

K r a t a k
v o d i č
k r o z

preispitivanje
zakonitosti
pravnih akata
u upravnom
postupku

KRATK VODIČ KROZ

*preispitivanje zakonitosti
pravnih akata u upravnom
postupku*

Izdavač
Ministarstvo prostora / Institut za urbane politike

Autor
Nikola Gagić

Dizajn i prelom
Dušan Rajić

Beograd, 2023.

SADRŽAJ:

1. Uvod	4
2. Preispitivanje zakonitosti pravnih akata u upravnom postupku	5
• <i>Osnovni pojmovi</i>	
• <i>Stranka u upravnom postupku</i>	
• <i>Ocena ustavnosti i zakonitosti, redovna i vanredna pravna sredstva u upravnom postupku</i>	
<i>/Ocena ustavnosti i zakonitosti, Inicijativa za pokretanje postupka ocene ustavnosti i zakonitosti, Postupak, Povrede prava, Sadržina inicijative, Redovna pravna sredstva, Žalba, Prigovor, Vanredna pravna sredstva, Menjanje i poništavanje rešenja u vezi sa upravnim sporom, Ponavljanje potupka, Poništavanje konačnog rešenja, Ukidanje rešenja, Poništavanje, ukidanje ili menjanje pravosnažnog rešenja na preporuku zaštitnika građana/</i>	
• <i>Inspekcijski nadzor</i>	
<i>/Predstavke građana i pravnih lica/</i>	
3. Zaključak	27

I UVOD

Cilj ovog vodiča je da pruži osnovne informacije i znanja u vezi sa preispitivanjem zakonitosti opštih i pojedinačnih pravnih akata, odnosno o mogućnostima za učešće građana u preispitivanju zakonitosti akata, čija pravna dejstva utiču na prostor, životnu sredinu i javni interes.

Prvenstveno, u vodiču su objašnjeni osnovni pojmovi u vezi sa razumevanjem preispitivanja zakonitosti opštih i pojedinačnih pravnih akata u upravnom postupku. Zatim, su prikazane osnovne informacije u vezi sa funkcionisanjem preispitivanja zakonitosti opštih pravnih akata putem ocene ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom, kao i preispitivanja zakonitosti pojedinačnih pravnih akata kroz redovna i vanredna pravna sredstva.

Na samom kraju ovaj vodič se bavi sistemom inspeksijskih organa u Republici Srbiji i inspeksijskim nadzorom, najdinamičnijom temom, koja predstavlja vitalni organ funkcionisanja jedne države i najbitniji element preventivne zaštite prostora, životne sredine i javnog interesa.

II PREISPITIVANJE ZAKONITOSTI OPŠTIH I POJEDINAČNIH PRAVNIH AKATA U UPRAVNOM POSTUPKU

1. OSNOVNI POJMOVI

Na samom početku neophodno je da skrenemo pažnju da Zakon o opštem upravnom postupku predstavlja osnovni i krovni zakon koji reguliše upravni postupak i funkcionisanje upravnog sistema u Republici Srbiji. S tim u vezi, neophodno je da definišemo osnovne pojmove u vezi sa funkcionisanjem pravnog sistema u Republici Srbiji. Kada govorimo o preispitivanju zakonitosti opštih i pojedinačnih pravnih akata, neophodno je da utvrdimo značenje navedenih pojmova. Međutim, da bismo shvatili značenje opšteg i pojedinačnog pravnog akta, neophodno je da se definišu osnovni pojmovi pravnog sistema - pravna norma i pravni akt.

Kao što ćelija predstavlja osnovnu jedinicu građe svih živih bića, tako i pravna norma predstavlja osnovni element prava. Regulisanje najbitnijih društvenih procesa se odvija putem pravnih normi. S tim u vezi, da bi jedna pravna norma bila fizički i pismeno zabeležena, neophodno je postojanje pravnog akta. Pravni akt je pisani tekst, koji predstavlja skup zabeleženih pravnih normi, te čini stvaralački deo pravnog sistema. Pravna norma predstavlja osnovni element pravnog akta.

Kada govorimo o pravnim aktima, neophodno je da definišemo osnovne podele pravnih akata.

Pravni akti mogu da se razlikuju prema:

- vrsti društvenih odnosa koje uređuju razlikuju se akti koji regulišu imovinsko-pravne odnose, krivično-pravni odnosi itd.;
- subjektu koji ih donose razlikuju se akti koje donose državni organi, društvene organizacije i privatna lica;

Međutim, najbitnija podela pravnih akata jeste podela na opšte i pojedinačne pravne akte. Opšti pravni ili kako se drugačije zovu apstraktni pravni akti, jesu oni akti koji sadrži opštu pravnu normu i odnose se na neodređen broj slučajeva i lica. U opšte pravne akte mogu da se svrstaju: ustav, zakoni, uredbe, pravilnici, odluke itd.

Pojedinačni pravni akt ili kako se drugačije zovu konkretni pravni akti, donose se na osnovu opštih pravnih akata i uređuju konkretne situacije, te se odnose na tačno određen, odnosno, odrediv broj lica i slučajeva. U pojedinačne pravne akte mogu da se svrstaju: rešenja (npr. rešenje o građevinskoj dozvoli), presude, privatno-pravni ugovori, itd.

Sa druge strane, osnovna razlika između opštih i pojedinačnih pravnih akata, predstavlja preispitivanje zakonitosti istih. Opšti pravni akti mogu da se preispituju samo u posebnom postupku ocene ustavnosti i zakonitosti, dok se pojedinačni pravni akti ispituju u posebnim postupcima, koji se pokreću na osnovu redovnih i vanrednih pravnih lekova (npr. na osnovu žalbe).

2. STRANKA U UPRAVNOM POSTUPKU

Prvenstveno, radi razumevanje pojma stranke u upravnom postupku, neophodno je definišemo značenje upravnog postupka i upravne stvari.

Upravni postupak jeste skup pravila koja državni organi i organizacije, organi i organizacije pokrajinske autonomije i organi i organizacije jedinica lokalne samouprave, ustanove, javna preduzeća, posebni organi preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija i pravna i fizička lica kojima su poverena javna ovlašćenja primenjuju kada postupaju u upravnim stvarima. S tim u vezi, upravna stvar jeste pojedinačna situacija u kojoj organ, neposredno primenjujući zakone, druge propise i opšte akte, pravno ili faktički utiče na položaj stranke tako što donosi upravne akte, donosi garantne akte, zaključuje upravne ugovore, preduzima upravne radnje i pruža javne usluge.

U skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku („Sl. glasnik RS”, br. 18/2016, 95/2018 i 2/2023, u daljem tekstu: ZUP) stranka u upravnom postupku može biti:

- stranka u upravnom postupku jeste fizičko ili pravno lice čija je upravna stvar predmet upravnog postupka i svako drugo fizičko ili pravno lice na čija prava, obaveze ili pravne interese može da utiče ishod upravnog postupka.
- stranka može da bude i organ, organizacija, naselje, grupa lica i drugi koji nisu pravna lica, pod uslovima pod kojima fizičko ili pravno lice može da bude stranka, ili kad je to određeno zakonom;
- zastupnici kolektivnih interesa i zastupnici širih interesa javnosti, koji su organizovani saglasno propisima, mogu da imaju svojstvo stranke u upravnom postupku, ako ishod upravnog postupka može da utiče na interese koje zastupaju.

Imajući u vidu navedene mogućnosti pokretanja i učestvovanja u upravnom postupku, možemo da razlikujemo dve kategorije stranaka – direktna i indirektna stranka. Direktna stranka je lice čija je upravna stvar predmet postupka, odnosno, ono zbog čega je postupak i pokrenut. Sa druge strane, indirektna stranka, odnosno, zainteresovano lice je subjekt čija se pravna situacija dodiruje, odnosno, lice koje ima pravni interes sa predmetom upravnog postupka, sa upravnom stvari direktne stranke.

3. OCENA USTAVNOSTI I ZAKONITOSTI, REDOVNA I VANREDNA PRAVNA SREDSTVA U UPRAVNOM POSTUPKU

Osnovna razlika između opštih i pojedinačnih pravnih akata, predstavlja preispitivanje zakonitosti istih. Opšti pravni akti mogu da se preispituju samo u posebnom postupku ocene ustavnosti i zakonitosti, dok se pojedinačni pravni akti ispituju u posebnim postupcima, koji se pokreću na osnovu redovnih i vanrednih pravnih lekova (npr. na osnovu žalbe).

OCENA USTAVNOSTI I ZAKONITOSTI

Ocenjivanje ustavnosti ili zakonitosti opštih akata, takozvana, normativna kontrola jeste osnovna nadležnost Ustavnog suda. Kada se govori o normativnoj kontroli, najčešće se radi o naknadnoj kontroli ustavnosti zakona, odnosno ustavnosti i zakonitosti svih drugih propisa

i opštih pravnih akata. Predmetna oblast ocene ustavnosti i zakonitosti opštih akata je regulisana:

- Ustavom republike Srbije („Sl. glasnik RS”, br. 98/2006 i 115/2021, u daljem tekstu: **Ustav**);
- Zakonom o ustavnom sudu („Sl. glasnik RS”, br. 109/2007, 99/2011, 18/2013, 103/2015, 40/2015 i 10/2023, u daljem tekstu: **Zakon o ustavnom sudu**).

Postupak za ocenjivanje ustavnosti ili zakonitosti opšteg akta pokreće se predlogom ovlašćenog predlagača ili rešenjem o pokretanju postupka. S tim u vezi, postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti predlogom mogu da pokrenu: državni organi, organi teritorijalne autonomije ili lokalne samouprave, kao i najmanje 25 narodnih poslanika („ovlašćeni predlagač”). Sa druge strane, Ustavni sud može na osnovu inicijative za pokretanje postupka ocene ustavnosti ili zakonitosti rešenjem da pokrene postupak u vezi sa istim.

Takođe, postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti Ustavni sud može da pokrene samostalno, na osnovu odluke koju donosi dvotrećinskom većinom glasova svih sudija.

INICIJATIVA ZA POKRETANJE POSTUPKA OCENE USTAVNOSTI I ZAKONITOSTI

Pre svega, pravo na podnošenje inicijative za pokretanje postupka ocene ustavnosti i zakonitosti **ima svako pravno ili fizičko lice** (u daljem tekstu „Inicijator“) u skladu sa Ustavom i Zakonom o Ustavnom sudu.

Inicijativa se podnosi neposredno na pisarnici Ustavnog suda, na adresi: Bulevar Kralja Aleksandra br. 15, u Beogradu, kao i putem pošte preporučenom pošiljkom. S tim u vezi, Inicijativa se smatra podnetom onog dana kada je predata Ustavnom sudu. Sa druge strane, ako je Inicijativa upućena preko pošte preporučeno, dan predaje pošti smatra se kao dan predaje Ustavnom sudu.

Postupak

Kada Ustavni sud primi predmetnu Inicijativu, postoje sledeće mogućnosti:

- Ustavni sud **zaključkom odbacuje Inicijativu**: (1) zbog nenadležnosti; (2) koja nije podneta u roku od šest meseci od prestanka važenja predmetnog odnosno spornog akta; (3) koja je nerazumljiva ili nepotpuna, odnosno koja sadrži druge nedostatke koji onemogućavaju postupanje Ustavnog suda; (4) koja je anonimna; (5) koja predstavlja zloupotrebu prava; (6) za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti ili zakonitosti opšteg akta koji nije donet; (7) za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti ili zakonitosti opšteg akta čiji je donosilac pravno prestao da postoji.
- Ukoliko Ustavni sud nađe da je Inicijativa neprihvatljiva, jer iznetim razlozima osporavanja nije potkrepljena tvrdnja da ima osnova za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti ili zakonitosti, **Inicijativu će rešenjem odbaciti**;
- Ukoliko Ustavni sud oceni da ima osnova za pokretanje postupka povodom inicijative, **postupak pokreće rešenjem**.

Imajući navedeno u vidu, u slučaju da je postupak pokrenut na osnovu inicijative na zahtev Ustavnog suda, odgovor na Inicijativu i rešenje o pokretanju postupka za ocenjivanje ustavnosti, odnosno zakonitosti opšteg akta, daje donosilac tog akta, odnosno organ koga on ovlasti. Povodom inicijative za ocenu ustavnosti zakona, odnosno ustavnosti ili zakonitosti drugog opšteg akta koji donosi Narodna skupština, Ustavni sud može, pre pokretanja postupka, da zatraži mišljenje od Narodne skupštine. Takođe, povodom inicijative za ocenu ustavnosti statuta autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, Ustavni sud može, pre pokretanja postupka, da zatraži mišljenje od skupštine autonomne pokrajine, odnosno skupštine jedinice lokalne samouprave. U toku postupka, a na zahtev donosioca osporenog opšteg akta, Ustavni sud može, pre donošenja odluke o ustavnosti ili zakonitosti, zastati sa postupkom i dati mogućnost donosiocu opšteg akta, da u određenom roku otkloni uočene neustavnosti ili nezakonitosti. Ako u određenom roku neustavnost ili nezakonitost ne bude otklonjena, Ustavni sud će nastaviti postupak.

Nakon sprovedenog postupka ocene ustavnosti i/ili zakonitosti, Ustavni sud može da donese odluku o odbijanju zahteva iz Inicijative, odnosno, odluku usvajanju zahteva iz iste. Kad Ustavni sud nakon sprovedenog postupka oceni da zahtev za utvrđivanje neustavnosti ili nezakonitosti iz Inicijative povodom koje je pokrenut postupak, nije osnovan, doneće odluku o njegovom odbijanju. S druge strane, kad Ustavni sud utvrdi da zakon, statut autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, drugi opšti akt ili kolektivni ugovor nije u saglasnosti s Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorom, taj zakon, statut autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, drugi opšti akt ili kolektivni ugovor prestaje da važi danom objavljivanja odluke Ustavnog suda u „Službenom glasniku Republike Srbije”.

Povrede prava

Svako kome je povređeno pravo konačnim ili pravnosnažnim pojedinačnim aktom, donetim na osnovu zakona ili drugog opšteg akta, za koji je odlukom Ustavnog suda utvrđeno da nije u saglasnosti s Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima ili zakonom, ima pravo da traži od nadležnog organa izmenu tog pojedinačnog akta, u skladu sa pravilima postupka u kome je pojedinačni akt donet.

Predlog za izmenu konačnog ili pravnosnažnog pojedinačnog akta, donetog na osnovu zakona ili drugog opšteg akta, za koji je odlukom Ustavnog suda utvrđeno da nije u saglasnosti sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima ili zakonom, može se podneti u roku od šest meseci od dana objavljivanja odluke u “Službenom glasniku Republike Srbije”, ako od dostavljanja pojedinačnog akta do podnošenja predloga ili inicijative za pokretanje postupka nije proteklo više od dve godine.

Imajući navedeno u vidu, ako se utvrdi da se izmenom pojedinačnog akta ne mogu otkloniti posledice nastale usled primene opšteg akta za koji je odlukom Ustavnog suda utvrđeno da nije u saglasnosti sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima ili zakonom, Ustavni sud može odrediti da se ove posledice otklone povraćajem u pređašnje stanje, naknadom štete ili na drugi način.

”Postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti predlogom mogu da pokrenu: državni organi, organi teritorijalne autonomije ili lokalne samouprave, najmanje 25 narodnih poslanika ili rešenjem kojim Ustavni sud može pokrenuti postupak ocene ustavnosti i zakonitosti na osnovu inicijative u vezi sa tim. Takođe, postupak Ustavni sud može da pokrene samostalno, na osnovu odluke koju donosi dvotrećinskom većinom glasova svih sudija. Pravo na podnošenje inicijative za pokretanje postupka ocene ustavnosti i zakonitosti ima svako pravno ili fizičko lice u skladu sa Ustavom i Zakonom o Ustavnom sudu.”

Sadržina inicijative

Na samom kraju, skrećemo pažnju na obavezne elemente Inicijative. Inicijativa za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti ili zakonitosti u skladu sa Zakonom o ustavnom sudu, sadrži: (1) naziv opšteg akta čija se ustavnost ili zakonitost osporava; (2) naziv i broj službenog glasila u kome je opšti akt objavljen, ako je objavljivanje izvršeno u službenom glasilu - ako opšti akt čija se ustavnost ili zakonitost osporava nije objavljen u službenom glasilu, uz predlog se prilaže i overeni prepis tog akta; (3) oznaku odredbe ili odredaba opšteg akta čija ustavnost ili zakonitost se osporava; (4) odredbe Ustava, odnosno zakona u odnosu na koje se osporava ustavnost ili zakonitost opšteg akta; (5) razloge osporavanja i druge podatke od značaja za ocenjivanje ustavnosti ili zakonitosti osporenog opšteg akta; (6) predlog, odnosno zahtev kako da se odluči; (7) podatke o predlagaču, odnosno podnosiocu inicijative; (8) potpis predlagača, odnosno podnosioca inicijative.

REDOVNA PRAVNA SREDSTVA

Redovna pravna sredstva u upravnom postupku predstavljaju osnovno zaštitno sredstvo protiv upravnih akata (rešenja). Redovna pravna sredstva u upravnom postupku jesu žalba i prigovor.

Žalba

Žalba u upravnom postupku predstavlja osnovno redovno pravno sredstvo. U upravnom postupku žalba je dozvoljena da se izjavi protiv upravnog akta, i to rešenja, a ne protiv zaključka. Protiv rešenja prvostepenog organa stranka ima pravo na žalbu, ako žalba nije zakonom isključena. S tim u vezi, protiv rešenja Vlade Republike Srbije ne može se podneti žalba. Protiv prvostepenog rešenja žalbu može podneti svako lice na čija prava, obaveze ili pravne interese može da utiče ishod upravnog postupka, u roku u kome žalbu može podneti stranka. Sa druge strane, stranka ima pravo i na žalbu ako rešenje nije izdato u zakonom određenom roku, što se drugačije naziva **žalba zbog ćutanja uprave**, koja je u praksi česta pojava. Osnovni rok za žalbu u upravnom postupku iznosi 15 dana, te se žalba

podnosi u od 15 dana od obaveštavanja stranke o rešenju, ako zakonom nije drukčije propisano. Međutim, kod žalbe zbog ćutanja uprave, odnosno, kad organ ne izda rešenje u zakonom propisanom roku žalba može da se podnese posle isteka tog roka, a najkasnije u roku od godinu dana od isteka tog roka. Najbitnija pravna posledica koja nastaje zbog podnošenja žalbe jeste odložno dejstvo žalbe. S tim u vezi, sporno rešenje ne može da se izvrši dok ne istekne rok za žalbu, ako zakonom nije drukčije propisano. Žalba odlaže izvršenje rešenja i dok žalilac ne bude obavešten o rešenju kojim je odlučeno o žalbi.

Žalba može da se podnese, odnosno, rešenje može da se pobija u sledećim situacijama:

- zbog toga što u njemu nije uopšte ili nije pravilno primenjen zakon, drugi propis ili opšti akt;
- zbog toga što ga je doneo nenadležni organ;
- zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja;
- zbog toga što je iz utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak o činjeničnom stanju;
- zbog povrede pravila postupka;
- zbog toga što su prekoračene granice ovlašćenja pri odlučivanju po slobodnoj oceni ili zbog toga što rešenje nije doneto saglasno cilju zbog koga je to ovlašćenje dato;
- zbog toga što nije pravilno primenjeno ovlašćenje za odlučivanje po slobodnoj oceni;
- zbog toga što nije doneto saglasno garantnom aktu.

U ovom delu je neophodno da skrenemo pažnju da se u žalbi obavezno mora navesti rešenje koje se pobija i označiti naziv organa koji ga je doneo, kao i broj i datum rešenja i potpis žalioca. Sa druge strane, dovoljno je da žalilac u žalbi izloži u kom je pogledu nezadovoljan rešenjem, ali žalbu ne mora posebno obrazložiti.

Osnovni karakter žalbe u upravnom postupku predstavlja devolutivnost iste, a što znači da o žalbi odlučuje hijerarhijski viši organ od onog organa koji je doneo upravni akt – rešenje, čime se obezbeđuje pravna sigurnost i nezavisnost u upravnom postupku. Osnovno je pravilo da se žalba predaje upravo prvostepenom organu, odnosno, organu koji je doneo ožalbeni upravni akt – rešenje, a koji nakon određenih pravnih radnji žalbu prosleđuje drugostepenom organu. Žalba se predaje

u dovoljnom broju primeraka za organ i protivnu stranku (ukoliko postoji).

Međutim, ako je žalba predata drugostepenom organu, on je odmah prosleđuje prvostepenom organu, te se smatra da je blagovremena žalba koja je u roku predata drugostepenom organu. Sa druge strane, u slučaju podnošenja žalbe zbog ćutanja uprave, odnosno, žalbe koja je podneta zato što rešenje nije izdato u zakonom određenom roku, predaje se drugostepenom organu.

Prigovor

Prigovor predstavlja redovni pravni lek u upravnom postupku. Prigovor predstavlja pravno sredstvo remonstrativnog karaktera, odnosno, po prigovoru odlučuje isti organ (rukovodilac organa) na čije se postupanje i podnosi prigovor.

U skladu sa ZUP-om, prigovor može da se izjavi zbog neispunjenja obaveza iz upravnog ugovora, zbog upravne radnje i zbog načina pružanja javnih usluga, ako ne može da se izjavi drugo pravno sredstvo u upravnom postupku.

Prigovor se izjavljuje u roku od:

- šest meseci od propuštanja organa da ispuni obavezu iz upravnog ugovora;
- 15 dana od preduzimanja upravne radnje ili od propuštanja da se upravna radnja preduzme;
- 15 dana od kada se javna usluga ne pruža tako da obezbedi uredno i kvalitetno, pod jednakim uslovima, ostvarivanje prava i zadovoljavanje potreba korisnika.

Prigovor se izjavljuje rukovodiocu organa na čije se postupanje odnosi, koji i odlučuje o prigovoru. S tim u vezi, o prigovoru se odlučuje rešenjem, koje se izdaje u roku od 30 dana od prijema prigovora.

VANREDNA PRAVNA SREDSTVA

Vanredna pravna sredstva u upravnom postupku predstavljaju dodatnu pravnu zaštitu od nezakonitosti i nepravilnosti upravnih akata, kao i zaštitu javnog interesa. Vanredna pravna sredstva su uperena protiv konačnih, izvršnih i/ili pravnosnažnih pravnih akata, te se koriste u slučaju nemogućnosti podnošenja redovnih pravnih lekova.

U skladu sa ZUP-om vanredna pravna sredstva u Republici Srbiji se formalno nazivaju posebni slučajevi ukidanja i menjanja rešenja, i u navedeno spadaju sledeća vanredna pravna sredstva:

- Menjanje i poništavanje rešenja u vezi sa upravnim sporom;
- Ponavljanje postupka;
- Poništavanje konačnog rešenja;
- Ukidanje rešenja;
- Poništavanje, ukidanje ili menjanje pravnosnažnog rešenja na preporuku Zaštitnika građana.

Menjanje i poništavanje rešenja u vezi sa upravnim sporom

Menjanje i poništavanje rešenja u vezi sa upravnim sporom jeste vanredno pravno sredstvo u upravnom postupku koje predstavlja oblik samokontrole organa koji je doneo sporni akt, koji se tužbom osporava u upravnom sporu. S tim u vezi, upravo taj organ koji je doneo upravni akt jeste i tuženi u upravnom sporu. U skladu sa navedenim i članom 175. ZUP-a, Organ protiv čijeg rešenja je blagovremeno pokrenut upravni spor može do okončanja upravnog spora, ako uvažava sve zahteve tužbe, poništiti ili izmeniti svoje rešenje iz razloga zbog kojih bi sud mogao da poništi to rešenje, ako se time ne vređa pravo stranke u upravnom postupku ili trećeg lica.

Ponavljanje postupka

Ponavljanje postupka jeste vanredan pravni lek u upravnom postupku, koji se isključivo može koristiti protiv nastupanja konačnosti rešenja, te se ponavljanje postupka može javiti u sledećim situacijama: (1) ponavljanje drugostepenog postupka, odnosno, postupka okončanog drugostepenim rešenjem, kada je drugostepenim rešenjem meritorno odlučeno o upravnoj stvari; (2) ponavljanje prvostepenog postupka, koji je okončan rešenjem protiv kojeg je žalba bila isključena; kao i (3) ponavljanje prvostepenog postupka koje je okončano rešenjem protiv koga žalba nije korišćena.

Imajući navedeno u vidu, postupak koji je okončan rešenjem protiv kojeg ne može da se izjavi žalba (konačno rešenje) ponavlja se:

- ako se sazna za nove činjenice ili stekne mogućnost da se izvedu novi dokazi koji bi, sami ili u vezi sa ranije iznetim činjenicama ili izvedenim dokazima, mogli da dovedu do drukčijeg rešenja;
- ako se rešenje povoljno po stranku zasniva na neistinitim tvrdnjama stranke kojima je ovlašćeno službeno lice dovedeno u zabludu;
- ako je rešenje donelo neovlašćeno lice, ili je postupak vodilo ili u njemu odlučivalo neovlašćeno lice ili lice koje je moralo biti izuzeto;
- ako kolegijalni organ nije odlučivao u propisanom sastavu ili ako za rešenje nije glasala propisana većina članova kolegijalnog organa;
- ako licu koje je moglo da ima svojstvo stranke nije pružena prilika da učestvuje u postupku;
- ako stranka nije bila zastupana saglasno zakonu;
- ako stranci ili drugom učesniku u postupku nije omogućeno da prati tok postupka saglasno članu 55. ZUP-a;
- ako je rešenje doneto na osnovu lažne isprave ili lažnog iskaza svedoka ili veštaka ili kao posledica drugog krivičnog dela;
- ako se rešenje zasniva na presudi suda ili odluci drugog organa koja je kasnije pravnosnažno preinačena, ukinuta ili poništena;
- ako je nadležni organ naknadno i u bitnim tačkama drukčije pravnosnažno odlučio o prethodnom pitanju na kome je rešenje zasnovano;
- ako je Ustavni sud u istoj upravnoj stvari, u postupku po ustavnoj žalbi utvrdio povredu ili uskraćivanje ljudskog ili manjinskog prava i slobode zajemčene Ustavom, a istovremeno nije poništio osporeno rešenje;

- ako je Evropski sud za ljudska prava u istoj upravnoj stvari naknadno utvrdio da su prava ili slobode podnosioca predstavke povređena ili uskraćena.

Ponavljanje postupka može da zahteva stranka putem inicijative za ponavljanje u roku od 90 dana od saznanja za razlog za ponavljanje, odnosno u roku od šest meseci od objavljivanja odluke Ustavnog suda ili Evropskog suda za ljudska prava u “Službenom glasniku Republike Srbije”.

Poništavanje konačnog rešenja

Poništavanje konačnog rešenja jeste vanredno pravno sredstvo u upravnom postupku. Kao što i samo ime kaže poništavanje je moguće samo protiv konačnog rešenja. Poništavanje konačnog rešenja može da zahteva stranka, a može da pokrene i nadležni organ po službenoj dužnosti.

U skladu sa članom 183. ZUP-a, drugostepeni organ ili nadzorni organ rešenjem će na zahtev stranke ili po službenoj dužnosti u celini ili delimično poništiti konačno rešenje:

- 1) ako je doneto u stvari iz sudske nadležnosti ili u stvari o kojoj se ne odlučuje u upravnom postupku;
- 2) ako bi se njegovim izvršenjem moglo prouzrokovati neko krivično delo;
- 3) ako njegovo izvršenje uopšte nije moguće;
- 4) ako je doneto bez zahteva stranke (član 90. stav (5) ZUP-a), a stranka naknadno nije izričito ili prećutno pristala na rešenje;
- 5) ako je doneto kao posledica prinude, iznude, ucene, pritiska ili drugih nedozvoljenih radnji;
- 6) ako sadrži nepravilnost koja je po izričitoj zakonskoj odredbi predviđena kao razlog ništavosti;
- 7) ako je rešenje doneo stvarno nenadležni organ, izuzev Vlade, a nije reč o razlogu za poništavanje iz tačke 1);
- 8) ako je u istoj upravnoj stvari ranije doneto pravnosnažno rešenje kojim je upravna stvar drukčije rešena;

- 9) ako prilikom donošenja rešenja nije pravilno sproveden postupak za davanje prethodne ili naknadne saglasnosti ili mišljenja drugog organa (član 138. ZUP-a);
- 10) ako je rešenje doneo mesno nenadležni organ;
- 11) ako rešenje uopšte ne sadrži ili sadrži pogrešno uputstvo o pravnom sredstvu.

Imajući navedeno u vidu, neophodno je da napomenemo da će se rešenje poništiti **uvek** zbog razloga navedenih u tačkama 1)-6). Sa druge strane, u roku od **pet godina** od konačnosti rešenja zbog razloga navedenih u tačkama 7)-9), kao i u roku od **godinu dana** od konačnosti rešenja zbog razloga navedenih u tačkama 10) i 11).

Na samom kraju, drugostepeni organ ili nadzorni organ će rešenjem, po službenoj dužnosti, u celini ili delimično poništiti konačno rešenje ako u njemu nije uopšte ili nije pravilno primenjen materijalni zakon, drugi propis ili opšti akt u roku od godinu dana od konačnosti rešenja.

Ukidanje rešenja

Ukidanje rešenja predstavlja oblik vanrednog pravnog sredstva, koji se odnosi na zakonita rešenja koja u upravnom postupku imaju status izvršnosti. Izvršna su ona rešenja u pogledu kojih su ispunjeni svi uslovi da se ostvare prave i obaveze iz istih. S tim u vezi, ukidanje predmetnih rešenja upravljeno je radi zaštite javnih interesa, iz razloga što bi izvršenja takvih rešenja izazvale štetne posledice.

U skladu sa članom 184. ZUP-a, drugostepeni organ ili nadzorni organ rešenjem može na zahtev stranke ili po službenoj dužnosti u celini ili delimično ukinuti rešenje:

- ako je ono postalo izvršno, a ukidanje je potrebno radi otklanjanja teške i neposredne opasnosti po život i zdravlje ljudi, javnu bezbednost, javni mir i javni poredak ili radi otklanjanja poremećaja u privredi, ako svrha ukidanja ne može uspešno da se otkloni drugim sredstvima kojima se manje dira u stečena prava;
- ako je ono postalo pravnosnažno, a to traži stranka na čiji je zahtev doneto, a ukidanje nije protivno javnom interesu, niti interesu trećih lica;

- kad je to posebnim zakonom određeno.

Sa druge strane, ako ne postoji drugostepeni organ ili nadzorni organ, organ koji je doneo prvostepeno rešenje ukinuće, na zahtev stranke ili po službenoj dužnosti, rešenje u celini ili delimično.

Poništavanje, ukidanje ili menjanje pravnosnažnog rešenja na preporuku zaštitnika građana

Poništavanje, ukidanje ili menjanje pravnosnažnog rešenja na preporuku Zaštitnika građana predstavlja moderan vanredno pravno sredstvo, čija učestalost će zavisiti od jačanja položaja i nezavisnosti Zaštitnika građana u Republici Srbiji.

U skladu sa članom 185. ZUP-a, na preporuku Zaštitnika građana organ može, radi usklađivanja sa zakonom, novim rešenjem da poništi, ukine ili izmeni svoje pravnosnažno rešenje, ako stranka o čijim je pravima ili obavezama odlučeno, kao i protivna stranka, na to pristanu i ako se time ne vređa interes trećeg lica. Međutim, ako organ ne smatra da treba da postupi po preporuci Zaštitnika građana, njega odmah o tome obaveštava. Takođe, neophodno je da skrenemo pažnju da poništavanje, ukidanje ili menjanje rešenja na preporuku Zaštitnika građana nije ograničeno rokom.

4. INSPEKCIJSKI NADZOR

Inspekcijski sistem predstavlja preventivni faktor, odnosno preduslov za uspostavljanje sveobuhvatne kontrole nad primenom važećih propisa u jednoj državi, kao i temelj za pravnu državu.

Inspekcijski nadzor je posao državne uprave, koji vrše organi državne uprave, organi autonomne pokrajine i organi jedinica lokalne samouprave, kojim utvrđuju i ispituju sprovođenje zakona i drugih propisa neposrednim uvidom u poslovanje i postupanje fizičkih i pravnih lica odnosno nadziranih subjekata. U Republici Srbiji, sistem inspekcijskog nadzora je regulisan osnovnim zakonom i posebnim zakonima. Sistem inspekcijskog nadzora i uređenja inspekcijskih organa u Republici Srbiji je uređen je osnovnim Zakonom o inspekcijskom

nadzoru („Sl. glasnik RS”, br. 36/2015, 44/2018 i 95/2018, u daljem tekstu: Zakon o inspeksijskom nadzoru). Sa druge strane, pored osnovnog zakona, u zavisnosti od zaštitnog subjekta i oblasti postupanja, inspeksijski nadzor je definisan posebnim zakonima, kao na primer: Zakonom o planiranju i izgradnji, Zakonom o zaštiti životne sredine, Zakonom o vodama, Zakonom o šumama, Zakonom o zaštiti prirode, kao i drugim propisima u zavisnosti od oblasti postupanja i zaštitnog subjekta.

U skladu sa Zakonom o inspeksijskom nadzoru, prema vrsti, razlikujemo:

- Redovan inspeksijski nadzor;
- Vanredan inspeksijski nadzor;
- Mešoviti inspeksijski nadzor;
- Kontrolni inspeksijski nadzor;
- Dopunski inspeksijski nadzor.

Redovan inspeksijski nadzor, kao što mu i samo ime govori vrši se prema redovnom planu inspeksijskog nadzora, koji je zasnovan na utvrđenom stanju u oblasti nadzora i proceni rizika predmetne oblasti. S tim u vezi, redovan inspeksijski nadzor je pravilo, dok je vanredan inspeksijski nadzor izuzetak i predstavlja korektiv redovnog inspeksijskog nadzora. Mešoviti inspeksijski nadzor vrši se istovremeno kao redovan i vanredan nadzor kod istog nadziranog subjekta, kada se predmet redovnog i vanrednog inspeksijskog nadzora delimično ili u celosti poklapaju ili su povezani. Kontrolni inspeksijski nadzor vrši se radi utvrđivanja izvršenja mera koje su predložene ili naložene nadziranom subjektu u okviru redovnog ili vanrednog inspeksijskog nadzora. Na samom kraju, dopunski inspeksijski nadzor vrši se po službenoj dužnosti ili povodom zahteva nadziranog subjekta, radi utvrđivanja činjenica koje su od značaja za inspeksijski nadzor, a koje nisu utvrđene u redovnom, vanrednom, mešovitom ili kontrolnom inspeksijskom nadzoru. Sa druge strane, u skladu sa Zakonom o inspeksijskom nadzoru, inspeksijski nadzor, prema obliku, može biti terenski i kancelarijski. Terenski inspeksijski nadzor vrši se izvan službenih prostorija inspekcije, na licu mesta i sastoji se od neposrednog uvida u zemljište, prostorije, predmete, robu, vozila i druge predmete, akte i dokumentaciju nadziranog subjekta (vrši se u poslovnim prostorijama nadziranog subjekta, na gradilištu, u trgovinskom objektu, fabrici, školi, domu zdravlja, apoteci, predškolskoj ustanovi, domu za stare, hotelu, restoranu, proizvodnom objektu, na farmi – poljoprivrednom gazdinstvu, saobraćajnoj deonici, u zgradi, plovnom

objektu itd). Kancelarijski inspeksijski nadzor, vrši se u službenim prostorijama inspekcije, uvidom u akte, podatke i dokumentaciju nadziranog subjekta (tzv. dokumentaciona kontrola). Imajući navedeno u vidu, u praksi se inspeksijski nadzor najčešće i po pravilu sprovodi kao kancelarijsko-terenski nadzor.

Najdinamičnija vrsta inspeksijskog nadzora je vanredan inspeksijski nadzor, koji predstavlja preventivni faktor u vezi sa zaštitom prostora i životne sredine. Vanredan inspeksijski nadzor se vrši:

- kada je neophodno da se, saglasno delokrugu inspekcije, preduzmu hitne mere radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život ili zdravlje ljudi, imovinu, prava i interese zaposlenih i radno angažovanih lica, privredu, životnu sredinu, biljni ili životinjski svet, javne prihode, nesmetan rad organa i organizacija, komunalni red ili bezbednost (zaštićena dobra, prava i interesi);
- kada se posle donošenja plana inspeksijskog nadzora proceni da je rizik visok ili kritičan ili promene okolnosti;
- kada takav nadzor zahteva nadzirani subjekt; Vanredan inspeksijski nadzor po zahtevu nadziranog subjekta može biti utvrđujući, koji se vrši kada je potrebno utvrditi ispunjenost propisanih uslova nakon čijeg ispunjenja nadzirani subjekt stiče pravo za početak rada ili obavljanja delatnosti, vršenja aktivnosti ili ostvarivanje određenog prava, ili potvrđujući, koji se vrši kada nadzirani subjekt podnese zahtev da se potvrdi zakonitost i bezbednost postupanja u vršenju određenog prava ili izvršenju određene obaveze, odnosno u njegovom poslovanju;
- kada se postupa po predstavci pravnog ili fizičkog lica.

U skladu sa Zakonom, postupak inspeksijskog nadzora pokreće se i vodi:

- po službenoj dužnosti nadležnog inspeksijskog organa;
- povodom zahteva nadziranog subjekta za vršenje inspeksijskog nadzora, kao i povodom zahteva drugog lica kome je posebnim zakonom priznato svojstvo stranke u postupku.

”Inspekcijski sistem predstavlja preventivni faktor, odnosno preduslov za uspostavljanje sveobuhvatne kontrole nad primenom važećih propisa u jednoj državi, kao i temelj za pravnu državu. Inspekcijski nadzor je posao državne uprave, koji vrše organi državne uprave, organi autonomne pokrajine i organi jedinica lokalne samouprave, kojim utvrđuju i ispituju sprovođenje zakona i drugih propisa neposrednim uvidom u poslovanje i postupanje fizičkih i pravnih lica odnosno nadziranih subjekata. U skladu sa Zakonom o inspekcijskom nadzoru, prema vrsti, razlikujemo: redovan, vanredan, mešoviti, kontrolni i dopunski inspekcijski nadzor. Inspekcijski nadzor, prema obliku, može biti terenski i kancelarijski.”

PREDSTAVKE GRAĐANA I PRAVNIH LICA

Predstavke građana i pravnih lica predstavljaju institut koji omogućuje građanima i udruženjima da uočene nepravilnosti i nezakonitosti prijavljuju nadležnim inspekcijskim organima čime se ostvaruje preventivan faktor u oblasti zaštite prostora i životne sredine. Predstavka je prijava, peticija, predlog i akt drugog naziva koga zainteresovano fizičko i/ili pravno lice podnosi inspekciji u cilju iniciranja pokretanja postupka inspekcijskog nadzora. Na samom početku neophodno je da skrenemo pažnju da predstavke građana i pravnih lica imaju dejstvo inicijative za pokretanje postupka, a podnosioci tih inicijativa **nemaju svojstvo stranke u postupku koji se može pokrenuti na osnovu te inicijative.**

Imajući u vidu da se postupak inspekcijskog nadzora pokreće po službenoj dužnosti, postupajući inspektor nije u obavezi da, na osnovu predstavke građana i pravnih lica, pokrene postupak inspekcijskog nadzora. S tim u vezi, zakonodavac je prilikom pisanja i donošenja zakona bio u obavezi da obezbedi neophodan nivo zaštite i pravne sigurnosti u vezi sa pokretanjem postupka inspekcijskog nadzora, te je zbog čestih neosnovanih predstavki građana, kao i zloupotrebe podnošenja predstavki uveo granice u vezi sa pokretanjem postupka inspekcijskog nadzora. Shodno tome, inspektor neće pokrenuti postupak po službenoj dužnosti na osnovu predstavke ako je procenjen neznatan rizik ili je posredi zloupotreba prava podnosioca predstavke. Međutim, zakonodavac je upravo propustio da definiše pojmove zloupotreba prava i neznatan rizik. Shodno tome, pitanje prihvatanja rizika često je individualno pitanje, koje zavisi od edukacije, razumevanja i stavova, opšte informisanosti, znanja i iskustva, upoređivanja koristi i štete. S tim u vezi, prihvatanje rizika može da se razlikuje i varira unutar same inspekcije, u zavisnosti o kom konkretno inspektor je reč. Na osnovu važećim propisa iz oblasti regulisanja inspekcijskog nadzora, veoma je teško uspostaviti univerzalno vrednovanje rizika. Na osnovu toga, možemo nesumnjivo da uvidimo da je predmetna oblast nedovoljno definisana i određena, što svakako dovodi do velike pravne nesigurnosti u postupanju nadležnih inspektora.

Veoma je bitno da skrenemo pažnju da ne postoji bilo koji akt, na primer pravilnik i/ili smernice i/ili instrukcije, na osnovu kojeg se uređuju standardi i kriterijumi u proceni neznatnog rizika i određivanja pojma

zloupotrebe prava građana i pravnih lica na podnošenje predstavke, te usled čega dolazi do nastanka različitih slučajeva neujednačene prakse postupanja nadležnih inspeksijskih organa. Zbog nedovoljne definisanosti i određenosti zloupotrebe prava i neznatnog rizika, od pojma zloupotrebe prava građana, dolazimo do paradoksalnog pojma zloupotrebe inspekcije nad pravom građana i pravnih lica na podnošenje predstavke.

Međutim, u ovom delu je neophodno da skrenemo pažnju na mogućnosti zaštite u situacijama zloupotrebe inspeksijskih organa. S tim u vezi, neophodno je da ukažemo na osnovne zakonske obaveze i dužnosti inspektora koje se odnose na razmatranje predstavki građana i pravnih lica u skladu sa članom 18. Zakona o inspeksijskom nadzoru. Kad inspektor utvrdi da ne postoje uslovi za pokretanje postupka po službenoj dužnosti u skladu sa prethodno navedenim razlozima, dužan je da obavesti o tome podnosioca predstavke što je pre moguće, a najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema predstavke. Takođe, na zahtev podnosioca predstavke, inspektor je u obavezi da obavesti podnosioca predstavke kako je postupio sa predstavkom, najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema zahteva, a o ishodu pokrenutog postupka vanrednog inspeksijskog nadzora - najkasnije u roku od 15 dana od dana okončanja postupka.

Postavlja se pitanja šta predstavlja odgovor inspeksijskog organa na podnetu predstavku, odnosno, u kojoj formi se donosi predmetni odgovor. U situaciji kada inspeksijski organ utvrdi da zbog zloupotrebe prava ili postojanja neznatnog rizika nisu ispunjeni uslovi za pokretanje vanrednog inspeksijskog nadzora, inspektor ne donosi upravni akt (rešenje), nego upućuje posebno obaveštenje u formi običnog dopisa. S tim u vezi, veoma bitno je da istaknemo da se žalba u upravnom postupku može podneti, isključivo protiv upravnog akta – rešenja. Shodno tome, predmetno obaveštenje – dopis ne predstavlja upravni akt, te protiv istog ne postoji mogućnost podnošenja žalbe. Sa druge strane, u praksi su veoma česte situacije da postupajući inspeksijski organ ni ne odgovori na podnetu predstavku, odnosno, postupajući inspektori ne obaveštavaju podnosioca predstavki kako su postupili sa istim. Navedeni običaj iz prakse možemo da nazovemo takozvano «ćutanje inspektora». Imajući u vidu navedeno, odgovor postupajućeg inspektora na predstavku predstavlja vrstu upravne radnje, dok sa druge strane neodgovaranje i nepostupanje inspektora po istoj predstavlja

propuštanje preduzimanja upravne radnje nadležnog inspeksijskog organa, usled čega dolazimo do mogućnosti pravne zaštite u vidu prigovora protiv upravne radnje, odnosno, podnošenja pritužbe na rad protiv postupajućeg inspektora.

Na osnovu ZUP-a, kao krovnog zakona, koji uređuje upravni postupak, protiv upravne radnje, kao i protiv nepreduzimanja upravne radnje koja je po zakonu obavezna, može da se podnese pravno sredstvo zaštite u vidu prigovora. Sa druge strane, Zakonom o inspeksijskom nadzoru, kao „lex specialis“ zakonom, propisano je pravno sredstvo pritužbe na rad protiv službenih lica inspekcije, te u skladu sa navedenim, svako lice ima pravo da podnese pritužbu protiv rukovodioca inspekcije, inspektora, odnosno službenika ovlašćenog za vršenje inspeksijskog nadzora ako smatra da su mu njihovom nezakonitom ili nepravilnom radnjom, odnosno nesavesnim radom povređena prava ili slobode u skladu sa zakonom kojim se uređuje sistem državne uprave, odnosno zakonom kojim se uređuje sistem lokalne samouprave. Shodno tome, možemo da uvidimo da na osnovu odnosa ZUP-a i Zakona o inspeksijskom nadzoru, kao opšteg i posebnog zakona, pritužba na rad predstavlja specijalan oblik prigovora protiv upravne radnje. U skladu sa Zakonom o inspeksijskom nadzoru, na pritužbu podnetu protiv lica ovlašćenog za vršenje inspeksijskog nadzora dužan je da odgovori neposredni rukovodilac lica na koje se pritužba odnosi, odnosno organ nadležan za vršenje nadzora nad radom inspekcije i organ nadležan za njegovo postavljenje u roku od 15 dana od dana podnošenja pritužbe. Međutim, kako Zakonom o inspeksijskom nadzoru nije propisano kako se i u kojoj formi se donosi odluka o pritužbi na rad, u skladu sa članom 149. ZUP-a, o prigovoru, a samim tim i o vrsti prigovora – pritužbi na rad, odlučuje se u obliku rešenja.

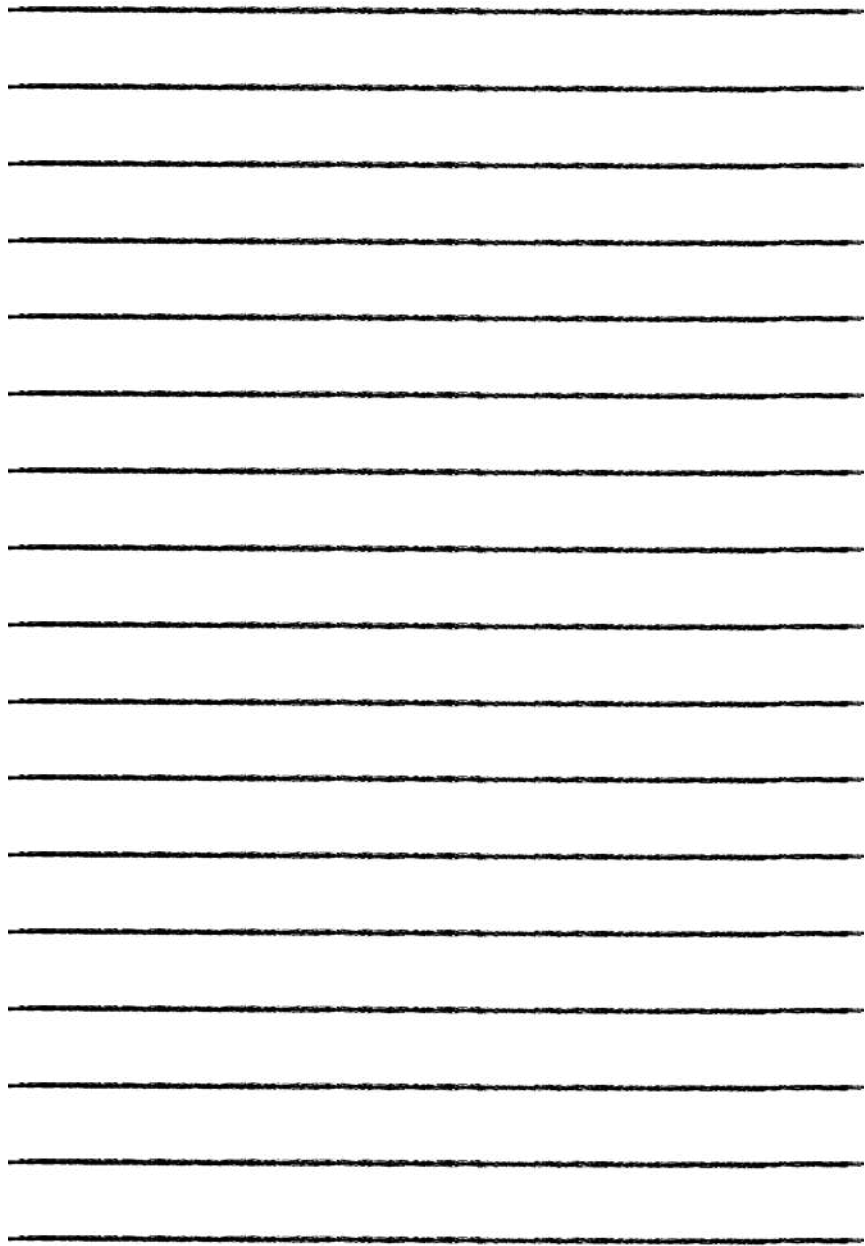
Imajući sve navedeno u vidu, protiv nezakonitih i nepravilnih postupanja inspeksijskih organa u vezi sa onemogućavanjem ostvarivanja prava na podnošenje predstavki građana i pravnih lica, postoji mogućnost podnošenja pravnog sredstva zaštite u vidu pritužbe na rad protiv službenih lica u inspekciji, na osnovu čega se dolazi do upravnog akta – rešenja, kao odluke na pritužbu na rad, a čime se otvara put ka osnovnom pravnom leku u upravnom postupku – žalbe protiv odluke (rešenja) o pritužbi na rad, a kasnije i put ka pokretanju upravnog spora putem tužbe pred Upravnim sudom.

Radi lakšeg razumevanja prethodno objašnjenog, u nastavku se nalazi slikovit prikaz pravne zaštite instituta podnošenja predstavki građana i pravnih lica.



III ZAKLJUČAK

Imajući sve navedeno u vidu, ovaj vodič služi pravnoj edukaciji građana u vezi sa razumevanjem osnovnih pojmova upravnog postupka, kao i funkcionisanjem osnovnih instituta upravnog postupka, a sve u cilju podizanja svesti, informisanosti i znanja građana na putu uspostavljanja sistema pravne države i ostvarenja načela vladavine prava. S tim u vezi, kroz navedene pravne institute i sredstva, građani kao nosioci suverenosti u Republici Srbiji, mogu da se uključe u praćenje rada državnih organa kroz preispitivanje zakonitosti opštih i pojedinačnih pravnih akata u cilju dostizanja osnovnih principa i načela demokratskog društva. Razumevanje osnovnih instituta funkcionisanja upravnog postupka od strane građana i pravnih lica treba da predstavlja osnov za povećanje blagovremene i adekvatne komunikacije građana i državnih organa, u cilju otklanjanja štetnih posledica po prostor, životnu sredinu i javni interes u Republici Srbiji. Imajući sve navedeno u vidu, nadamo se da će predmetni vodič doprineti uspostavljanju jedinstvene integracije javnosti u celokupni sistem preventivnog delovanja, kao i povećanju integracije građana u praćenje primene važećih propisa u Republici Srbiji sa idejom očuvanja prostora, životne sredine i javnog interesa.



Beograd, 2023.



MINISTARSTVO
PROSTORA