada i javnom tužiocu, javnom pravobraniocu i drugom državnom organu, kada su zakonom ovlašćeni, protiv rešenja kojim je povređen zakon u korist fizičkog ili pravnog lica, a na štetu javnog interesa (stav 2 čl. 213 ZUP). To znači da treba da su ispunjeni uslovi:

- a. da su zakonom ovlašćeni da u postupku zastupaju javni interes (član 42 ZUP), u kojem slučaju se prava i dužnosti ovih subjekata kreću u okviru zakonom im poverenih ovlašćenja,
- b. da je upravnim aktom (koji se žalbom pobija) povređen zakon u korist fizičkog ili pravnog lica, i
- c. da je na štetu javnog interesa.

#### NAPOMENA – PODSETNIK<sup>4</sup>

Pojam stranke po Zakonu o opštem upravnom postupku

Stranka je, pored organa, osnovni učesnik u upravnom postupku. „Stranka je lice po čijem je zahtevu pokrenut postupak ili protiv kojeg se vodi postupak, ili koje, radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa, ima pravo da učestvuje u

<sup>4</sup> U radnom delu *Seminara u vezi sa pojmom stranke bilo je više dilema, te stoga, smatram da je potrebno ovo podsećanje.*

postupku.“ (član 39 ZUP). Iz ove zakonske odrednice proizilazi da je:

- **direktna stranka** – lice čija je upravna stvar predmet postupka, a
- **indirektna stranka (zainteresovano lice)** – lice koje radi zaštite svojih prava i pravnih interesa ima pravo da učestvuje u upravnom postupku, i ima položaj stranke, jer odluka u tom postupku utiče na njen pravni položaj odnosno pravnu situaciju.

Pored ovog razlikovanja koje ima ne samo teoretski značaj, možemo imenovati razlikovanje stranaka i na sledeći način:

- lice po čijem je zahtevu pokrenut postupak jeste – **aktivna stranka**,
- lice protiv kojeg se vodi postupak radi ispunjenja neke obaveze, činjenja ili zabrane ima položaj – **pasivne stranke**.

Prema broju stranaka i međusobnoj usmerenosti interesa stranaka u postupku razlikuju se jednostranačke i dvostranačke, odnosno višestranakačke upravne stvari:

- Pojam **jednostranačke upravne stvari** ima dva oblika i to : kada se pred organom nalazi jedno lice o čijem se pravu ili obavezi odlučuje, i kada se pred organom nalaze više lica koja imaju jednak ili jedinstven interes, tako da se njihova prava i pravni interesi međusobno ne suprotstavljaju, a u postupku predstavljaju procesnu zajednicu. Procesnopravna zajednica ne mora uvek da bude i materijalnopravna zajednica tih lica (slučaj eksproprijacije više nepokretnosti različitih vlasnika), a ukoliko već postoji materijalnopravni odnos, pokretanjem upravnog postupka isti prerasta i u procesnopravnu zajednicu u tom postupku (zahtev više suvlasnika za izdavanje jednog odobrenja za izgradnju ).
- **Dvostranačka, odnosno višestranakačka upravna stvar** podrazumeva uvek suprotstavljenost međusobnih interesa. U upravnom postupku one predstavljaju pred organom kolidirajuće stranke. Učestvovanje indirektnačke (zainteresovanog lica) u postupku pretpostavlja ovaj sukob u pravnom interesu, jer odluka upravnog organa utiče na njen

pravni položaj. Suprotstavljenost međusobnih interesa ispoljava se tek u pokrenutom upravnom postupku, i to predstavlja osnov razlikovanja od parnično-sudskih stvari jer kolidirajuća sadržina odnosa ovih stranaka proizilazi iz činjenice da se njihovi međusobni interesi „suprotstavljaju u samom upravnom postupku – u odnosu na upravnu stvar koja je predmet postupka, i koja sama po sebi, nije sporna pravna situacija“.

#### Procesne pretpostavke učestvovanja stranke u upravnom postupku

Ustav Republike Srbije proklamuje pravo na pravnu ličnost odnosno pravnu sposobnost, a pravo da samostalno odlučuje o svojim pravima i obavezama stiče sa punoletstvom koje nastupa sa navršениh 18 godina (član 37. Ustava RS).

**Stranačka sposobnost** je pravno priznato svojstvo da određeno lice (više lica) bude nosilac prava i obaveza u upravnom postupku ili da je u postupku angažovan kakav pravni interes određenog (određenih) lica. Pod pitanjem stranačke sposobnosti podrazumeva se *pitanje ko može biti stranka* u upravnom postupku. Tako, stranka u upravnom postupku može biti odnosno stranačka sposobnost se, po odredbama Zakona o opštem upravnom postupku, može priznati:

- svakom fizičkom i pravnom licu (član 40. stav 1),
- državnom organu, organizaciji, naselju, grupi lica i dr. koji nemaju svojstvo pravnog lica, ukoliko mogu biti nosioci prava i obaveza ili pravnih interesa o kojima se rešava u postupku (član 40. stav 2), tj. ako se posebnim materijalnim propisima predviđaju i za njih kakva prava ili obaveze u upravnim stvarima, iako nemaju svojstvo pravnog lica, mogu biti stranke u postupku u kojem su u pitanju takva prava i obaveze.

**Stranačka (stvarna) legitimacija** je odnos lica kao pravnog subjekta prema predmetu postupka koja se procenjuje prema konkretnom predmetu postupka i odnosu stranke prema njemu. Stranačku legitimaciju poseduje:



- kao *opštu* stranačku legitimaciju – direktna ili indirektna stranka (član 39 ZUP);
- kao *posebnu* stranačku legitimaciju: *sindikalna organizacija* – ako se postupak odnosi na neko pravo ili pravni interes člana te organizacije, što znači da stranačka sposobnost i legitimacija sindikalne organizacije, u smislu ovog člana, proizilazi iz uloge predstavnika i zaštitnika interesa njenih članova (član 41);
- *javni tužilac, javni pravobranilac i drugi državni organi* – koji stiču položaj stranke po osnovu posebnih propisa odnosno kada su zakonom ovlašćeni da u postupku zastupaju javni interes, imaju, u granicama tih ovlašćenja, prava i dužnosti stranke (član 42 stav 1), s tim da u postupku ne mogu imati šira ovlašćenja nego što ih imaju stranke, osim ako su im takva ovlašćenja data zakonom (član 42 stav 2).

**Procesna sposobnost** predstavlja mogućnost određenog lica da samostalno vrši radnje u postupku. Procesna sposobnost podrazumeva postojanje stranačke sposobnosti, tako da se pitanje **stranačke** sposobnosti vezuje za pitanje – *ko može biti stranka u upravnom postupku*, a pitanje procesne sposobnosti je pitanje – *ko može samostalno vršiti radnje u postupku*. Mogućnost samostalnog vršenja radnji u postupku predstavlja procesno ovlašćenje iz kojeg proizilazi da lice koje ima procesnu sposobnost *ima pravo izbora da sâm vrši radnje u postupku, ili da* putem punomoćja ovlasti drugo (stručno ili ne) lice da u njegovo ime i za njegov račun vrši radnje u postupku.

### **Odstupanja od načela dvostepenosti**

(kada nije moguće izjaviti žalbu ili kada je žalba isključena)

Isključenje prava na žalbu čini se izuzetno, a može se propisati samo zakonom, a ne drugim propisom pod uslovom da u tom slučaju mora biti obezbeđena druga pravna zaštita.

*Žalba kao ustavna kategorija, odnosno druga pravna zaštita prava i pravnih interesa stranke, znači da protiv prvostepenih upravnih akta ne mogu biti isključeni kumulativno i žalba (kao redovan pravni lek upravne kontrole), i tužba u upravnom sporu, odnosno drugom sudskom postupku kao vanupravna kontrola zakonitosti.*

Žalba može biti isključena u određenim upravnim stvarima posebnim odnosno materijalnim zakonom iz određene oblasti. Samim ZUP-om žalba je isključena (član 214):

- a. uvek protiv prvostepenih rešenja Vlade (stav 2), a to znači da su takva rešenja konačna i da se protiv istih može podneti tužba u upravnom sporu;
- b. iako to ZUP-om nije izričito predviđeno, po prirodi stvari, isključenje se odnosi i na pojedinačna rešenja Narodne skupštine i Rešenja Predsednika države, što proizilazi iz statusa samostalnosti ovih organa u odnosu na kojih nema više upravne instance;
- c. protiv prvostepenog rešenja ministarstva ili drugog republičkog organa uprave, odnosno upravne organizacije, uz mogućnost (dve situacije ) da se zakonom može predvideti žalba, kao i onda kada je reč o upravnoj stvari u kojoj je isključen upravni spor(stav 1), što znači da postoje dve grupe situacija kada se žalba može izjaviti iako je citiranom odredbom ZUP-a generalno isključena (kada je žalba predviđena zakonom, i kada su u pitanju stvari u kojima je isključena sudska zaštita). Tako, Zakon o državnoj upravi predviđa da po žalbi rešava Vlada, ako zakonom nije drukčije određeno.

*Žalba je u suštini fakultativno pravno sredstvo jer zavisi od toga da li će ga stranka upotrebiti, i tek izjavljivanjem žalbe aktivira se postupak kontrole upravnog akta i drugostepeni postupak koji se vodi povodom žalbe.*

Ovo dalje znači da žalilac može, do donošenja rešenja po žalbi, od nje odustati. U tom slučaju, *postupak se obustavlja zaključkom*. Zaključak donosi onaj organ kod kojeg se žalba nalazi (prvostepeni ili drugostepeni).

## **2. NADLEŽNOST ORGANA ZA REŠAVANJE PO ŽALBI**

*2.1. Za rešavanje u drugom stepenu nadležan je organ određen zakonom (član 215 ZUP). Nadležnost je, prema tome, određena upućujućom normom.*

Drugostepeni organ nosilac je upravne kontrole zakonitosti i ( ili ) celishodnosti akta povodom izjavljene žalbe. Zbog toga što žalba ima devolutivno dejstvo. Odlučivanje o žalbi poverava se drugom organu tj. drugoj instanci (čl. 216 i 217 ZUP-a).

## NAPOMENA – PODSETNIK:

Pojam organa po Zakonu o opštem upravnom postupku

Zakon o opštem upravnom postupku u članu 4 određuje opštu definiciju pojma organ – „izraz upotrebljen u ovom zakonu“. Pod organom koji vodi postupak, odnosno rešava, u upravnim stvarima smatra se organ uprave ili drugi državni organ, kao i preduzeće i druga organizacija kojima je zakonom povereno javno ovlašćenje. Ova definicija odnosi se na organe kao nosioce upravnog rada, a ne na organe kao nosioce prava i obaveza, u slučajevima kada se pojavljuju u upravnom postupku kao stranke.

Prema Ustavu Republike Srbije i Zakonu o državnoj upravi, organi uprave kao osnovni nosioci upravnog rada jesu:

1. organi državne uprave koji vrše upravne poslove u okviru prava i dužnosti Republike, a čine je ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstava (uprave, inspektorati, direkcije), i posebne organizacije (sekretarijati, zavodi), koji autoritativno istupaju u rešavanju konkretne pravne situacije, a imaju utvrđen delokrug rada (koji se utvrđuje propisima o osnivanju organa) i nadležnost (koja se određuje materijalnim i organizacionim propisima);<sup>5</sup>
2. drugi državni organi (sudovi u upravnim poslovima, Ustavni sud. i drugi);
3. organi autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave;
4. preduzeća, ustanove, organizacije i pojedinci;
5. posebni organi preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija u pojedinim oblastima ili delatnostima, a kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja;
6. pojedinci kada im je zakonom povereno javno ovlašćenje.

Prema Ustavu, državna uprava je samostalna, vezana Ustavom i zakonom, a za svoj rad odgovorna je Vladi (član 136 stav 1). Poslove državne uprave obavljaju ministarstva i drugi organi državne uprave određeni zakonom, a poslove državne uprave i broj ministarstava određuju se zakonom ( st. 2 i 3).

---

<sup>5</sup> Zakon o državnoj upravi („Službeni glasnik RS“, broj 79/2005)

Kako je državna uprava centralizovana nadležnost u drugom stepenu, to ona pretežno pripada ministarstvima ili drugom centralnom državnom organu uprave ili posebne organizacije.

Prema Zakonu o državnoj upravi, državnu upravu čine ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstva (uprave, inspektorati i direkcije), i posebne organizacije, i sve su to organi državne uprave.

- Pojedini poslovi državne uprave zakonom se mogu poveriti autonomnim pokrajinama, opštini, gradovima, i gradu Beogradu, javnim preduzećima, ustanovama, javnim agencijama i drugim organizacijama (član 4 Zakona).
- Posebne organizacije (sekretarijati i zavodi, ili organizacije drugačijeg naziva) obrazuju se za stručne i s njima povezane izvršne poslove čija priroda zahteva veću samostalnost od one koju ima organ u sastavu (čl. 33 i 34 Zakona).
- Organi državne uprave rešavaju o žalbama i vanrednim pravnim sredstvima na upravne akte koje su doneli organi državne uprave ili imaoći javnih ovlašćenja (član 17, stav 2 Zakona). Posebnim propisom kojim se obrazuju posebne organizacije ili poverava javno ovlašćenje, može se odrediti i drugostepena nadležnost u tim slučajevima. Ukoliko nije određen drugostepeni organ, po žalbi rešava državni organ nadležan za odgovarajuću upravnu oblast (član 219 ZUP-a).

## *2.2. Žalbena nadležnost kod složenih (zbirnih) rešenja (član 218 ZUP-a)*

Kod složenih rešenja, u donošenju istih učestvuju dva ili više organa tako da se nadležnost organa u drugostepenom postupku može odrediti:

- a. posebnim zakonom, i
- b. odredbama ZUP-a, na dva načina:

- prema nadležnosti organa koji je izdao rešenje (član 193),
- prema nadležnosti organa koji je doneo rešenje (član 194).

Drugostepeni organ može samo poništiti prvostepeno rešenje, a ne može ga izmeniti.

### 3. ROK ZA ŽALBU. PRAVNO DEJSTVO ŽALBE

3.1. Opšti rok za žalbu je 15 dana, a poseban rok može biti određen posebnim zakonom. Rok za žalbu računa se od urednog dostavljanja rešenja stranci (obavezno lično dostavljanje). Rok za žalbu je prekluzivan. Uputstvo o pravnom leku treba da sadrži rok (poseban ili opšti), a ukoliko je to propušteno, važi rok iz člana 220 ZUPa). (*Sudska praksa pod 2 i 3*):

3.2. *Žalba ima suspenzivno (odgodno) i devolutivno dejstvo.* Suspenzivno dejstvo žalbe znači da žalba, i sâm žalbeni tok, zadržavaju nastupanje izvršnosti rešenja (član 221). To znači da se u toku roka za žalbu ne može izvršiti rešenje, i da se izjavljivanjem žalbe mogućnost izvršenja vezuje za dostavljanje donesenog rešenja drugostepenog organa povodom žalbe.

Prema iznetom, ukoliko je žalba dopuštena, odnosno nije isključena, a i sâm žalbeni tok, odlažu nastupanje izvršnosti rešenja, što znači da se u toku roka za žalbu rešenje ne može oglasiti izvršnim, a ukoliko je žalba izjavljena, mora se sačekati ishod odluke po žalbi i dostavljanje tog drugostepenog rešenja stranci. Ako žalba odlaže izvršenje rešenja, a rešenje se odnosi na dve ili više stranaka koje učestvuju u postupku sa istovrsnim zahtevima, onda žalba jedne stranke sprečava izvršnost rešenja, što znači da ima odgodno dejstvo i u odnosu na stranke koje žalbu nisu izjavile. Međutim, ako su stranke sa suprotnim interesima, suspenzivno dejstvo žalbe jedne stranke ne proteže se na sve stranke u postupku.

Odstupanja od suspenzivnog dejstva žalbe moraju biti izričito zakonski predviđena, a to su slučajevi:

- kada je zakonom predviđeno da žalbeni rok i izjavljena žalba ne utiču na izvršnost rešenja (član 221, stav 2);
- u slučaju preduzimanja hitnih mera (član 221, stav 2 u vezi člana 131, stav 1, tačka 4);
- ako bi usled odlaganja bila naneta šteta stranci koja se ne bi mogla popraviti.

U navedenim situacijama mora se izričito u dispozitivu rešenja navesti da žalba ne zadržava izvršenje rešenja (član 198, stav 5).

3.3. *Devolutivno dejstvo žalbe* znači da o žalbi odlučuje drugi organ, a ne donosilac odnosno izdavalac akta, odnosno drugostepeni organ, po pravilu, instanciono viši organ koji ima ovlašćenja da odluči o rešenju odnosno o sâmjoj upravnoj stvari.

#### 4. SADRŽAJ ŽALBE

Žalba, kao i svaki podnesak, treba da sadrži podatke na osnovu kojih bi organ mogao da postupa, što znači da, pre svega, treba da sadrži podatke iz člana 57 ZUP-a. U žalbi se mora navesti rešenje koje se pobija, i označiti naziv organa koji ga je doneo, kao i oznaku rešenja. Žalilac nije obavezan da žalbu posebno obrazlaže, ali je organ koji odlučuje u drugom stepenu obavezan da povodom žalbe oceni zakonitost i (ili) celishodnost rešenja, bez obzira na razloge date u žalbi.

U žalbi se mogu iznositi nove činjenice i dokazi, ali uz obrazloženje, zbog čega nisu izneti u prvostepenom postupku.

Ukoliko u postupku učestvuju dve ili više stranaka sa suprotnim interesima, a žalba sadrži nove činjenice i nove dokaze, dostavlja se obavezno na odgovor protivnoj stranci. (ZUP inače ne sadrži odredbu o obaveznom dostavljanju žalbe na odgovor).

#### 5. PREDAVANJE ŽALBE

Žalba se *izjavljuje nadležnom drugostepenom organu* (koji bi trebalo da bude naznačen u uputstvu o pravnom leku u rešenju prvostepenog organa), ali se *neposredno predaje ili šalje donosiocu pobijanog rešenja tj. prvostepenom organu*.

Neposredna predaja žalbe može biti: a) predaja pisanog podneska sastavljene žalbe u prijemnoj službi organa, i b) usmeno saopštavanje žalbe na zapisnik kod organa.

Pisana žalba, kao podnesak, može biti upućena i putem pošte: a) običnom pošiljkom (u kojem slučaju bi žalba bila blagovremena samo ako je prispela do isteka roka za žalbu). ili b) preporučenom pošiljkom (kada se blagovremenost računa po datumu predaje pošti), ili c) telegrafski, odnosno telefaksom (član 54. ZUP-a), a i elektronskim putem de lege ferenda.

Ako je žalba predata ili poslata neposredno drugostepenom organu, on je odmah šalje prvostepenom organu. U pogledu roka, prijem kod drugostepenog organa smatra se kao da je prispeo blagovremeno prvostepenom organu (član 223 ZUP-a).

## 6. RAD PRVOSTEPENOG ORGANA PO ŽALBI

Postupak aktiviran žalbom je, prema odredbama ZUP-a, predviđen u *dve faze: rad prvostepenog organa po žalbi* (čl. 224 do čl. 228 ZUP-a), i *rešavanje drugostepenog organa po žalbi* (čl. 239 do čl. 246 ZUP-a).

6.1. *Prvostepeni organ prijemom žalbe aktivira prethodno* ispitivanje žalbe u pogledu njene: dopuštenosti, blagovremenosti i ocene da li je ista izjavljena od ovlašćenog lica (član 224).

- a. Ukoliko *žalba nije dopuštena* (bilo da nije predviđena ili da je isključena), prvostepeni organ zaključkom odbacuje žalbu.
- b. *Ovlašćena lica* za izjavljivanje žalbe su ona koja imaju položaj direktne, odnosno indirektno stranke, kao i javni tužilac, javni pravobranilac ili drugi organ pod uslovima iz zakona. Ukoliko je žalba izjavljena od lica koje nije ovlašćeno – zaključkom se odbacuje. (*Sudska praksa pod 4*)
- c. Ukoliko žalba *nije blagovremena*, odbacuje se takođe zaključkom.

Iako ova odredba ZUP-a ne navodi mogućnost odbacivanja žalbe kao *preuranjene* (kod žalbe zbog „ćutanja uprave odnosno administracije“) u upravnosudskoj praksi žalba se odbacuje zaključkom ukoliko nije istekao rok iz člana 208 ZUP-a za izdavanje rešenja.

*Protiv zaključka o odbacivanju žalbe usled toga što nije dopuštena, blagovremena i izjavljena od neovlašćenog lica, predviđena je posebna žalba.*

U slučaju da drugostepeni organ koji odlučuje o žalbi na zaključak nađe da je žalba opravdana, istovremeno uzima u postupak i sâmu žalbu u odnosu na pobijano rešenje prvostepenog organa, i donosi samo jedno rešenje (stav 4 istog člana).

6.2. Prvostepeni organ ima *ovlašćenje da povodom izjavljene žalbe izvrši kontrolu sopstvenog akta* tj. samokontrolu „ako organ koji je doneo rešenje nađe da je žalba osnovana, a nije potrebno sprovesti nov ispitni postupak, može stvar rešiti drukčije i novim rešenjem zameniti rešenje koje se žalbom pobija. Protiv novog rešenja stranka ima pravo žalbe“ (član 225). Ovo ovlašćenje je diskreciono i, po pravilu, može se primeniti kog jednostranačkih stvari, jer onda ne mora da se sprovodi poseban ispitni postupak prema odredbama čl. 132 i 133 ZUP-a. (*Sudska praksa pod 5*)

### 6.3. *Dopuna postupka pred prvostepenim organom povodom žalbe (član 226)*

U fazi prethodnog rada prvostepenog organa po žalbi dato je ovlašćenje donosiocu akta da može dopuniti postupak i, prema rezultatu dopunjenog postupka, a u granicama zahteva stranke, stvar rešiti drukčije i novim rešenjem zameniti rešenje koje se žalbom pobija. Protiv novog rešenja stranka ima pravo na žalbu.

Ova mogućnost predviđena je:

- a. *ako organ koji je doneo rešenje nađe da je postupak bio nepotpun, a od značaja je za rešenje, ili*
- b. *ako žalilac iznese u žalbi činjenice koje bi mogle biti od uticaja na drukčije rešenje, ili*
- c. *ako žalioocu nije data mogućnost da učestvuje u postupku, odnosno ako mu je bila data, ali je on nije iskoristio, i opravdao je to propuštanje u žalbi. (Sudska praksa pod 6)*

### 6.3. *Naknadno sprovođenje posebnog ispitnog postupka i zahtev u žalbi za sprovođenje posebnog ispitnog postupka (član 227)*

Kada je rešenje doneseno po skraćenom postupku (član 131), a trebalo je sprovesti ispitni postupak, ili je rešenje doneseno po članu 131, stav 1, tačka 1, 2 i 3, a *stranka u žalbi traži da se ispitni postupak sprovede*, prvostepeni organ obavezan je da povodom žalbe sprovede ispitni postupak. Na osnovu rezultata tog postupka, organ može uvažiti zahtev žalbe i doneti novo rešenje.

6.4. *Dostavljanje žalbe drugostepenom organu na rešavanje po žalbi*, sa spisima koji se odnose na predmet, mora se sprovesti bez odlaganja, a najdocnije u roku od 15 dana od prijema žalbe, ako organ nađe da je žalba dopuštena, blagovremena i izjavljena od ovlašćenog lica, a nije potrebno dopuniti postupak, odnosno sprovoditi poseban ispitni postupak povodom žalbe. (Sudska praksa pod 7)

## **7. REŠAVANJE DRUGOSTEPENOG ORGANA PO ŽALBI**

7. 1. Drugostepeni organ nakon provere svoje nadležnosti, takođe, ispituje da li je žalba dopuštena, blagovremena ili izjavljena od ovlašćenog lica i, ako je ne odbaci, uzima je u razmatranje u kojem slučaju žalbu može: odbiti, poništiti rešenje u celini ili delimično, ili ga izmeniti (član 229 ZUP-a).

Drugostepeni organ iznova ocenjuje da li je žalba dopuštena, blagovremena ili izjavljena od ovlašćenog lica.



Ukoliko je prvostepeni organ žalbu odbacio zaključkom, tada drugostepeni organ prvo ocenjuje žalbu na zaključak, pa ukoliko nađe da je žalba osnovana tj. da je dopuštena, blagovremena i izjavljena od ovlašćenog lica – jednim rešenjem odlučuje i o žalbi na osnovno rešenje.

Ukoliko je prvostepeni organ pogrešno ocenio da je žalba dopuštena, blagovremena i izjavljena od ovlašćenog lica, i da postoji koja od ovih procesnih prepreka, *drugostepeni organ zaključkom žalbu odbacuje.*

**7.2. Rešavajući o žalbi na rešenje ukoliko je žalba dopuštena, izjavljena od ovlašćenog lica i blagovremena, drugostepeni organ može (čl. 229 do čl. 235 ZUP-a) da:**

- a. **Odbije žalbu** – član 230;
- b. **Oglasi rešenje ništavim**, pazeći po službenoj dužnosti na nepravilnost koje čine rešenje ništavim, kao i na onaj deo postupka koji je sproveden posle te nepravilnosti – član 231, stav 1 u vezi sa članom 257;
- c. **Poništi rešenje usled nenadležnosti prvostepenog organa** i dostavi predmet nadležnom organu na rešavanje – član 231, stav 2, o čemu je obavezan da pazi po službenoj dužnosti;
- d. **Poništi rešenje, i sâm reši stvar** – član 232, stav1. (uz prethodnu dopunu postupka, sâm ili preko prvostepenog organa, ukoliko su odlučne činjenice nepotpuno i pogrešno utvrđene, ili su učinjene povrede pravila postupka od značaja za rešenje stvari, ili je dispozitiv nejasan ili protivrečan sa obrazloženjem), i član 233, stav 1 (ako drugostepeni organ utvrdi da su u prvostepenom rešenju pogrešno ocenjeni dokazi, da je iz utvrđenih činjenica izveden pogrešan zaključak u pogledu činjeničnog stanja, da je pogrešno primenjen pravni propis, ili ako je na osnovu slobodne ocene trebalo doneti drukčije rešenje).
- e. Pogrešna ocena dokaza predstavlja netačnu ocenu organa o vrednosti značaju pojedinog dokaza, a pogrešan zaključak o činjeničnom stanju – kada iz tih dokaza ne proizilazi zaključak koji je dao organ. Pogrešna primena materijalnog propisa predstavlja: kada organ ne primeni odgovarajući propis, kada ga ne protumači pravilno i kada prekorači granice ovlašćenja slobodne ocene, ili vrši slobodnu ocenu protivno cilju.
- f. **Poništi rešenje, i vrati predmet prvostepenom organu** na ponovni postupak – član 232, stav 2 (ako će nedostatke prvostepenog postupka brže i ekonomičnije otkloniti prvostepeni organ);
- g. **Izmeni rešenje** – član 233, stav 2. (kod slobodne – diskrecione ocene kada se „cilj zbog kojeg je doneseno rešenje može postići i drugim sredstvima, povoljnijim za stranku);

h. **Izmeni rešenje** – član 234. Izmena rešenja povodom žalbe u korist žalioaca, i mimo zahteva postavljenog u žalbi, ako se time ne vređa pravo trećeg lica – reformacio in melius (stav 1) , a na štetu žalioaca – reformacio in peius, ali samo iz nekog od razloga predviđenih u članovima 253 (poništanje i ukidanje po osnovu službenog nadzora), 256 (vanredno ukidanje), i 257 (oglašavanje rešenja ništavim).

## **8. ŽALBA KADA PRVOSTEPENO REŠENJE NIJE DONESENO – „ČUTANJE UPRAVE“ (ČLAN 236 ZUP-A)**

Kada prvostepeni organ nije doneo rešenje u zakonom predviđenom roku (bilo da je rok određen po posebnom propisu ili po ZUP-u), važi **zakonska pretpostavka da je doneseno negativno rešenje**, protiv kojeg se žalba može izjaviti ukoliko je u tom postupku inače predviđena. Odbrom citiranog člana uređen je tok postupka po ovoj žalbi, i u vezi sa tim – postupanje prvostepenog i drugostepenog organa. (*Sudska praksa pod 8 i 9*)

## **9. ROK ZA DONOŠENJE REŠENJA PO ŽALBI**

Opšti rok po odredbi ZUP-a u članu 237 jeste dva meseca od predaje žalbe. Posebnim zakonom može biti određen kraći rok. Ovaj rok je od značaja u vezi sa mogućnošću pokretanja upravnog spora zbog „ćutanja uprave“ (ćlan 24 Zakona o upravnim sporovima).

## **10. ŽALBA NA ZAKLJUČAK**

*Zaključkom se u upravnom postupku kao pomoćnim aktom uređuju procesnopravna pitanja (spajanje postupka, prekid, povraćaj u pređašnje stanje, i drugo), pitanja koja se pojave kao sporedna (izuzeće, troškovi veštaka, svedoka, i slično). Posebno su značajni zaključci koji utiču na postupak, kao što je odbacivanje zahteva za pokretanje postupka, poravnanje, nedolazak stranke povodom ćijeg zahteva je pokrenut postupak na raspravu, obustava postupka, odustanak od zahteva.*

Pitanje pobijanja zaključaka pravnim sredstvima različito je rešeno u ZUP-u, i to:

- a. protiv zaključka može se izjaviti posebna žalba samo kada je to zakonom izričito predviđeno (član 212, stav 1 ZUP-a);
- b. zaključci protiv kojih nije dozvoljena posebna žalba mogu se pobijati samo uz žalbu protiv rešenja o glavnoj stvari, kao na primer: zaključak kojim se isključuje javnost sa usmene rasprave (član 212, stav 3 ZUP-a);
- c. prema odredbi citiranog člana, u stavu 3, drugi deo rečenice, protiv određenih zaključaka je žalba isključena (na primer: zaključak o izuzeću službenog lica ili zaključak kada se dozvoljava povraćaj u pređašnje stanje), u kojem slučaju ova pitanja se ocenjuju u okviru zakonitosti postupka (u postupku po žalbi na rešenje ili upravnom sporu).

## 11. DOSTAVLJANJE DRUGOSTEPENOG REŠENJA

Organ koji je doneo drugostepeno rešenje šalje, po pravilu, svoje rešenje, sa spisima predmeta, prvostepenom organu, koji je dužan da ga dostavi strankama u roku od 8 dana od dana prijema spisa. (*Sudska praksa pod 10*).

### SUDSKA PRAKSA

*Primeri koji su dati su u višedecenijskoj primeni i još uvek aktuelni:*

1. Izjava stranke pred upravnim organom da se neće žaliti, ne čini podnesenu žalbu „nedopuštenom“ (VSJ, Už. 6771/61).
2. U rok za izjavu žalbe u upravnom postupku ne računa se dan prijema prvostepenog rešenja, a kao dan podnošenja žalbe uzima se dan kada je stranka predala žalbu organu ili (i) preporučenom pošiljkom na pošti (VSS, U.1464/75).
3. Telegrafski izjavljena žalba u roku smatra se blagovremenom (SVS, U. 1660/62).
4. Potpisivanje žalbe od neovlašćenog lica predstavlja formalni nedostatak koji se ispravlja primenom člana 58 ZUP-a, pa se žalba ne može odbaciti pre nego se nedostatak ne otkloni. (SVS, Už. 89/66).

5. Povodom izjavljene žalbe, prvostepeni organ može izmeniti svoje rešenje samo ukoliko novim rešenjem ne dira u eventualna prava protivne stranke (SVS, UŽ.5830/58).
6. Kada je povodom žalbe, sâm prvostepeni organ dopunio postupak ocenivši dokaze na koje se stranka pozvala, a koje je propustio da oceni, pa na podlozi rezultata dopunjenog postupka zaključio da je stvar pravilno rešena, u tom slučaju organ ne donosi negativno rešenje nego se žalba sa svim spisima sa dopunjenim postupkom dostavlja drugostepenom organu na odluku po žalbi (VSS, U. 1485764).
7. Rešenje o stvari prelazi na drugostepeni organ od trenutka kada prvostepeni organ dostavi žalbu sa spisima drugostepenom organu; u takvom slučaju, prvostepeni organ nema više mogućnosti da rešava o istoj stvari (SVS, UŽ. 1776/53).
8. Drugostepeni organ po žalbi za „ćutanje administracije“ ne može da donese odluku kojom će naložiti prvostepenom organu da odluči o zahtevu, ako prethodno ne ispita razloge nedonošenja prvostepenog rešenja (VSS,U. 4917/73).
9. Drugostepeni organ dužan je da sâm sprovede postupak i reši stvar ako prvostepeni organ nije opravdao nedonošenje rešenja, niti mu dostavio spise predmeta (VSS, U. 4959/81).
10. *Drugostepeno rešenje u upravnom postupku ne može postati konačno pre nego što se uruči stranci (VSS – Pravni stav Odeljenja za upravne sporove od 17. 5. 1978. godine).*

# VANREDNA PRAVNA SREDSTVA PO ZAKONU O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU

## **PONAVLJANJE UPRAVNOG POSTUPKA**

Zakonom o opštem upravnom postupku ponavljanje postupka je u posebnom odeljku glave XV odredbama čl. 239 do 250 u celini obrađeno.

Ovo pravno sredstvo predstavlja pravnu mogućnost da se na osnovu zakonom određenih procesnih razloga obnovi postupak okončan rešenjem protiv kojeg nema redovnog pravnog sredstva u upravnom postupku, odnosno nije uopšte ili nije više moguće izjaviti žalbu. To znači da se ponavljanje postupka kao vanrednog pravnog sredstva može tražiti u odnosu na rešenje kojim je u drugostepenom postupku meritorno okončan postupak nakon odluke po žalbi, kao i protiv rešenja koje je postalo konačno jer je žalba isključena, ili protiv kojeg žalba nije korišćena. Ukoliko je rešenje postalo i pravnosnažno, nije smetnja da se ovo pravno sredstvo koristi.

Pomoću ovog pravnog sredstva donosilac meritornog rešenja ponavlja postupak ili deo postupka koji je prethodio donošenju već konačnog rešenja i ponovo, na osnovu rezultata pribavljenih u ranijem i ponovljenom postupku, odlučuje o tome, da li će konačno rešenje ostaviti na snazi ili će ga zameniti novim.

**Razlozi za ponavljanje postupka** predviđeni su taksativnim nabrojanjem u jedanaest tačaka odredbom člana 239 ZUP-a, i to:

- ako se sazna za nove činjenice, ili se nađe i stekne mogućnost da se upotrebe novi dokazi koji bi, sami ili u vezi sa već izvedenim i upotrebljenim dokazima, mogli dovesti do drukčijeg rešenja da su te činjenice, odnosno dokazi, bili izneseni ili upotrebljeni u ranijem postupku;
- ako je rešenje doneseno na osnovu lažne isprave ili lažnog iskaza svedoka ili veštaka, ili ako je došlo kao posledica dela kažnjivog po krivičnom zakonu;
- ako se rešenje zasniva na presudi donesenoj u krivičnom postupku, ili u postupku za privredni prestup, a ta presuda je pravnosnažno ukinuta;
- ako je rešenje povoljno za stranku doneseno na osnovu neistinitih navoda stranke kojima je organ koji je vodio postupak bio doveden u zabludu;
- ako se rešenje organa koji je vodio postupak zasniva na nekom prethodnom pitanju, a nadležni organ je to pitanje docnije rešio bitno drukčije;
- ako je u donošenju rešenja učestvovalo službeno lice koje je po zakonu moralo biti izuzeto;
- ako je rešenje donelo službeno lice koje nije bilo ovlašćeno za njegovo donošenje (tzv. funkcionalna nadležnost);
- ako kolegijalni organ koji je doneo rešenje nije rešavao u sastavu predviđenom važećim propisima, ili ako za rešenje nije glasala propisana većina;
- ako licu koje trebalo da učestvuje u svojstvu stranke nije bila data mogućnost da učestvuje u postupku;
- ako stranku nije zastupao zakonski zastupnik, a po zakonu je trebalo da je zastupa, i ako licu koje je učestvovalo u postupku nije bila data mogućnost da se pod uslovima iz zakona služi svojim jezikom i pismom.

**Ponavljanje postupka može se pokrenuti** po predlogu stranke ili javnog tužioca, a organ koji je doneo rešenje kojim je postupak okončan, po službenoj dužnosti.

**Rokovi za ponavljanje.** Objektivni rok od pet godina počinje da teče od dostavljanja rešenja stranci. Međutim, i taj rok može se prekoračiti kada su razlozi za ponavljanje postupka iz člana 239, tačka 2, 3 i 5 ZUP-a.

Subjektivni rok za stranku koja traži ponavljanje postupka iznosi mesec dana, a otpočinje da teče zavisno toga o kojem je razlogu za ponavljanje

reč. Kada se ponavljanje postupka pokreće po službenoj dužnosti, nije predviđen subjektivni rok (član 242)

**Predlog za ponavljanje** stranka predaje ili šalje organu koji je o predmetu postupka rešavao u prvom stepenu, ili organu koji je doneo konačno rešenje.

**Nadležan organ za rešavanje po predlogu** jeste organ kojim je postupak okončan.

**Ispitivanje procesnih pretpostavki** za ponavljanje postupka vrši nadležan organ i to:

- da li je predlog blagovremen,
- da li je predlog podnelo ovlašćeno lice,
- da li je okolnost na kojoj se predlog zasniva učinjena verovatnom.

**Odbacivanje predloga zaključkom.** Ovi procesni uslovi moraju biti ispunjeni kumulativno. Usled izostanka kojeg od ovih uslova, organ zaključkom odbacuje predlog. Protiv ovog zaključka dozvoljena je posebna žalba.

**Odbijanje predloga zaključkom.** Ukoliko organ ne odbaci predlog, prelazi se na ispitivanje da li su okolnosti, odnosno dokazi koji se iznose kao razlog za ponavljanje takvi da bi mogli dovesti do drukčijeg rešenja, pa ako utvrdi da nisu, odbiće predlog svojim rešenjem.

Ovde se ocenjuje da li okolnost iznesena kao razlog za ponavljanje ili dati dokaz bitno utiče na konačno rešenje, odnosno da li bi došlo do drugačijeg rešenja da je organ imao to u vidu u ranijem postupku. U ovoj fazi razmatranja predloga organ se, u suštini, upušta u meritorno ispitivanje predloga, tako da odlučuje rešenjem.

**Zaključak kojim se dozvoljava ponavljanje postupka** donosi organ ukoliko oceni da je potrebno ponoviti postupak u celini, ili samo u jednom delu da bi se, na osnovu podataka pribavljenih u ranijem i ponovljenom postupku, odlučilo da li konačno rešenje ostaje na snazi ili ne.

Protiv zaključka kojim se dozvoljava ponavljanje predviđena je posebna žalba ako je rešenje doneo prvostepeni organ. Ako je zaključak doneo drugostepeni organ, može se neposredno pokrenuti upravni spor.

Kada je to prema okolnostima slučaja moguće, a u interesu je ubrzanja postupka, nadležni organ može preći na radnje postupka koje treba ponoviti, ne donoseći poseban zaključak kojim se ponavljanje dozvoljava.

**Sprovođenje radnji ponavljanja postupka**, odnosno njegovog dela **rezultira ocenom o tome da li konačno rešenje ostaje na snazi ili se zamenjuje novim**. Tek tada organ donosi rešenje kojim neposredno odlučuje o konačnom rešenju koje je predmet postupka ponavljanja.

Tada može odučiti da rešenje ostaje na snazi, ili se zamenjuje novim. Ukoliko se zamenjuje novim, konačno rešenje ga poništava ili ukida.

**Žalba, odnosno upravni spor** može se izjaviti protiv rešenja donesenog po predlogu za ponavljanje, ili po odbijanju predloga za ponavljanje, kao i protiv rešenja donesenog u ponovljenom postupku, zavisno od toga da li je rešenje doneo prvostepeni, odnosno drugostepeni organ.

**Dejstvo predloga za ponavljanje postupka i dejstvo zaključka kojim se dozvoljava ponavljanje**. Predlog za ponavljanje postupka ne odlaže izvršenje rešenja čije se ponavljanje traži, ali organ, ocenjujući sve okolnosti slučaja, može rešiti da se izvršenje odloži.

Zaključak kojim se dozvoljava ponavljanje postupka odlaže izvršenje rešenja protiv kojeg je ponavljanje dozvoljeno.

## **NAROČITI SLUČAJEVI PONIŠTAVANJA, UKIDANJA I MENJANJA REŠENJA**

Zakon o opštem upravnom postupku predviđa posebna pravna sredstva koja su, pored Ponavljanja postupka, propisana u Glavi XVI ZUP-a, pod gore navedenim opštim naslovom.

*Načelo materijalne pravnosnažnosti rešenja* (član 13 ZUP-a), po kojem rešenja kojima je utvrđeno pravo ili je određena obaveza mogu biti poništena, ukinuta ili izmenjena samo u slučajevima koji su predviđeni zakonom, upućuje na mogućnost primene vanrednih pravnih sredstava po ZUP-u.

Pravne greške koje sadrži upravni akt vode, po pravilu, ukidanju takvog pravnog akta iz pravnog saobraćaja. Od težine pravne greške zavisi i to



koje će se pravno sredstvo upotrebiti za uklanjanje takvog manljivog akta i sa kakvim dejstvom.

U pravnoj teoriji razlikujemo *rušljive i ništave* pravne akta.

*Rušljivi pravni akti* sadrže lakšu vrstu pravne greške, i mogu se uklanjati – poništavati i ukidati – u određenim rokovima, primenom odgovarajućih pravnih sredstava, s tim što opstaju u pravnom saobraćaju sa snagom pravnosnažnosti ukoliko u propisanim rokovima nisu uklonjena, ili je upotrebjeno pravno sredstvo bilo bezuspešno.

*Ništavi pravni akti* sadrže unapred zakonom propisane pravne greške koje određuju slučajeve ništavosti, i mogu se uklanjati iz pravnog saobraćaja bez ograničenja rokovima i sa dejstvom unazad, tj. kao da nisu donesena, čime se uklanjaju i pravne posledice takvih akata.

### **Sredstva vanredne upravne kontrole po Zakonu o opštem upravnom postupku su:**

#### **1. Menjanje i poništavanje rešenja u vezi sa upravnim sporom (čl. 251 ZUP-a)**

*Donosilac akta* koji je osporen tužbom, a u upravnom sporu ima položaj tuženog, može u toku upravno-sudskog postupka da *donese novi akt*, kojim poništava ili menja svoje rešenje koje je tužbom osporeno. Ovo je vrsta upravne samokontrole donosioca akta.

Zakonski uslovi za primenu ovog vanrednog pravnog sredstva u odnosu na konačno rešenje jesu:

- a. da je predmet novog akta koji se povodom tužbe menja ili poništava konačni, a tužbom osporeni akt;
- b. da je tuženi organ kao donosilac osporenog akta povodom tužbe saglasan sa zahtevom tužbe u celini;
- c. da, u tom slučaju, poništava ili menja svoje rešenje, ali iz onih istih razloga iz kojih bi i sud mogao poništiti takvo rešenje;
- d. da se ovim novim rešenjem ne vređa pravo stranke u upravnom postupku ili pravo trećeg lica;
- e. da novi akt donese do pravnosnažnog okončanja upravnog spora. (Sudska praksa pod 1).

## **2. Zahtev za zaštitu zakonitosti** (čl. 252 ZUP-a)

Zahtev za zaštitu zakonitosti predstavlja vid upravne kontrole kao vanredno pravno sredstvo predviđeno ZUP-om, radi zaštite objektivne zakonitosti, ali i subjektivnih prava stranke.

Zahtev za zaštitu zakonitosti podnosi *javni tužilac*.

Predmet vanredne kontrole je pravnosnažno rešenje, ali samo ono u pogledu kojeg nije obezbeđena nikakva sudska zaštita, ni u upravnom ni van upravnog spora. Takvo rešenje postalo je pravnosnažno istovremeno i sa nastupanjem konačnosti, jer je isključena mogućnost sudskog postupka. Zbog toga je javnom tužiocu dato ovlašćenje da pokreće postupak upravne kontrole zakonitosti (ne i celishodnosti).

Republički javni tužilac ovlašćen je za podnošenje ovog zahteva.

Zahtev se podnosi, i o njemu rešava republički organ drugog stepena u odnosu na donosioca akta, a ako takvog nema – Vlada.

Javni tužilac, po sopstvenoj inicijativi ili inicijativi stranke koja je pogođena pravnosnažnim aktom, podnosi zahtev za zaštitu zakonitosti ukoliko utvrdi da je došlo do povrede zakona.

Rok za podnošenje zahteva:

- mesec dana od dostavljanja akta javnom tužiocu, odnosno
- ako javnom tužiocu nije dostavljeno – šest meseci od dostavljanja stranci.

Nadležni organ za rešavanje po zahtevu može:

- zahtev uvažiti i ukinuti pobijano rešenje, ili
- zahtev odbiti.

Protiv ovog rešenja ne može se izjaviti žalba.

## **3. Poništavanje i ukidanje po osnovu službenog nadzora** (čl. 253 i 254 ZUP-a)

Poništavanje i ukidanje po osnovu službenog nadzora je sredstvo vanredne upravne kontrole kojim se u upravnom postupku štiti objektivna zakonitost.

### 3.1. *Predmet službenog nadzora*

Konačno rešenje je ono „protiv kojeg nema redovnog pravnog sredstva u postupku“, a može biti kako drugostepeno rešenje, tako i prvostepeno (ako žalba nije bila dopuštena, ili nije blagovremeno bila izjavljena od strane ovlašćenog lica).

Za primenu ovog vanrednog sredstva ne predstavlja smetnju ako je konačno rešenje postalo i pravnosnažno.

### 3.2. *Nadležan organ za službeni nadzor (član 254, stav 1 ZUP-a)*

Ovlašćenje ima drugostepeni organ u odnosu na donosioca rešenja. Kada ne postoji drugostepeni organ – onda je to organ koji vrši nadzor prema organu koji je doneo rešenje.

Kada je rešenje doneo samostalni državni organ uprave – nadzorni državni organ je Vlada.

Posebним zakonom iz određene oblasti može biti određen organ koji vrši nadzor.

### 3.3. *Cilj i pravni osnov pravnog sredstva službene kontrole i pravno dejstvo kontrole*

Ovo vanredno pravno sredstvo upravne kontrole ima za cilj da se iz pravnog saobraćaja ukloni rešenje koje sadrži pravne greške, koje su navedene u članu 253 ZUP-a, ali pod uslovima i ograničenjima iz te odredbe. Ono se pojavljuje u dva vida : poništavanje rešenja – stav 1 ovog člana, i ukidanje rešenja – stav 2 istog člana.

3.4. *Nadzor je ograničen*, i to: ispituje se samo zakonitost, a ne i celishodnost akta, i ne obuhvata meritorno rešavanje već samo poništaj, odnosno ukidanje.

## **Poništavanje rešenja**

Pravne greške predviđene stavom prvim u *pet tačaka takve su prirode* da je organ koji vrši službeni nadzor *dužan da rešenje sa takvom greškom poništi*, a to su:

*Tač. 1) Ako je rešenje doneo stvarno nenadležan organ, a nije reč o slučaju predviđenom u članu apsolutne nenadležnosti upravnog organa, prema članu 257. tač.1.*

To znači da se rešenje koje je doneseno uz povredu tzv. *relativne stvarne nenadležnosti* poništava primenom ovog pravnog sredstva, a kada je povreda apsolutne nenadležnosti, rešenje se uklanja oglašavanjem rešenja ništavim (na primer: rešenje po predlogu za ponavljanje doneo je prvostepeni organ iako je postupak, čije se ponavljanje traži, okončano drugostepenim rešenjem meritorno). *Odstupanje* je predviđeno stavom 3, prema kojem ako je za donošenje rešenja nadležan republički organ ili organizacija a rešenje je donela *Vlada*, takvo rešenje ne može se poništiti primenom ovog sredstva.

*Tač. 2) Ukoliko postoje dva rešenja u istoj upravnoj stvari, kojim je ranijim pravosnažnim rešenjem drukčije rešena ta upravna stvar. „Ista upravna stvar“ je: isti životni događaj i identitet stranaka u oba rešenja kojima je stvar različito rešena.*

*Tač. 3) Ako je rešenje doneo jedan organ bez saglasnosti, potvrde, odobrenja ili mišljenja drugog organa, a to je potrebno po zakonu ili drugom propisu.*

To znači da se kod službenog nadzora u ovakvoj situaciji procenjuju modaliteti koji su propisani čl. 193 i 194 ZUP-a, a nadležnost organa za vršenje službenog nadzora *procenjuje se u odnosu na izdavaoca, odnosno donosioca rešenja*. (Sudska praksa pod 2 i 3).

*Tač. 4) Povreda mesne nadležnosti je razlog za poništavanje rešenja po pravu nadzora. To je u situaciji kada je organ svojim rešenjem povredio odredbe o zasnivanju svoje mesne nadležnosti i područje svog postupanja.*

*Tač. 5) Ako je rešenje doneseno kao posledica prinude, iznude, ucene, pritiska ili druge nedozvoljene radnje (kao što su obmana, prevara, podmićivanje, i slično), poništava se po službenom nadzoru. Utvrđivanje ovih činjenica i zaključak o tome u pogledu činjeničnog i pravnog stanja, a s obzirom na to da su citirane radnje istovremeno i predviđene kao krivična dela, trebalo bi da se kreće na osnovu tog zakonskog okvira. Ukoliko već postoji pravosnažna odluka u krivičnom postupku o tome, ona može služiti kao osnov za poništaj po pravu nadzora rešenja koje je doneseno kao rezultat tog dela.*

*Rok za donošenje rešenja za poništaj rešenja je različit u odnosu na pravni osnov po kojem se vrši službeni nadzor:*

- Rok od 5 godina od dana kada je rešenje postalo konačno je predviđen za slučajeve: ako je rešenje doneo stvarno nadležni organ; ako o istoj stvari postoji pravnosnažno rešenje; ako ga je doneo bez saglasnosti, potvrde i mišljenja drugog organa.
- Rok od 1 godine predviđen je za rešenje koje je doneo mesno nadležni organ.
- Bez obzira na rok može se poništiti rešenje doneto kao posledica prinude, iznude, ucene, pritiska ili druge nedozvoljene radnje.

*Nadležni organ donosi rešenje o poništenju: po službenoj dužnosti, po zahtevu stranke ili javnog tužioca.*

### **Ukidanje rešenja**

*Po osnovu službenog nadzora može se, na osnovu stava drugog ovog člana, ukinuti rešenje kod kojeg je očigledno povređen materijalni zakon. Ukidanjem rešenja sprečavaju se pravna dejstva rešenja koje je ukinuto ubuduće (ex nunc).*

*Rešenje o ukidanju može doneti nadležni organ po službenoj dužnosti ili zahtevu javnog tužioca (ne i stranke). Stranka može dati inicijativu, što znači da nadležni organ nema obavezu da donese rešenje po zahtevu, a stranka ne može pokretati postupak ćutanja administracije.*

*Razlog za ukidanje konačnog rešenja primenom ovog vanrednog pravnog sredstva je očigledna povreda materijalnog zakona. Pod ovom očiglednom povredom upravnosudska praksa podrazumeva direktnu povredu, a ne i onu koja je nastala usled povrede procesnih odredaba, odnosno pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja.*

Ukoliko u toj upravnoj stvari učestvuju dve ili više stranaka sa suprotnim interesima – rešenje se može ukinuti samo po pristanku zainteresovanih stranaka (Sudska praksa pod 7).

*Rok za donošenje rešenja o ukidanju po osnovu službenog nadzora je jedna godina od dana kada je rešenje postalo konačno.*

Protiv rešenja o poništaju i ukidanju po osnovu službenog nadzora žalba nije dopuštena već se neposredno protiv istog može pokrenuti upravni spor (Sudska praksa pod 2 do 8).

#### **4. Ukidanje i menjanje pravnosnažnog rešenja uz pristanak ili po zahtevu stranke** (čl. 255 ZUP-a)

Predmet kontrole odnosno ukidanja ili menjanja jeste *pravnosnažno* rešenje, kako ono kojim je stranka stekla pravo ili joj je određena obaveza, tako i ono koje je za stranku nepovoljno.

Organ nije dužan da donese rešenje po ovom pravnom sredstvu jer mu je dato pravo diskrecione ocene formulacijom „smatra“ i „može“.

Modaliteti ovog pravnog sredstva su:

- ako je *stranka stekla neko pravo*, a organ koji je doneo to rešenje smatra da nepravilno primenjen materijalni zakon u tom rešenju može ovo rešenje izmeniti ili ukinuti radi usklađivanja sa zakonom, samo ako je stranka koja je stekla pravo po tom rešenju na to pristala;
- *pristanak stranke je obavezan i za izmenu na štetu stranke* pravnosnažnog rešenja kojim je određena obaveza;
- *nepovoljno rešenje po stranku može se po njenom zahtevu* ukinuti ili izmeniti pod istim uslovima, kao napred navedeno. Ako organ smatra da nema potrebe da donese rešenje kojim ukida i menja rešenje, on samo obaveštava stranku o tome, ali ne donosi rešenje. Organ donosi rešenje samo onda ako smatra da zbog nepravilne primene materijalnog prava rešenje treba ukinuti ili izmeniti.

*Nadležan organ za odlučivanje je organ koji je doneo pravnosnažno rešenje kojim je stvar meritorno rešena.* Žalba protiv novog rešenja dozvoljena je samo ako ga je doneo prvostepeni organ; ako ga je doneo drugostepeni organ, može se pokrenuti upravni spor. Novo rešenje ima pravno dejstvo samo ubuduće. (Sudska praksa pod 9).

#### **5. Vanredno ukidanje** (čl. 256 ZUP-a)

Rešenja koja su u upravnom postupku *stekla izvršnost* mogu biti ukinuta pod uslovima predviđenim ovim članom.

Osnovno je da se mogućnost vanrednog ukidanja ne vezuje za pravilnost rešenja već radi zaštite odnosno otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi, javnu bezbednost, javni mir i poredak ili moral, kao i radi otklanjanja poremećaja u privredi. Rešenje može biti ukinuto i delimično, odnosno u meri u kojoj je potrebno da se otkloni navedena opasnost.

*Vanredno ukidanje vrši se po službenoj dužnosti bez roka u kojem se može izvršiti, jer je vezano za faktičku situaciju zaštite javnih dobara, odnosno javnih vrednosti. (Sudska praksa pod 12).*

*Zaključak sa Savetovanja upravnih odeljenja republičkih i pokrajinskih sudova od 9. 12. 1986. godine:*

„Nadležni organ za donošenje rešenja o vanrednom ukidanju izvršnog rešenja je organ koji je doneo izvršno rešenje, a može ga ukinuti i drugostepeni organ, ako takvog nema, onda je i organ koji vrši nadzor nad radom prvostepenog organa.“

Postupak za vanredno ukidanje izvršnog rešenja pokreće se, i rešenje se donosi samo po službenoj dužnosti.

Zainteresovani organi, organizacije i pojedinci mogu dati inicijativu za donošenje rešenja o ukidanju izvršnog rešenja, a ako je organ ne prihvati, ne donosi rešenje o tome već samo obaveštava podnosioca inicijative.

## **6. Oglašavanje rešenja ništavim (čl. 257 i 258 ZUP-a)**

*Ništavi pravni akti* sadrže unapred zakonom propisane pravne greške koje određuju slučajeve ništavosti i mogu se uklanjati iz pravnog saobraćaja bez ograničenja rokovima i sa dejstvom unazad, tj. kao da nisu donesena, čime se uklanjaju i pravne posledice takvih akata.

Razlozi ništavosti mogu biti propisani posebnim zakonom, a opštim propisom sadržani su u članu 257 ZUP-a.

Razlozi za oglašavanje rešenja ništavim su:

1. Rešenje koje je u upravnom postupku doneseno iz sudske nadležnosti i u stvari o kojoj se uopšte ne može rešavati u upravnom postupku.
2. Rešenje koje bi svojim izvršenjem moglo prouzrokovati neko delo kažnjivo po krivičnom zakonu.
3. Rešenje čije izvršenje uopšte nije moguće.
4. Rešenje koje je organ doneo bez prethodnog zahteva stranke (čl. 116), a na to stranka nije naknadno izričito ili prećutno pristala.
5. Rešenje koje sadrži nepravilnost koja je po izričitoj zakonskoj odredbi predviđena kao razlog ništavosti.
6. (Sudska praksa, od 13 do 20).

Prema čl. 258 ZUP-a rešenje se može u svako doba oglasiti ništavim po *službenoj dužnosti* ili po *predlogu* stranke ili javnog tužioca.

Može se oglasiti ništavim u celini ili delimično odnosno u delu koji je zahvaćen pravnom greškom ništavosti.

Protiv rešenja kojim se rešenje oglašava ništavim ili odbija predlog stranke ili javnog tužioca dozvoljena je žalba, a ako nema organa koji rešava po žalbi, može se pokrenuti upravni spor.

## **7. Pravne posledice poništavanja i ukidanja** (čl. 259 ZUP-a)

7.1. **Poništavanjem** rešenja i oglašavanjem rešenja **ništavim** poništavaju se i pravne posledice koje je to rešenje proizvelo.

Rešenja koja su poništena ili oglašena ništavim ne proizvode pravna dejstva unatrag, tj. od trenutka donošenja rešenja koje se uklanja (retroaktivno dejstvo) – dejstvo *ex tunc*, a sprečava se i dejstvo ubuduće.

Rečeno je, *već*, da se *ništava rešenja* uklanjaju iz pravnog saobraćaja oglašavanjem ništavim, a ti slučajevi predviđeni su u čl. 257 i 258 ZUP-a.

*Rušljiva rešenja* – rešenja sa manjim pravnim greškama – uklanjaju se poništavanjem ili ukidanjem .

U ZUP-u predviđeni slučajevi:

- *poništavanja* su – povodom žalbe (čl. 231, stav 2; čl. 233, stav 1); povodom pokrenutog upravnog spora (čl. 251); po osnovu službenog nadzora (čl. 253, stav 1);
- *ništavosti* iz čl. 257.

7.2. **Ukidanjem** rešenja ne poništavaju se pravne posledice koje je rešenje *već* proizvelo, ali se onemogućava dalje nastupanje pravnih posledica ukinutog rešenja.

U ZUP-u predviđeni slučajevi su:

- povodom zahteva za zaštitu zakonitosti (čl. 252, stav 5);
- po osnovu službenog nadzora (čl. 253, stav 2);
- uz pristanak ili po zahtevu stranke (čl. 255);



- vanredno ukidanje (čl. 256);
- mogućnost ukidanja u ponovljenom postupku (čl. 248, rečenica druga).

7. 3. **Pravno dejstvo izmene rešenja** nije citiranim članom posebno obrađeno.

U ZUP-u predviđeni slučajevi izmene rešenja jesu:

- po žalbi (čl. 233, stav 2, i čl. 234);
- u vezi sa upravnim sporom (čl. 251);
- uz pristanak ili po zahtevu stranke (čl. 255).

S obzirom na to da se prilikom izmene rešenja ranije doneseno rešenje zamenjuje drugim rešenjem, odnosno rešenjem drukčijeg dejstva, ono bi trebalo takođe da deluje unazad – od dana otpočinjanja dejstva zamenjenog rešenja, izuzev u slučaju menjanja rešenja uz pristanak ili po zahtevu stranke, jer je članom 255, stav 3 ZUP-a izričito predviđeno da je dejstvo rešenja samo ubuduće. Takođe, i posebnim propisom može biti predviđeno da je dejstvo izmenjenog akta samo ubuduće. (Sudska praksa pod 9).

#### NAPOMENA – PODSETNIK

Konačnost, pravnosnažnost i izvršnost rešenja

Konačno rešenje je ono protiv kojeg nema redovnog pravnog sredstva u upravnom postupku.

To znači da rešenje postaje **konačno**:

- dostavljanjem rešenja protiv kojeg je isključena žalba;
- istekom roka za žalbu, ako žalba nije izjavljena ili je odbačena;
- dostavljanjem rešenja kojim je žalba odbijena.

Rešenje protiv kojeg se ne može više ili ne može uopšte izjaviti žalba, niti pokrenuti upravni spor je pravosnažno rešenje.

**Pravnosnažno** postaje rešenje:

- istekom roka za pokretanje upravnog spora;
- odbacivanjem tužbe u upravnom sporu;

- odbijanjem tužbe u upravnom sporu;
- istovremeno sa konačnošću, ukoliko je upravni spor isključen.

### **Izvršno** rešenje

Izvršenje rešenja donesenog u postupku sprovodi se radi ostvarivanja novčanih ili nenovčanih obaveza.

*Prvostepeno* rešenje postaje izvršno:

- istekom roka za žalbu, ako žalba nije izjavljena;
- dostavljanjem stranci, ako žalba nije dopuštena;
- dostavljanjem stranci, ako žalba ne zadržava izvršenje;
- dostavljanjem stranci rešenja, ako žalba ne odlaže izvršenje;
- dostavljanjem stranci rešenja kojim se žalba odbacuje ili odbija.

*Drugostepeno* rešenje kojim je izmenjeno prvostepeno rešenje postaje izvršno kada se dostavi stranci.

Ako je u rešenju određeno da se radnja koja je predmet izvršenja može izvršiti u ostavljenom roku, rešenje postaje izvršno istekom tog roka, a ukoliko nije određen u rešenju – iznosi 15 dana od dana dostavljanja.

## **REZIME**

Vanredna pravna sredstva upravne kontrole imaju za cilj zaštitu objektivne zakonitosti i javnog interesa kao i načela zaštite prava građana. Ovi slučajevi imaju ovlašćenje vanredne kontrole zakonitosti, a ne i celishodnosti rešenja.

Mogu se grupisati na slučajeve:

- a. Vanredne upravne samokontrole: ponavljanje postupka, menjanje i poništavanje rešenja u vezi sa upravnim sporom, ukidanje i menjanje pravnosnažnog rešenja uz pristanak ili po zahtevu stranke.
- b. Vanredne upravne kontrole (instanciona, ili organa nadležnog za nadzor): zahtev za zaštitu zakonitosti, poništavanje i ukidanje po osnovu službenog nadzora.
- c. Vanredno ukidanje i oglašavanje rešenja ništavim: od izdavaoca akta ili drugostepeni organ, odnosno onaj koji vrši nadzor.

U odnosu na koja rešenja se mogu primeniti vanredna pravna sredstva tj. u odnosu na koja rešenja postoji mogućnost pravnih intervencija:

- a. *Konačna*: ponavljanje postupka, menjanje i poništavanje rešenja u vezi sa upravnim sporom, poništavanje i ukidanje po osnovu službenog nadzora.
- b. *Pravnosnažna*: zahtev za zaštitu zakonitosti, ukidanje i poništavanje rešenja uz pristanak ili po zahtevu stranke.
- c. *Izvršna*: vanredno ukidanje.
- d. Oglašavanje rešenja ništavim: sva rešenja u svim fazama postupka.

I povodom žalbe, kao odstupanje od načela zabrane reformacio in peius, organ koji rešava po žalbi dužan je da, po službenoj dužnosti, vodi računa o postojanju nekog od razloga predviđenih u čl. 253 (poništanje i ukidanje po osnovu službenog nadzora), čl. 256 (vanredno ukidanje), i čl. 257 (oglašavanje rešenja ništavim).

Javni tužilac može tražiti ponavljanje postupka pod istim uslovima kao i stranka (čl. 240, stav 4 ZUP-a); staviti zahtev za poništavanje ili ukidanje rešenja po osnovu službenog nadzora (čl. 254, stav 2); predložiti da se rešenje oglasi ništavim (čl. 258, stav 1), isključivo pravo za zahtev za zaštitu zakonitosti (čl. 258, stav 1).

#### SUDSKA PRAKSA

1. Učešće dve ili više stranaka u pravnom postupku nije smetnja da se primeni odredba člana 251. (ranije 261) ZUP-a. Cilj zakonodavca je bio da se postigne veća efikasnost u radu organa uprave, a da stranke dolaze brže do ostvarivanja svojih zakonskih prava. (Načelni stav upravnih odeljenja na zajedničkoj sednici republičkih i pokrajinskih vrhovnih sudova od 27. 9. 1988).
2. Donošenje složenog rešenja od strane samo jednog organa bez propisanog učešća drugog organa, zakonski je razlog za poništenje takvog složenog rešenja po pravu nadzora, ali se pod ovaj zakonski razlog ne može podvesti slučaj donošenja rešenja od nenadležnog organa. (VSS, U. 10116/59).
3. Saglasnost koja se daje od strane jednog organa drugom bitni je element akta, pa se usled tog nedostatka poništava (SVS, Už. 1287/58).

4. Nadzorni organ ne može ukinuti konačno rešenje nižeg organa na osnovu člana 253 ZUP-a, ako smatra da je ono zasnovano na nepravilnoj oceni dokaza od strane donosioca rešenja (VSS, U. 153/61).
5. Drugostepeni organ ne može se upuštati u ocenu dokaza koje je već ocenio prvostepeni organ, i na taj utvrđivati drukčije činjenično stanje (VSJ, Uzz. 2/73).
6. Protivno zakonu je rešenje o ukidanju konačnog rešenja po članu 253 ZUP-a, po isteku roka od jedne godine od dana kada je postalo konačno (SVS, UŽ. 667/58).
7. Organ ne može svoje sopstveno rešenje poništiti ili ukinuti po pravu nadzora (SVS, U.64/58).
8. Kada je rešenje doneseno po pravu nadzora u zakonskom roku iz člana 254 ZUP-a da bude poništeno presudom u upravnom sporu, organ uprave može u izvršenju sudske presude doneti novo rešenje i posle isteka roka predviđenog ovim zakonskim propisom (SVS, Pravno shvatanje odeljenja za upravne sporove od 21. 5. 1962. godine).
9. Kada je reč o ukidanju i menjanju pravnosnažnog rešenja po zahtevu stranke, organ nije vezan zahtevom stranke već je reč o diskrecionom ovlašćenju (SVS, UŽ. 7143/58).
10. Za rešavanje u smislu člana 256 ZUP-a nadležan je onaj organ koji je doneo rešenje u redovnom postupku, a ako je nadležnost u međuvremenu izmenjena, onda organ na kojeg je prešla nadležnost da u odgovarajućem stepenu rešava u redovnom postupku (SVS, UŽ. 7651/61).
11. Nedopušten je upravni spor protiv rešenja donesenog po pristanku stranke, ako se u istoj stvari svojevremeno nije mogao voditi upravni spor protiv konačnog rešenja (SVJ, UŽ. 4240/64).
12. Za ocenu pitanja, da li bi izvršenjem akta nastala teška opasnost po život i zdravlje ljudi nije potrebno da je takva opasnost nastala nekom neposredno izvršenom radnjom već je dovoljno da bi izvršenjem akta postojala objektivna

mogućnost ugrožavanja života i bezbednosti ljudi (SVS, Už. 5398/57).

13. Ništavo je rešenje organa uprave kojim se rešava spor između građana raznih sela oko pešačke staze, jer je to imovinskopravni spor (VSS, U. 1204/58).
14. Vlasnik stana ne smatra se bespravno useljenim licem, pa se po zahtevu ovlašćenog lica o njegovom iseljenju ne može rešavati u upravnom postupku (VSS, U. 9313/72).
15. Pod nemogućnošću izvršenja rešenja iz tačke 3, člana 257, ZUP ima u vidu kako faktičku tako i pravnu nemogućnost izvršenja, pa rešenje koje je suprotno osnovnim principima pravnog poretka nije moguće izvršiti (USS, U. 1198/78).
16. U smislu člana 257, tačka ZUP-a nije ništavo rešenje čiji dispozitiv sadrži nedostatke koji se naknadno mogu otkloniti postupanjem suda ili organa uprave (VSBiH, U. 4645/73).
17. Ako je lokacija za izgradnju individualne porodične stambene zgrade izdata na osnovu osnovnog urbanističkog plana, a do donošenja detaljnog plana zgrada nije izgrađena već samo započeta izgradnja, takva lokacija odnosno rešenje kojim je ista odobrena, oglašava se ništavim u smislu člana 257, tačka 3 ZUP-a kao pravno neizvršivo, budući da nije u saglasnosti sa detaljnim urbanističkim planom (VSS, U. 96/82).
18. Ne može se oglasiti ništavim rešenje iz razloga što je doneseno bez zahteva stranke ako stranka nije učestvovala u postupku oglašavanja rešenja ništavim, i ako joj nije data mogućnost da u postupku naknadno izričito ili prećutno da pristanak na već doneseno rešenje (VSS, U. 11377/67).
19. Ukidanjem konačnog, odnosno pravosnažnog rešenja ostaju očuvane pozitivne posledice koje je rešenje proizvelo (VSS, U. 8653/61).
20. Kao dan kojim prestaju pravne posledice rešenja ukinutog po pravu nadzora treba uzeti dan u kojem je stranci dostavljeno rešenje o ukidanju (VSH, U. 8249/70).



## **Fondacija Konrad Adenauer**

### **Program pravna država Jugoistočna Evropa**

Fondacija Konrad Adenauer je nemačka politička fondacija koja se širom sveta, u okviru mnogobrojnih savetodavnih i dijaloških programa, zalaže za unapređenje demokratije i pravne države, kao i za osiguranje osnovnih i ljudskih prava. Još od 1990, Fondacija Konrad Adenauer dopunjava svoje projektne aktivnosti u oblasti unapređenja demokratije i političkog dijaloga regionalnim programima za jačanje pravne države koji obuhvataju više zemalja.

Fondacija se, na taj način, zalaže za sledeće:

- za strukture pravne države i glavne institucionalne elemente pravne države, kao što su funkcionalno ustavno sudstvo, uključujući i savladavanje prošlosti iz perioda pre uspostavljanja pravne države uz korišćenje pravnih sredstava;
- za podelu vlasti, posebno za jako, priznato i nezavisno sudstvo i zakonitost rada uprave;
- za obezbeđenje osnovnih i ljudskih prava, i to za njihovu materijalno-pravnu i procesno-pravnu dimenziju;
- za jačanje regionalne saradnje i regionalnih udruženja u svrhu jačanja pravne države i demokratije.

U zemljama Jugoistočne Evrope, razvoj pravne države Fondacija Konrad Adenauer podržava od 2006. godine pre svega sprovodeći aktivnosti u okviru Programa pravna država Jugoistočna Evropa, čije je sedište u Bukureštu, Rumunija. Program pravna država Jugoistočna Evropa deluje u devet zemalja: Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Moldavija, Rumunija, i Srbija. Podrška razvoju funkcionalnog ustavnog sudstva, koje je jedan od glavnih elemenata pravne države, predstavlja jedno od težišta rada ovog Programa od samog njegovog početka. U tom okviru, ovaj Program organizuje godišnje konferencije, seminare, letnje škole, studentske programe, i objavljuje stručne publikacije.

*Više informacija o projektima na ovu temu, kao i uopšte o Programu pravne države Jugoistočna Evropa možete naći na internet adresi [www.kas.de/rspsoe](http://www.kas.de/rspsoe).*

**Kontakt:**

Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa  
Konrad-Adenauer-Stiftung  
Strada Plantelor 50  
RO – 023975 Bukarest  
Rumänien  
Tel.: +40 21 323 31 26  
Fax: +40 21 326 04 07  
E-mail: [office.rspsoe@kas.ro](mailto:office.rspsoe@kas.ro)



CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

---

342.22(497.11)(082)  
340.131(497.11)(082)

СТРУЧНИ скуп Владавина права - одговорност и контрола  
власти (2009 ; Сремска Каменица)

Vladavina prava – odgovornost i kontrola vlasti : zbornik  
referata i izlaganja / stručni skup u organizaciji Fakulteta za  
evropske pravno-političke studije i Fondacije Konrad  
Adenauer, Program pravna država Jugoistočna Evropa,  
Sremska Kamenica, juni 2009. godine ; [urednici Ljubica  
Đorđević, Aleksandra Popović] – Beograd : Fondacija Konrad  
Adenauer, Program Pravna država Jugoistočna Evropa, 2009  
(Beograd : Caligraph). – 136 str. ; 21 cm

Tiraž 1.000. – Str. 7–8: Predgovor / izdavači i urednici. –  
Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-86661-35-7

1. Факултет за европске правно-политичке студије  
(Сремска Каменица) 2. Фондација Конрад Аденауер,  
Програм Правна држава Југоисточна Европа (Београд)  
а) Правна држава – Србија – Зборници б) Владавина  
права – Србија – Зборници  
COBISS/SR-ID 171558668

---