

PRAVNI OKVIR REGULISANJA PONAVLJANJA UPRAVNOG POSTUPKA – SA POSEBNIM OSVRTOM NA SRBIJU, CRNU GORU I HRVATSKU

Apstrakt

Predmet našeg naučnog rada je ponavljanje upravnog postupka kao vanrednog pravnog leka u upravnom postupku, sa posebnim osvrtom na rešenja u našem pravu, pravu Crne Gore i pravu Republike Hrvatske. Cilj koji smo nastojali da postignemo jeste da kroz uporedbu rešenja u našem pravu sa pravom Crne Gore kao kandidata za članstvo i članice EU (Hrvatske), a sve kroz prizmu odnosa sa ZUP SFRJ iz 1986. god., vidimo da li je ovaj institut pretrpeo promene u našem pravu, i ako jeste u čemu se te promene ogledaju.

Ključne reči: *vanredni pravni lek, Zakon o opštem upravnom postupku Srbije, Zakon o opštem upravnom postupku Hrvatske, Zakon o upravnom postupku Crne Gore, Srbija, Crna Gora, Hrvatska.*

1. Uvod

Država je, u svome razvoju, često služila kao instrument u rukama vlastodržaca. Osnovnu polugu vlasti predstavljala je uprava, koja je imala osnovni cilj da „disciplinuje“ građane, i reguliše život građana u skladu sa zahtevima i nahodjenjima vladara.

Krvavim građanskim revolucijama, pre svega u Francuskoj koja je kao uzor poslužila za ostale države Evrope, došlo je do promene osnovnog razloga postojanja države. Građani su „osvojili“ vlast i postali su nosioci suvereniteta i putem izbora predstavnika koji su ih zastupali u predstavničkim telima realizovali svoju suverenost i na taj način je nastala predstavnička demokratija.

Ovi događaji su predstavljali prekretnicu u promeni shvatanja uprave, njene funkcije i značaja, što je posebno došlo do izražaja nakon Drugog svetskog rata. Ubrzan razvoj države i društva, u državama kapitalističkog Zapada, doveo je do promene shvatanja uprave u pravcu isticanja njenog

¹ Doktorand, Pravni fakultet, Univerzitet u Prištini, e-mail: milosdenovic23@gmail.com.

uslužnog umesto represivnog karaktera kao osnovne funkcije uprave. Komunistički poredak koji je uspostavljen bivšoj SFRJ nakon Drugog svetskog rata bio je drugačije regulisan u odnosu na poredak koji je uspostavljen u većini država Evrope. Raspadom bivše države otcepljene republike ulaze u proces tranzicije koja obuhvata političku i ekonomsku tranziciju ka modernoj tržišnoj privredi i izgradnji građanske države.

Uprava, kao deo izvršne vlasti a po nekim autorima i posebna grana vlasti, predstavlja deo državnog aparata sa kojim se građani najviše susreću u zadovoljavanju svojih osnovnih potreba. Ona zauzima centralno mesto u državnom aparatu i odlikuje je visok nivo kompleksnosti u pogledu njenog definisanja. Neizostavni deo uprave je upravni postupak, koji predstavlja zakonom uređeni postupak u kome građani učestvuju radi ostvarivanja svojih prava i pravnih interesa u pojedinačnom slučaju kao i ispunjavanju svojih obaveza.

Sastavni deo upravnog postupka su pravna sredstva koja građanima stoje na raspolaganju i putem kojih oni imaju mogućnost da se bore protiv nezakonitih i necelishodnih odluka upravnog organa koji odlučuju o njihovim pravima i obavezama u svakom pojedinačnom slučaju.

U našem radu obradićemo pojam ponavljanja postupka kao vanrednog pravnog sredstava, sa posebnim osvrtom na način regulisanja u našem pravu, pravu Crne Gore i Hrvatske. Cilj koji želimo da postignemo jeste da utvrdimo pravni okvir regulisanja ovog vanrednog pravnog sredstva u upravnom postupku odnosnih država i utvrdimo u pogledu kojih rešenja su prisutne razlike u regulisanju pitanja ponavljanja postupka kao jednog od vanrednih pravnih sredstva u upravnom postupku, u odnosu na ZUP SFRJ iz 1986. godine. U našem radu koristili smo deskriptivnu metodu, uporedno-pravnu metodu, metodu analize i sinteze sadržaja i ostale metode.

2. Normativni aspekti ponavljanja upravnog postupka

U upravnom postupku, sa obzirom na pravno dejstvo upravnog akta postoje redovna i vanredna pravna sredstva.²

U našem pravnom sistemu vanredna pravna sredstva su propisana Zakonom o opštem upravnom postupku RS (u daljem tekstu ZUP RS). Raspadom bivše SFRJ, svaka od otcepljenih republika je donela svoj ZUP, s tim da su neke države su to učinile više puta, kao što je to slučaj sa Hrvatskom i Makedonijom.

U daljem tekstu upoznaćemo se sa ponavljanjem postupka kao jednim od vanrednih pravnih sredstava u upravnom postupku u našoj državi i

² Pravno sredstvo se koristi pred višim ili istim organom u cilju poništavanja, ukidanja ili menjanja donetog upravnog akta, kao i u slučajevima „ćutanje administracije“ - kada upravni akt nije donet u propisanom roku. Za sve slućajeve je predvićeno odgovarajuće pravno sredstvo. D. Vasiljević, *Upravno pravo*, Kriminalistićko-polićijska akademija, Beograd 2009, 327.

propisane uslove za primenu istog. Zatim ćemo kroz uporedno-pravni prikaz u pojedinim zemljama bivše SFRJ izvesti zaključak u čemu se ogledaju razlike u regulisanju navedenog pitanja u odnosu na naš upravni postupak.

2.1. Ponavljanje upravnog postupka na osnovu rešenja ZUP-a RS

U našem pravnom sistemu po ZUP-u RS iz 2010. god. predviđena su sledeća vanredna pravna sredstva: 1) ponavljanje postupka, 2) menjanje i poništavanje rešenja u vezi sa upravnim sporom, 3) zahtev za zaštitu zakonitosti, 4) poništavanje i ukidanje rešenja po osnovu službenog nadzora, 5) ukidanje i menjanje pravosnažnog rešenja uz pristanak ili po zahtevu stranke, 6) vanredno ukidanje rešenja i 7) oglašavanje rešenja ništavim.³

Ponavljanje postupka je vanredno pravno sredstvo koje se može koristiti pod određenim uslovima, protiv rešenja povodom kojih se ne može izjaviti žalba. Dakle da bi došlo do ponavljanja postupka rešenje mora da bude konačno.⁴ Razlozi za ponavljanje upravnog postupka su taksativno navedeni u Zakonu o opštem upravnom postupku. Oni su procesno-pravnog karaktera i ogledaju se u sledećem:

1. Upravni postupak se može ponoviti ako se sazna za nove činjenice ili stekne mogućnost da se upotrebe novi dokazi koji bi sami ili u vezi sa već izvedenim i upotrebljenim dokazima, mogli dovesti do drugačijeg rešenja, da su te činjenice, odnosno dokazi bili izneti ili upotrebljeni u ranijem postupku.
2. Ako je rešenje doneto na podlozi lažne isprave ili lažnog iskaza svedoka ili veštaka ili ako je došlo do posledica krivičnog dela kažnjivog po krivičnom zakonu;
3. Ako se rešenje zasniva na presudi donetoj u krivičnom postupku i u postupku po privrednom prestupu, a ta presuda je pravosnažno ukinuta;
4. Ako je rešenje povoljno za stranku doneto na osnovu neistinitih navoda stranke kojima je organ koji je vodio postupak bio doveden u zabludu;
5. Ako se rešenje organa koji je vodio postupak zasniva na nekom prethodnom pitanju, a nadležni organ je to pitanje docnije rešio u bitnim tačkama drugačije;
6. Ako je u donošenju rešenja učestvovalo službeno lice koje je po zakonu moralo da bude izuzeto;
7. Ako je rešenje donelo službeno lice nadležnog organa koje nije bilo ovlašćeno za njegovo donošenje;
8. Kolegijalni organ koji je doneo rešenje nije rešavao u sastavu predviđenom propisu, i ako za rešavanje nije glasala propisana većina;

³ M. Kulić, *Upravno pravo*, Megatrend univerzitet, Beograd 2010, 263.

⁴ P. Dimitrijević, *Upravno pravo*, SVEN, Niš 2013, 420.

9. Ako licu koje je trebalo da učestvuje u svojstvu stranke nije bila data mogućnost da sudeluje u postupku;
10. Ako stranku nije zastupao zakonski zastupnik, a po zakonu trebalo je da je zastupa.
11. Ako licu koje je učestvovalo u postupku nije data mogućnost da se pod uslovima iz čl.16 ZUP-a služi svojim jezikom i pismom.⁵

Ponavljanje postupka može predlogom da traži stranka, a organ koji je doneo rešenje kojim je postupak okončan može da pokrene postupak po službenoj dužnosti. Stranka je dužna da u predlogu za ponavljanje postupka učini verovatnim okolnosti na kojima se zasniva predlog, kao i okolnosti da je predlog stavljen u zakonskom roku.⁶ U slučajevima navedenim pod 1), 6), 8) i 11) stranka može da traži ponavljanje postupka samo ako bez svoje krivice nije bila u stanju da u ranijem postupku iznese okolnosti zbog kojih traži ponavljanje. Ako je rešenje po kome se traži ponavljanje postupka bilo predmet upravnog spora, ponavljanje se može dozvoliti samo zbog onih činjenica koje je organ utvrdio u ranijem upravnom postupku, a i ne zbog onih koje je utvrdio sud u postupku.⁷

Postoje dva roka za podnošenje predloga za ponavljanje postupka. Subjektivni rok iznosi mesec dana od saznanja a objektivni iznosi 5 godina od dana dostavljanja rešenja. Stranka može da traži ponavljanje postupka u roku od jednog meseca u slučaju tač. 1. od dana kada je mogla izneti nove činjenice odnosno upotrebiti nove dokaze, u slučaju tač. 2. i 3. od dana kada je saznala za pravosnažnu presudu u krivičnom postupku ili postupku za privredni prestup, a ako se krivični postupak ne može sprovesti-od dana kada je saznala za obustavu tog postupka ili za okolnosti zbog kojih se postupak ne može pokrenuti ili nema mogućnosti za krivično gonjenje, odnosno za gonjenje za krivični prestup, u slučaju tač. 5. od dana kada je mogla upotrebiti novi akt (presudu, rešenje), u slučaju tač. 4,6,7 i 8. od dana kada je saznala razlog za ponavljanje i u slučaju tač.11. od dana kada joj je dostavljeno rešenje. Ako je rok počeo da teče pre konačnosti rešenja, rok će se računati od dana kad rešenje postane konačno, odnosno od dana dostavljanja konačnog rešenja nadležnog organa.

Po isteku roka od pet godina stranka više ne može tražiti ponavljanje postupka, niti se može pokrenuti po službenoj dužnosti.⁸

⁵ S. Popović, M. Petrović, M. Prica, *Upravno pravo Opšti deo*, SVEN, Niš 2011, 298-299.

⁶ Predlog za ponavljanje postupka stranka predaje ili šalje organu koji je u predmetu rešavao u prvom stepenu ili organu koji je doneo rešenje kojim je postupak okončan. Javni tužilac može da traži ponavljanje postupka pod istim uslovima kao i stranka. S. Lilić, *Upravno pravo i upravno procesno pravo*, Pravni fakultet, Beograd 2013, 536.

⁷ *Ibid*, 573.

⁸ Ponavljanje se izuzetno može tražiti odnosno pokrenuti posle roka od pet godina ali samo iz razloga u tač. 2, 3, 5. P. Dimitrijević (2013), 424.

U postupku za ponavljanje upravnog postupka rešava onaj organ koji je doneo rešenje kojim je postupak okončan. Kada se ponavljanje traži po rešenju koje je doneto u drugom stepenu, prvostepeni organ koji primi predlog za ponavljanje priključice spise predmeta predlogu i poslaće organu koji je rešavao u drugom stepenu. Kada organ nadležan za rešavanje primi predlog najpre će da utvrdi da li je blagovremen i izjavljen od strane ovlašćenog lica, kao i da li je okolnost na kojoj se predlog zasniva učinjena verovatnim. Ukoliko to nije slučaj, nadležni organ će svojim zaključkom odbaciti predlog a ukoliko su ispunjeni navedeni uslovi nadležni organ će ispitivati da li su okolnosti koje se navode kao razlog za ponavljanje postupka takvi da bi mogli dovesti do ponavljanja postupka i ako to nije slučaj odbiće predlog svojim rešenjem. U suprotnom doneće zaključak o dozvoli ponavljanja postupka i odrediti u kom obimu će se postupak ponoviti. Zaključak kojim se dozvoljava ponavljanje postupka odlaže izvršenje rešenja protiv kojeg je izjavljeno.⁹

Na podlozi rezultata dobijenih u ponovljenom postupku, kao i u ranijem postupku, nadležni organ donosi rešenje o glavnoj stvari. Tim rešenjem može ranije rešenje ostaviti na snazi ili zameniti novim. Ako se ranije rešenje zamenjuje novim, nadležni organ može ranije rešenje poništiti ili ukinuti. Protiv zaključka donetog o predlogu za ponavljanje postupka kao i rešenja donetog u ponovljenom postupku može se izjaviti žalba samo kada je taj zaključak odnosno rešenje doneo prvostepeni organ. Ako je to učinio drugostepeni organ, onda se može direktno pokrenuti upravni spor.¹⁰

2.1.1. Ponavljanje upravnog postupka na osnovu rešenja novog ZUP-a RS

Naša država je donela novi ZUP RS, čije odredbe treba u potpunosti da stupe na snagu tokom 2017. god. Jedan od instituta koji je pretrpeo modifikacije jeste i ponavljanje upravnog postupka.

Postojećim razlozima rešenjima novog ZUP-a, za ponavljanje postupka, je pridodat sledeći: „ako stav iz naknadno donete odluke Evropskog suda za ljudska prava u istoj stvari može biti od uticaja na zakonitost okončanja upravnog postupka“ Takođe došlo je i do promene rokova u kojima se može tražiti ponavljanje postupka, tako da stranka može podneti predlog u roku od 90 dana od dana saznanja za razloge ponavljanja ili od dana kada je stekla mogućnost upotrebe novih dokaza, odnosno u roku od 6 meseci od

⁹ Kada je prema okolnostima slučaja to moguće, a u interesu je ubrzanja postupka, nadležni organ može, čim utvrdi postojanje uslova za ponavljanje, preći na one radnje postupka koje se imaju ponoviti, ne donoseći poseban zaključak o ponavljanju. S. Lilić (2013), 538.

¹⁰ D. Vasiljević (2009), 339.

dana objavljivanja odluke Evropskog suda za ljudska prava u „Službenom glasniku Republike Srbije“.¹¹

2.2. Uporedno-pravni prikaz

Do raspada zajedničke države važio je Jugoslovenski Zakon o opštem upravnom postupku iz 1986. godine.¹² U pogledu navedenog Zakona razlikovao se od prvog Zakona o opštem upravnom postupku iz 1930. najvećim delom u pogledu rešenja koja su vezana za političko uređenje uprave dok su osnovna načela i postupak preuzeti iz rešenja navedenog Zakona (počev od Zakona o opštem upravnom postupku FNRJ iz 1956.).¹³

2.2.1. Republika Crna Gora

U upravnom postupku Crne Gore ponavljanje postupka ima značaj vanrednog pravnog sredstva u upravnom postupku jer se može tražiti, odnosno ostvariti tek po donošenju rešenja protiv koga se ne može izjaviti žalba. Do ponavljanja može doći samo na zahtev stranke. Rok za podnošenje zahteva za ponavljanje postupka iznosi 30 dana od dana kada je stranka saznala za razloge za ponavljanje ili od dana kada je stekla mogućnost da upotrebi nove dokaze. Rok je od šest meseci od saznanja za respektivnu i respektabilnu odluku Evropskog suda za ljudska prava. Objektivni rok iznosi 3 godine od dana dostavljanja rešenja stranci.¹⁴

Razlozi za ponavljanje postupka su navedeni taksativno, i svaki od njih je dovoljan za ponavljanje postupka, i to su:

1. da se sazna za nove činjenice ili stekne mogućnost da se upotrebe novi dokazi koji bi, sami ili u vezi sa već izvedenim dokazima i upotrebljenim, mogli dovesti do drugačijeg rešenja da su te činjenice, odnosno dokazi bili izneseni, odnosno upotrebljeni u ranijem postupku;
2. se rješenje javnopravnog organa koji je vodio upravni postupak zasniva na nekom prethodnom pitanju, a nadležni javnopravni organa je to pitanje kasnije rešio bitno drugačije;
3. je u donošenju rešenja učestvovalo ovlašćeno službeno lice koje je po zakonu moralo biti izuzeto, ili je rešenje donelo lice koje nije bilo ovlašćeno za njegovo donošenje;

¹¹ Z. Tomić, „Upravni postupak u Srbiji *de lege ferenda*“, *Usklađivanje poslovnog prava Srbije sa pravom Evropske unije* (ur. V. Radović), Beograd 2012, 349-350.

¹² Zakon o izmenama i dopunama zakona o općem upravnom postupku, *Sl. list SFRJ*, br. 9/86.

¹³ Opširnije D. Milkov, „Reforme upravno-procesnog zakonodavstva u Srbiji“, *Zbornik radova* 1/2012, 34-37.

¹⁴ Đ. Blažić, *Osnove upravnog postupka Crne Gore*, Fakultet za državne i evropske studije, Podgorica 2015, 137.

4. kolegijalni organ koji je donio rešenje nije odlučivao u propisanom sastavu ili ako za rešenje nije glasala propisana većina;
5. licu koje je imalo pravo da učestvuje u svojstvu stranke u upravnom postupku nije bila podataka mogućnost da učestvuje u postupku;
6. stranku nije zastupao zakonski zastupnik, a u skladu sa Zakonom je trebalo da je zastupa;
7. je Ustavni sud Crne Gore, u postupku po ustavnoj žalbi, utvrdio povredu ljudskih ili manjinskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom;
8. se rešenje u bitnom razlikuje od ranijih odluka koje je javnopravni organa doneo u bitno istovetnim upravnim stvarima;
9. stav odluke Evropskog suda za ljudska prava u istovetnoj stvari, donete do pravosnažnosti rešenja, može biti od uticaja na zakonitost rešenja.¹⁵

U zahtevu za ponavljanje postupka stranka nije dužna da dokaže, već samo da učini verovatnim razloge zbog kojih traži ponavljanje postupka. Zahtev za ponavljanje postupka nema odložno dejstvo u odnosu na izvršenje rešenja po kojem se ponavljanje predlaže. To je pravilo. Ipak, ali samo izuzetno, organa nadležan za odlučivanje o zahtjevu može da rešenjem odložiti izvršenje, i to pod sledećim uslovima, kumulativno: 1) Ako bi izvršenje nanelo štetu stranci koja bi se teško mogla nadoknaditi; 2) Ako odlaganje nije protivno javnom interesu; 3) Ako se odlaganjem ne bi nanela veća nenadoknadiva šteta ili drugoj stranci, odnosno zainteresovanom licu. Eventualno dozvoljeno odlaganje izvršenja traje do donošenja upravnog akta kojim se predlog za ponavljanje odbacuje ili odbija, odnosno uvažava sam ponavljanje dozvoljava.

O predlogu za ponavljanje odlučuje organa čijim je rešenjem okončan postupak, onaj koji je meritorno (o samoj stvari) konačno odlučivao u upravnom postupku. Da bi predlog za ponavljanje postupka mogao biti meritorno razmatran, neophodno je da su ispunjena tri osnovna formalnoprocesna uslova: 1) Blagovremenost predloga za ponavljanje ceni se prema pravilima iz člana 132 st. 2-3; 2) Izjavljenost predloga od strane ovlašćenog lica, a to je stranka, odnosno njeni pravni sledbenici; 3) Okolnost, razlog iz člana 132 stav 1, na kome se zasniva predlog, mora da bude učinjen verovatnim.

Kada nema formalnoprocesnih smetnji organa načinje suštinu stvari, razmatrajući da li postoji mogućnost da se zasnovanu na istaknutom razlogu donese različita odluka u odnosu na raniju. Ako je nesumnjivo da postojanje razloga, na koji se stranka u predlogu poziva, nije bilo otpada realna potreba i interes da se postupak obnavlja. U tom slučaju će predlog za ponavljanje biti odbijen, rešenjem.

Kada su ispunjeni propisani zakonski uslovi za ponavljanje postupka nadležni organ donosi rešenje o dozvoljavanju ponavljanja i obimu ponavlja-

¹⁵ Čl. 132, Zakon o upravnom postupku, *Sl. list Crne Gore*, br. 56/14.

nja. U konkretnom slučaju ono odlaze izvršenje rešenja donetog u postupku čije je ponavljanje dozvoljeno. Suspenzivno dejstvo rešenja kojim se dozvoljava ponavljanje traje do donošenja rešenja u ponovljenom postupku. U rešenju o dozvoljavanju ponavljanja navodi se razlog za ponavljanje činjenice iz kojih proizilazi da on stvarno postoji, kao i značaj tog razloga u pogledu mogućnosti da se donese drugačija odluka u odnosu na ranije.

Skraćeni postupak ponavljanja ne podrazumeva obavezno donošenje rešenja kojim se ponavljanje dopušta – „Kad je da prema okolnostima slučaja moguće i u interesu je ubrzanja postupka“, tada se odmah prelazi na neophodne radnje ponavljanja.

Osnov za donošenje rešenja u ponovljenom postupku jesu, prije svega, činjenice utvrđene u tom postupku, ali i jedan ustanovljene u ranijem postupku - osim kada je reč o ponavljanju postupka u cjelini.

Pri rešavanju u ponovljenom postupku, organa je dužan da oceni: 1) dokaze na osnovu kojih je u ranijem postupku doneto rešenje i 2) naknadno pribavljene, nove dokaze. Kao rezultat ponovljenog postupka donosi se rešenje o upravnoj stvari koja je bila predmet postupka. Dva su moguća ishoda ponovljenog postupka: 1) potvrđivanje ranijeg rešenja i 2) zamenjivanje ranijeg rešenja novim rešenjem, drukčije sadržine. U ovoj drugoj situaciji, sudbina ranijeg rešenja nije uvijek ista: ono biva uklonjeno ili se dejstvom *ex tunc* – poništavanje toga rešenja, ili sa dejstvom *ex nunc* – ukidanje prvobitnog rešenja.

Kod poništavanja ranijeg rešenja, uklanjaju se sve pravno posledice koje je ono proizvelo od momenta donošenja, te ga novo rešenje u potpunosti zamenjuje (retroaktivno). Ukidanjem ranijeg rešenja, ne dira se u pravne posledice koje je ono do tada proizvelo, ili novo rešenje - koje ga zamenjuje od momenta ukidanju - stupa na mesto ranijeg u pogledu proizvođenja pravnih dejstva za ubuduće. Da li će doći do poništavanja ili ukidanju prvobitnog rešenja zavisi od svih okolnosti datog slučaja - prema proceni nadležnog organa. Pri tom će se naročito uzeti u obzir: 1) Da li je moguće ukloniti već proizvedene pravno učinke ranijeg rešenja; 2) Da li je razlog za ponavljanje postupka vezan za rad samog organa (na primer, stranci nije bila pružena mogućnost da učestvuje u postupku, čl. 132, st. 1, tač. 5), ili je, pak rezultat nekih drugih činjenica (kao razlog iz čl. 132, st. 1, tač. 7 i 9), itd.

Upravni akti koji se donose u vezi sa ponavljanjem postupka mogu se podeliti u dve grupe: 1) Akti doneti u vezi sa zahtevom za ponavljanje postupka: a.) rešenja kojim se odbija predlog za ponavljanje postupka; b) rešenje kojim se dozvoljava ponavljanje i 2) Akti koji se donose u ponovljenom postupku - rešenje glavne stvari a) rešenje kojim se potvrđuje ranije rešenje (ranije rešenje ostaje na snazi); b) rešenje kojim se poništava ili ukida ranije rešenje.

Pravna zaštita protiv svih rešenja donetih u vezi sa ponavljanjem postupka ima sledeći izgled: protiv rešenja prvostepenog organa - donetih u vezi sa ponavljanjem postupka - stranka može da izjaviti žalbu. Rešenje drugostepenog organa doneto povodom takve žalbe može da se napadati tužbom u upravnom sporu. Protiv rešenja drugostepenog organa - donetih u vezi sa ponavljanjem postupka - može da se neposredno pokrenuti upravni spor, a ne može da se izjavi žalba.¹⁶

2.2.2. Republika Hrvatska

U upravnom postupku u Hrvatskoj propisano je postojanje ponavljanja postupka. Zahtev za obnovu postupka može podneti stranka, ali se može podneti i po službenoj dužnosti. Razlozi za obnovu postupka su procesno-pravne prirode i obnova je moguća ako nastupi neki od sledećih:

1. ako se sazna za nove činjenice ili stekne mogućnost da se upotrebe novi dokazi koji bi sami ili u vezi sa već izvedenim ili upotrebljenim dokazima, mogli dovesti do drugačijeg rešenja da su te činjenice, odnosno dokazi bili izneseno odnosno upotrebljeni u upravnom postupku,
2. ako je rešenje povoljno za stranku doneseno na temelju neistinitih navoda stranke kojima je službena osoba dovedena u zabunu;
3. ako je rešenje donela osoba koja nije ovlašćena za njegovo donošenje ili osoba koja je morala biti izuzeta;
4. ako kolegijalno telo koje je donelo rešenje nije rešavalo u propisanom sastavu ili ako za rešenje nije glasala propisana većina;
5. ako osobi koja je sudelovala u svojstvu stranke nije dana mogućnost sudelovanja u postupku,
6. ako stranku nije zastupao zakonski zastupnik.
7. ako osobi koja je sudelovala u postupku nije dana mogućnost da se služi svojim jezikom i pismom.

Obnova postupka se može tražiti protiv rešenja protiv koga nije dozvoljena žalba, u roku od 30 dana od dana saznanja za razloge obnove postupka ili sticanja mogućnosti za upotrebu istih (subjektivni rok), odnosno u roku od tri godine od dana dostavljanja rešenja stranci (objektivni rok).

O predlogu za obnovu postupka odlučuje javnopravno telo koje je donelo rešenje protiv koga se ne može izjaviti žalba. Svojom rešenjem javnopravno telo može da odbaci predlog ako nisu ispunjeni uslovi za podnošenje predloga (neblagovremenost, neovlašćeno lice) ili da odbije predlog ako utvrdi da nisu verodostojni razlozi za ponavljanje postupka, nakon utvrđivanja da su ispunjeni uslovi za njegovo podnošenje.

¹⁶ Opširnije Đ. Blažić, Priručnik za primjenu Zakona o upravnom postupku, www.mup.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=216697&rType=2, 26.09.2016.

Najzad ako utvrdi da su verodostojne okolnosti za podnošenje predloga može doneti rešenje da se postupak obnovi, kao i u kom obimu će se postupak obnoviti. Ovo rešenje odlaže izvršenje rešenja protiv koga se tražila obnova postupka.

Po sprovedenom postupku obnove postupka, nadležno telo donosi odluku o glavnoj stvari koja je bila predmet obnovljenog postupka. Svojim rešenjem on može da ranije rešenje ostavi na snazi ili da ga zameni novim u kom slučaju će ranije rešenje poništiti ili ukinuti. Protiv rešenja kojim je odlučeno protiv rešenja donetog u prvostepenom postupku može se izjaviti žalba dok se protiv drugostepenog rešenja može direktno pokrenuti upravni spor.¹⁷

3. Zaključak

Kompleksnost upravnog postupka je dovela do propisivanja široke „lepeze“ pravnih lekova putem kojih stranke u upravnom postupku, ali i druga ovlašćena lica (nadležni organ, zainteresovana lica) mogu da osporavaju upravne akte koji su doneli upravni organi u vršenju svojih upravnih delatnosti. Jedan od takvih pravnih lekova jeste i ponavljanje postupka. Reč je o pravnom leku, koji ima osobine i redovnog i vanrednog pravnog sredstva s obzirom na činjenicu da se može izjaviti kako protiv rešenja (prvostepenog ili drugostepenog) protiv koga žalba nije dopuštena (rešenje je postalo konačno ali ne i pravosnažno) što je karakteristika redovnog pravnog leka ali ima karakteristike i vanrednog pravnog leka jer se može koristiti samo u određenim slučajevima (koji su po pravili taksativno navedeni u samom ZUP-u). Takođe ni razlozi za korišćenje ovog vanrednog pravnog sredstva nisu čisto procesno-pravne prirode pre svega iz razloga što se odnosi na činjenice a u krajnjem slučaju (osim ostavljanja ranijeg rešenja kao važećeg) može da dovede do poništavanja, ukidanja odnosno menjanja ranijeg rešenja nakon sprovedenog ponovljenog postupka. Ovo ukazuje na pravne posledice primene navedenog pravnog sredstva u upravnom postupku, a ne samo procesne kako se često pravno rezonuje navedeno pravno sredstvo.

Kada je reč o odnosnim državama, vidimo da one, u svojim osnovnim postulatima, nisu napustile austrijski model regulisanja upravnog postupka u pogledu navedenog pravnog leka, koji je važio u bivšoj državi na osnovu Zakona o opštem upravnom postupku iz 1986. god. Kada je reč o razlozima za ponavljanje postupka možemo videti da su Hrvatska i Crna Gora u svom upravnom postupku propisale manji broj razloga za ponavljanje postupka, što svakako doprinosi efikasnosti postupka, ali se, po

¹⁷ Opširnije čl. 123-127, Zakon o općem upravnom postupku, *Narodne novine*, br. 47/09

našem skromnom mišljenju, kao problematično javlja nepropisivanje presude Evropskog suda pravde za ljudska prava kao razloga za žalbu, imajući u vidu da je i Hrvatska ratifikovala ovu konvenciju i postala je sastavni deo njenog prava, kao i postojanje presude Ustavnog suda Crne Gore o povredi ljudskih i manjinskih prava, kao osnova za primenu navedenog pravnog leka. Imajući u vidu da je, počev od međunarodno-pravnih propisa preko Ustava i zakona zagantovano pravo na upotrebu svog jezika i pisma u postupku, prema našem skromnom mišljenju, ovako propisan razlog donosi dodatne troškove stranci u dokazivanju i udaljava samim tim stranku od primene navedenog razloga. Sa druge strane Srbija je izmenama ZUP-a propisala odluku u istoj stvari Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu ESLJP) kao razlog za primenu ponavljanja postupka kao vanrednog pravnog leka i to ako stav ESLJP u istoj stvari može da utiče na zakonitost ponavljanja postupka, dok je u Crnoj Gori ta mogućnost ograničena samo do momenta pravosnažnosti rešenja, i smatramo da je to bolje rešenje imajući u vidu da je reč o vanrednom pravnom sredstvu koje se podnosi do momenta pravosnažnosti rešenja odnosno kada je rešenje postalo konačno a ne i pravosnažno, dok se novim ZUP-om RS faktički otvara mogućnost primene ovog razloga i nakon pravosnažnosti rešenja, i pored činjenice da je upotreba navedenog razloga ograničena na 6 (šest) meseci od dana objavljivanja odluke ESLJP u „Sl.glasniku RS“.

U pogledu rokova možemo videti da su u upravnom postupku RS propisani duži rokovi za primenu ovog instituta, dok u upravnom postupku Hrvatske i Crne Gore to nije slučaj. Imajući u vidu da je ovaj institut vanredno pravno sredstvo koje se može koristiti samo u zakonom taksativno propisanim slučajevima, prema našem skromnom mišljenju, nema potrebe za toliko dugim rokovima i otuda je u skladu sa načelima ekonomičnosti i efikasnosti upravnog postupka potrebno predvideti kraće rokove za primenu navedenog instituta u našem pravu.

Najzad važno je istaći da se u pogledu primene navedenog pravnog instituta u upravnom postupku države kandidati za članstvo u EU ugledaju na rešenja koja se primenjuju u tzv evropskom upravnom prostoru. Takav je slučaj sa našom državom i Crnom Gorom.

Miloš Denović

PhD student

Faculty of Law, University of Priština temporarily seated in Kosovska Mitrovica,

**LEGAL FRAMEWORK OF REGULATING
REOPENING OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS
– WITH A SPECIAL REVIEW OF SERBIA,
MONTENEGRO AND CROATIA**

Summary

As regards the aforementioned states (Serbia, Montenegro and Croatia), we can see that they, in their basic postulates, did not abandon the Austrian model of regulation of administrative proceedings with respect to the remedy at hand, which was in force in the former country under the Law on Administrative Procedure of 1986. When it comes to reasons for reopening of a proceeding, Croatia and Montenegro in their respective administrative proceedings prescribed a smaller number of reasons for reopening, which certainly contributes to the efficiency of the proceeding. However, in our humble opinion, there is a problem with failure to enact the verdict of the European Court of Human Rights as a reason for the appeal, bearing in mind that Croatia has ratified this Convention and has become an integral part of its law, as well as the judicial decision of the Constitutional Court of Montenegro on the violation of human and minority rights, as the basis for implementing the above-mentioned remedy. Bearing in mind that international legal regulations/directives, the Constitution and the law guarantee the right to use one's mother tongue and alphabet in the proceedings, in our humble opinion, such a prescribed reason incurs additional costs to the party in the course of giving evidence and thus distances the party from making use of this reason. On the other hand, Serbia, through amendments to the Law on Administrative Proceedings, prescribed a decision on the same issue of the European Court of Human Rights (hereinafter referred to as ECtHR) as the reason for reopening of proceedings as an extraordinary remedy if the opinion of the ECtHR on the same issue can affect the validity of reopening of proceedings. The new Law on Administrative Proceedings of the Republic of Serbia actually opens up the possibility of applying this reason after the decision has become valid, despite the fact that the use of

this reason is limited to six (6) months from the date of publication of the decision of the ECtHR in “Službeni glasnik of the Republic of Serbia“.

Key words: extraordinary legal remedy, Law on Administrative Proceedings of Serbia, Law on Administrative Proceedings of Croatia, Law on Administrative Proceedings of Montenegro, Serbia, Croatia, Montenegro.