

Проф. др Предраг Димитријевић

**РЕФОРМА ВАНРЕДНИХ ПРАВНИХ ЛЕКОВА
У УПРАВНОМ ПОСТУКУ**

UDK 347.955:35.077.3

Рецензент: Проф. др Милан Петровић

Сажетак

Постоје бројна ванредна правна средства у управном поступку. Многа од њих се врло ретко или се уопште не користе па их је зато потребно елиминисати или преформулисати у друге оправдано потребне правне лекове. То би значајно растеретило и поједноставило компликовану управну процедуру а заштиту права странака и јавног интереса учинило значајно ефикаснијом. Анализа важећег пакета ванредних лекова показује да у новом реформисаном поступку треба изо-

ставити следеће лекове: Мењање и поништавање решења у вези са управним спором, Захтев за заштиту законитости, Поништавање и укидање по основу службеног надзора, Укидање и мењање правноснажног решења уз пристанак и по захтеву странке, а остале преформулисати, скратити и смањити као што повраћај у пређашње стање треба вратити у систем ванредних правних лекова.

Кључне речи: Ванредна правна средства, реформа, управни поступак.

*Проф. др Предраг Димитријевић*¹

РЕФОРМА ВАНРЕДНИХ ПРАВНИХ ЛЕКОВА У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

УВОД

Реформа управних процедура је саставни део сложених процеса реформе јавне управе чији су основни циљеви професионализам, рационализација, деполитизација, ефикасност, транспарентност, лична одговорност, инвестирање у знање, партнерство, партиципација и задовољство гађана². Реформа управног поступка ствара бројне проблеме. Једна посебан сегмент у реформисању процедуре јесте пакет ванредних правних средстава.

Ванредна правна средства имају посебно место и функцију у управном поступку. Сваки ванредни правни лек има разлог свог постојања и свој специјални циљ и задатак који га оправдава и чини потребним било у циљу заштите странке или пак јавног интереса у поступку пред управом. Комплекс разлога због којих сваки ванредни правни лек уопште постоји чине један специјални правни и фактички амбијент у коме они бивају активирани од стране овлашћених лица и делују са специјалним циљем који прати баш тај лек и ниједан други. Ту посебну физиономију ванредног лека препознајемо пажљивом анализом законских разлога због којих су они и уведени у позитивно управнопроцесно право.

Једно је питање њихове теоријске и позитивноправне конструкције и имплементације а друго је питање њихове практичне употребљивости и постизање сврхе и разлога нормативног постојања. Савремена управа и ефикасана управна процедура поставља питање практичне, реалне и прагматичне а не

¹ Ванредни професор Правног факултета у Нишу.

² Elements of Public Administration Reform in Serbia, Civil Service Council, Belgrade, 2002; Modernising Government, <http://www.archive.official-documents.co.uk>, 1999.

метафизичко нормативне сврхе са централним захтевом да грађанин и друштво заштите себе што брже, једноставније и јефтиније. Административна и људска правда овде и одмах!

Да ли се ови стандарди прагматичне аксиологије могу препознати у "вечном царству" позитивног управнопроцесног егзистенцијализма?

1. ПОНАВЉАЊЕ ПОСТУПКА

1. Покретање понављања поступка

1. Разлози. Важећи Закон о општем управном поступку регулишући могућност примене овог ванредног правног средства наводи чак једанаест могућих разлога за понављање поступка. При том се као општи услов тражи да решење буде коначно, односно довољна је његова коначност. Управни поступак окончан коначним решењем (против кога нема редовног правног лека) поновиће се ако се стекне један од једанаест законских разлога и то:

(1) ако се сазна за нове чињенице, или се нађе или стекне могућност да се употребе нови докази који би, сами или у вези са већ изведеним и употребљеним доказима, могли довести до друкчијег решења да су те чињенице, односно докази били изнесени или употребљени у ранијем поступку;

(2) ако је решење донесено на основу лажне исправе или лажног исказа сведока или вештака, или ако је дошло као последица кривичног дела³;

³ Управни поступак се може поновити и ако се кривични поступак не може спровести или постоје околности због којих се кривични поступак не може покренути. Пре доношења закључка о понављању поступка службено лице ће од органа надлежног за кривично гоњење затражити обавештење да ли је кривични поступак обушављен или се не може покренути.

Међутим, службено лице не мора затражити обавештење ако је наступила застарелост кривичног гоњења или смрт лица на чију се кривичну одговорност указује у захтеву за понављање или ако околности због којих се поступак не може покренути само службено лице може утврдити. Ово је прописано у члану 243. Овде треба размотрити цео члан, јер се јавља могућност да се постојање кривичног дела, у неким случајевима, утврђује од стране органа управе.

- (3) ако се решење заснива на пресуди донесеној у кривичном поступку или у поступку за привредни преступ, а та пресуда је правоснажно укинута;
- (4) ако је решење повољно за странку донесено на основу неистинитих **навода странке** којима је орган који је водио поступак био доведен у заблуду;
- (5) ако се решење органа који је водио поступак заснива на неком претходном питању, а надлежни орган је то питање доцније решио битно друкчије;
- (6) ако је у доношењу решења учествовало **службено лице** које је по закону морало бити *изузето*;
- (7) ако је решење донело **службено лице** које није било *овлашћено* за његово доношење;
- (8) ако **колегијални орган** који је донео решење није решавао у *саставу* предвиђеном важећим прописима или ако за решење није гласала прописана већина;
- (9) ако лицу које је требало да учествује у својству странке није била дата могућност да учествује у поступку;
- (10) ако странку није заступао законски заступник, а по закону је требало да је заступа;
- (11) ако лицу које је учествовало у поступку није била дата могућност да се служи својим језиком и писмом.

Ово мноштво разлога за понављање поступка девалвира начело правоснажности у управном поступку и поштовање принципа *res iudicata* који мора имати своје место и у управном поступку. Ако се пође од чињенице да у управном поступку постоје седам ванредних лекова, односно шест плус један (повнављање и нарочити случајеви) и да у оквиру сваког лека постоје бројни законски разлози (код понављања поступка чак једанаест) због којих се један правоснажан акт, а у већини случајева чак и коначан управни акт, може оспоравати, онда се може приметити да је управни поступак са аспекта правоснажности једно изузетно турсно процесноправно подручје⁴. Ако се

⁴ Додуше, филинганска анализа појединих лекова (нпр. 1. Мењање и поништавање решења у вези са управним спором, 2. Укидање и мењање правоснажног решењауз

овоме дода и чињеница да сваки законски разлог јесте само једна апстрактна типична нормативна ситуација под коју се могу подвести бројне и разнолике фактичке ситуације онда је горња тврдња потпуно јасна.

Пошто је ово ванредно правно средство – понављање управног поступка садржано у свим постојећим системима управног процесног законодавства, то допушта упоредноправно посматрање страних решења са нашим. Може се констатовати да је наш ЗУП унео неке разлоге понављања, који с обзиром на принцип правоснажности и *res iudicata*, не би требало да опстану. На пример, аустријски закон о управном поступку АВГ има само 3 разлога, који су додуше шире формулисана, таке да се подударају са првих 5 разлога нашег ЗУП-а. Пољски Кодекс садржи 7 разлога, чехословачки ЗУП 5 разлога а швајцарски закон 3 разлога.

Мишљена смо да број разлога за понављање поступка треба смањити (елиминисати), а неке објединити и тиме употребу овог ванредног правног средства омогућити у далеко мањем броју случајевима, односно када за то постоје озбиљни разлози. Тако би се умањио обим употребе овог ванредног правног средства и користио би се само у случајевима где је то заиста оправдано.

пристанак или по захтеву странке, 3. Ванредно укидање решења) показује да постоје отежавајући услови који спречавају олако и штетно поништавање, укидање или мењање коначног или пак извршног решења. Обрати пажњу на: 1. да се тиме не вређа право странке у управном поступку или право трећег лица; 2. ако странка која је, на основу тог решења, стекла право пристане на то и ако се тиме не вређа право трећег лица; 3. под условом да не постоје друга средства којима би то могло успешно отклонити и којима би се мање дирало у стечена права. Све ово показује да се ови отежавајући захтевима настоје заштитити стечена права странке или трећих а то је само друга страна начела правоснажности и рес иудиката.

Са друге стране, баш ови отежавајући захтеви су исувише тешки да се остваре што доводи до практичне неупотребљивости многих лекова а то показује и судска пракса. Тиме се отвара питање њиховог оправдања да нормативно уопште постоје или бар у том виду. Или их избацили из закона или их преформулисати у неки други стари или сасвим нови лек.

Оваква схватања стварају отпор међу старије домаће управноправне теоретичаре (нпр. Славољуб Поповић) који сматрају да је ЗУП "манастир" који не треба мењати а никако скраћивати и из њега нешто избацивати јер је у њега мукотрпно годинама уграђивано и стварано да би он изгледао овако какав је данас!

Да ли компликовану и гломазну а у многим деловима (нпр. ванредни лекови) и неупотребљиву процесну материју треба чувати на папиру или реформисати у једноставну, брзу и разумљиву процедуру заштите свих од сваког?

Полазећи од горе наведеног, разлог понављања под тач. 4. ("ако је решење повољно за странку донесено на основу неистинитих **навода странке** којима је орган који је води поступак био доведен у заблуду"), треба брисати, јер **изјава странке** не би смела да буде битнији чинилац у решавању управне ствари.

Тачке 6, 7, и 8. требало би објединити у јединствену нову тачку 6, јер се у свакој од њих ради о недостацима (*изузеће, овлашћење, кворум*) на страни органа који води поступак ("службено лице" и "колегијални орган"). Предлажемо да та нова тач. 6. гласи: "Ако је у доношењу решења учествовало лице које по закону то није могло, или колегијалан орган није решавао према предвиђеним прописима".

Мишљења смо да и тач. 10. као разлог понављања треба брисати, имајући у виду чл. 44. став 1. по коме орган који води поступак дужан је по службеној дужности у току целог поступка пазити да ли лице које се појављује као странка може бити странка у поступку и да ли странку заступа њен законски заступник, односно овлашћени представник.

Ово такође важи и за тач. 11. (учеснику није била дата могућност да се служи својим језиком и писмом), јер је као разлог понављања обухваћен тач. 9. (лицу није била дата могућност да учествује у поступку).

Можда би имало смисла узети у обзир одредбу швајцарског Закона по којој може доћи до понављања "ако се докаже да другостепени орган није узео у обзир важне чињенице утврђене у списима предмета". Овакав случај могао би се сматрати важним разлогом за понављање поступка.

2. Ко може тражити? Понављање поступка може *тражити* странка, јавни тужилац под истим условима као и странка али и орган који је донео решење којим је поступак завршен (коначно) може по службеној дужности *покренути* понављање поступка.

Странка (а не и јавни тужилац) дужна је да у *предлогу за понављање поступка* учини вероватним околности на којима *заснива* предлог, као и околност о благовремености предлога, односно да је предлог стављен у законском року.

Због околности наведених у тач. (1, 6, 7, 8. и 11). *странка* може тражити понављање поступка само ако без своје кривице *није била у стању* да у

ранијем поступку изнесе разлоге за понављање. Имајући у виду предходне редукације разлога за понављање треба узети у обзир само тач. 1. и тач. 6.

Из разлога наведених у тач. 6. до 11. *странка* не може тражити понављање поступка ако је тај разлог био без успеха изнесен у ранијем поступку (не бис ин идем). Такође, имајући у виду предходне редукације разлога за понављање остале би само тач. 6. и 9.

Ако је решење по коме се тражи понављање поступка било предмет управног спора, понављање се може дозволити само због *чињеница* које је *орган* утврдио у *ранијем управном поступку*, а не и због оних које је утврдио суд у свом поступку (управном спору).

3. Рок. Постоје два рока. Један је субјективан од једног месеца од сазнања а други је објективан од пет година од достављања решења.

Странка може тражити понављање поступка у року од једног месеца, и то:

1) у случају тачка 1 - од дана *кад је могла изнети нове чињенице, односно употребити нове доказе*;

2) у случају тач. 2. и 3. - од дана кад је *сазнала за правноснажну пресуду у кривичном поступку или у поступку за привредни преступ, а ако се судски поступак не може спровести - од дана кад је сазнала за обуставу тог поступка или за околности због којих се поступак не може покренути, или нема могућности за кривично гоњење, односно за гоњење за привредни преступ*;

3) у случају тачка 5 - од дана *кад је могла употребити нови акт* (пресуду, решење);

4) у случају тач. 4, 6, 7. и 8. - од дана кад је сазнала разлог за понављање. Имајући у виду предложене редукације разлога за понављање остао би само разлог наведен као тач. 6. из чл. 239.

5) у случају тач. 9. до 11 - од дана кад јој је достављено решење. Из истог разлога случај би се односио само на тач. 9. чл. 239.

Ако би рок почео да тече пре коначности решења, рок ће се рачунати од дана кад решење постане коначно, односно од достављања коначног решења надлежног органа.

По протеку рока од пет година од достављања решења странци, понављање поступка се више не може тражити, нити се може покренути по службеној дужности (максималан, објективан, преклузиван рок).

Понављање се *изузетно* може тражити, односно покренути и после рока од пет година али само из разлога у тач. 2, 3. и 5.

2. Решавање о понављању поступка

Предлог за понављање поступка странка *предаје* или *шаље* органу који је о предмету решавао у првом степену или органу који је донео коначно решење. О предлогу за понављање *решава* орган који је донео коначно решење.

Кад се понављање поступка тражи по другостепеном решењу, првостепени орган који прими предлог за понављање прикључиће списе предмета предлогу и доставиће их другостепеном органу.

Поступак по предлогу. Треба разликовати предходни поступак и понављање поступка. Предходни поступак је поступак у коме се одлучује да ли треба поступак поновити или не. Он се завршава закључком којим се дозвољава понављање или не.

А. Предходни поступак:

1. Кад орган који је надлежан за решавање о предлогу за понављање прими предлог, дужан је да *испита* да ли је предлог благовремен, да ли га је поднело овлашћено лице и да ли је околност на којој се предлог заснива учињена вероватном⁵. Ако један од ових услова није испуњен, орган ће закључком одбацити предлог за понављање поступка.

2. Ако су ови услови испуњени, орган ће *испитати* да ли су околности и докази који се износе као разлог за понављање такви да могу довести до другачијег решења⁶, па ако утврди да нису, одбиће предлог својим решењем.

⁵ Околност је вероватна у том смислу да постоји могућност да разлог који се конкретно наводи за понављање поступка, доведе (вероватно) до другачијег решења управне ствари у поновљеном поступку.

⁶ Треба испитати да ли постоји не било каква већ квалификована веза између околности и доказа са једне стране, који треба да буду вероватни разлози за ново решење, и новог решења који вероватно треба да буде донето.

3. Ако орган не одбаци (закључком) нити одбије (решењем) предлог за понављање поступка на основу, донеће закључак о дозволи понављања поступка и одредиће у коме ће се обиму поступак поновити. У понављању поступка *по службеној дужности*, орган ће донети закључак којим се понављање дозвољава ако претходно утврди да су за понављање испуњени законски услови.

Кад је то према околностима случаја могуће, а у интересу је убрзања поступка, надлежни орган може, *чим утврди постојање услова за понављање*, прећи на оне радње поступка које треба поновити, не доносећи посебан закључак којим се понављање дозвољава.

Б. Понављање поступка (у целини или делимично):

Раније радње у поступку *на које не утичу разлози* понављања поступка неће се понављати.

Кад о предлогу за понављање поступка одлучује другостепени орган, он ће сам извршити потребне радње у поновљеном поступку, а изузетно, ако нађе да ће те радње *брже и економичније* извршити првостепени орган, *наложиће* му да он то учини а материјал о томе *доставиће* му у одређеном року.

На основу података прибављених у *ранијем* и у *поновљеном поступку*, орган доноси (ново) решење о управној ствари која је била предмет поступка, и њиме (тек сада!) може решење, које је било предмет понављања поступка, (1) оставити на снази или (2) га заменити (поништити или укинути) новим. У случају замене решења с обзиром на све чињенице и околности, орган може раније решење поништити или укинути. Постоје два облика замене ранијег решења новим.

Против закључка или решења донетог по предлогу за понављање поступка, или о одбијању предлога, као и против (новог) решења донетог у поновљеном поступку, може се изјавити жалба само ако је закључак, односно решење донео првостепени орган. Ако их је донео другостепени орган, може се само непосредно покренути управни спор.

Због нејасноћа на почетку, горе наведени чл. 249. може да гласи: "Против закључка о предлогу за понављање поступка или решења о одбијању предлога за понављање поступка, као и против решења донесеног у поновљеном поступку...".

Предлог за понављање поступка, по правилу, не одлаже извршење решења по коме се понављање тражи, али орган који је надлежан за одлучивање о предлогу за понављање поступка, *ако има довољно разлога за оцену да би тај предлог био уважен*, може решити да се одложи извршење док се не одлучи о понављању поступка.

Закључак којим се дозвољава понављање поступка одлаже извршење решења против кога је понављање дозвољено.

2. НАРОЧИТИ СЛУЧАЈЕВИ ПОНИШТАВАЊА, УКИДАЊА И МЕЊАЊА РЕШЕЊА

ЗУП у глави XVI под насловом "Нарочити случајеви поништавања укидања и мењања решења" наводи шест ванредних правних средстава. Ово су специјални случајеви у којима се решења поништавају, укидају или мењају.

Постоји дужност обавештавања надлежног органа у случају постојања разлога за понављање поступка, односно за поништавање, укидање или мењање решења. Орган који сазна за решење којим је повређен закон, а повреда може бити разлог за понављање поступка, односно за поништавање, укидање или мењање решења, дужан је да о томе *без одлагања* обавести орган надлежан за покретање поступка и доношење решења, односно јавног тужиоца.

1. Мењање и поништавање решења у вези са управним спором

Орган против чијег је решења благовремено покренут управни спор може до завршетка спора, *поништити или изменити* своје решење из оних разлога из којих би суд могао поништити такво решење, под условима: да уважава све захтеве тужбе и да се тиме не вређа право странке у управном поступку или право трећег лица.

То је облик самоконтроле управе који повећава ефикасност управног поступка.

Према садржини овог члана (чл. 251.) тешко се да закључити да се ради о ванредном правном средству. Циљ је да се избегне даље вођење управног спора, у случају да орган, чије је решење предмет управног спора, установи да су сви захтеви наведени у тужби основани и да ће суд, по свему судећи, поништити његово коначно решење. Зато се овим путем органу пружа могућност да због разлога наведених у тужби, орган сам своје решење поништи

или измени, услед чега је даље вођење спора беспредметно. Ово несумњиво доприноси економичнијем расветљавању и решавању управне ствари, али не може се рећи да овакав поступак има карактер ванредног правног средства, посебно када се узме у обзир да се овим путем не могу уклањати правоснажни акти. Уствари овакво поступање требало би да произиђе и из начела економичности, а на неки начин се може и подра-зумевати, пошто суд туженом органу упућује тужбу на одговор чиме се органу пружа могућност да се упозна са садржином тужбе и поступи на начин како то предвиђа члан 225 ЗУП-а ("може ствар решити друкчије и новим решењем заменити решење које се ...побија...") или како је то предвиђено чланом 30 ЗУС-а ("Ако орган за време судског поступка донесе други акт којим се мења или ставља ван снаге управни акт против кога је управни спор покренут...". Из тих разлога сматрамо да наведено ванредно правном средство нема свог оправдања.

2. Захтев за заштиту законитости (чл. 252)

Против решење донесеног у управној ствари у којој *није дозвољено вођење управног спора* (правноснажно решење), а судска заштита није обезбеђена ни ван управног спора, јавни тужилац има право да поднесе захтев за заштиту законитости ако сматра да је решењем повређен закон.

Захтев за заштиту законитости може се поднети у року од једног месеца од дана кад је решење достављено тужиоцу, а ако му није достављено, у року од шест месеци од дана достављања странци.

Захтев за заштиту законитости подноси савезни државни тужилац - кад о захтеву *решава савезни орган*, а републички тужилац кад о захтеву *решава републички орган*.

О захтеву за заштиту законитости против решења које је донео савезни орган или организација којима је савезним законом поверено вршење јавних овлашћења - *решава савезни орган који је надлежан за решавање по жалби против побијаног решења*, а ако таквог органа управе нема - Савезна влада. У осталим случајевима, по захтеву *решава надлежни орган у републици*.

Поводом захтева за заштиту законитости орган (решењем) може (1) прихватити захтев и укинути побијано решење или (2) одбити захтев. Против решења донетог по захтеву жалба није допуштена.

Ово ванредно правно средство садржано је у свим досадашњим редакцијама ЗУП-а, као и у другим гранама процесног права. Овим путем дато је право јавном тужиоцу да у стварима где не постоји могућност било какве судске заштите поводом правоснажног управног акта, у одређеном року интервенише, ако сматра да је таквим актом повређен закон. Примена овог средства може проузроковати укидање правоснажног решења (*ex nunc*). Што указује да оцена јавног тужиоца може имати за последицу стављање ван снаге једног правоснажног акта. Постоје схватања да се ради о институцији која је остатак прошлости, када је требало омогућити неконтролисано мешање државе у успостављене правне односе и да у измењеној концепцији целокупног правног система и процесног управног законодавства ово ванредно правно средство нема никаквог смисла.

3. Поништавање и укидање по основу (по праву) службеног надзора (чл. 253.)

Ово су два правна лека (поништавање и укидање) који су обједињени у један. За оба се тражи као општи услов *коначност* решења. Ово је један од три разлога за *реформатио ин пеиус* у поступку по жалби.

Надлежан орган. Решење може поништити или укинути по основу службеног надзора другостепени орган. Ако нема другостепеног органа, решење може поништити или укинути орган који врши надзор над органом који је донео решење.

Надлежни орган доноси решење о поништењу решења по службеној дужности, по захтеву странке или захтеву јавног тужиоца, а решење о укидању по службеној дужности или по захтеву јавног тужиоца⁷.

Против решења о поништају или укидању *није допуштена* жалба, већ се против њега може непосредно покренути управни спор.

Према називу овог ванредног правног средства стиче се утисак да је оно било преузето из ЗУП-а Краљевине Југославије из 1931. год., с тим што је по том закону (1931) оно више одговарало садашњем *оглашавању решења ниш-*

⁷ Ово нису рокови за захтев за поништавање и укидање решења већ рок за доношење новог (супротног) акта. Рок се зато односи на надлежни орган за поништавање и укидање акта. Он се логично не може користити од странке или сл. јер је само надлежан орган овлашћен за употребу овог лека.

тавим. Овај Закон није познавао институт *оглашавања решења ништавим*, па је наводио да "надзорна власт" по праву надзора оглашава решење ништавим у одређеним случајевима. Такви случајеви у послератном Закону обухваћени су садашњим ванредним правним средством оглашавања решења ништавим чл. 257. Међутим, узети су у обзир други разлози за стављање ван снаге неког коначног решења у виду *поништавања и укудања по праву службеног надзора*. Тако је повећана могућност уклањања коначних и правоснажних управних аката, што је још више умањило опсег дејства начела правоснажности. Да би се то избегло, можда треба ова два ванредна правна средства на неки начин објединити. У том циљу треба поћи од разлога поништавања који се наводе у чл. 253. и анализирати их.

1. Поништавање по основу службеног надзора:

Коначно решење надлежни орган ће поништити по основу службеног надзора:

- 1) ако га је донео стварно ненадлежни орган, а не ради се о случају апсолутне стварне ненадлежности, који је разлог за оглашавања решења ништавим⁸;
- 2) ако је у истој управној ствари раније донесено правноснажно решење којим је та управна ствар друкчије решена (*non bis in idem*);
- 3) ако га је донео један орган *без сагласности, потврде, одобрења или мишљења* другог органа, а то је потребно по закону (сложени управни акти);

Решење о поништењу у горња три случаја (1-3) надлежни орган може донети у року од пет година од дана кад је решење *постало коначно*.

- 4) ако га је донео месно ненадлежни орган;

- 5) ако је решење донесено као последица принуде, изнуде, уцене, притиска или друге недозвољене радње.

Решење о поништењу решења у ова два случаја (4 и 5) може се донети у року од једне године од дана коначности решења. Међутим, у случају принуде и сл. (тачка 5) решење о поништењу може се донети без обзира на рокове (увек)

⁸ Ако је за доношење решења надлежан републички орган или организација, а решење је донела влада, такво решење се не може поништити по овом основу.

У ставу 1. тач. 1. наведеног члана каже се да коначно решење може бити поништено по праву надзора, ако га је донео стварно ненадлежан орган, а није у питању повреда стварне надлежности која повлачи *оглашавање ништавим* из чл. 257. тач. 1. из овога се јасно види да постојећи ЗУП установљава две врсте повреда стварне надлежности: релативну и апсолутну⁹. Оваква деоба срварне надлежности по нашем мишљењу је непотребна, јер се у сваком случају ради о озбиљном нарушавању законитости због које, уколико се она установи, акт не би могао опстати. Уосталом последице *поништавања по праву надзора* као и оглашавања решења ништавим на крају су исте. Разлика је у томе што код поништавања, до истека утврђеног рока, решење има карактер рушљивог акта, па ако се одређеним средством не нападне, може да конвалидира и на тај начин и даље производи своје правно дејство. У другом случају тј. ако се огласи ништавим акт не може никада стећи правоснажност и може се у свако доба уклонити. Међутим само поништавање решења, без обзира на који начин је то учињено, изазива увек исто правно дејство (еј тунц). Поништавањем решења и оглашавањем решења ништавим поништавају се и правне последице које је то решење произвело. Постоји ретроактивност у оба случаја.

Због тога питање повреде стварне надлежности би требало објединити и евентуално употребити формулацију: "ако је решење донео орган који ни у ком случају није могао бити овлашћен за издавање таквог акта". У том случају уклањање неког акта у оквиру вршења надзора (треба имати у виду да је ово замишљено као облик хијерархијске контроле законитости аката од стране било ког органа вишег степена, сто у ствари сада није случај) због *релативне* повреде стварне надлежности треба елиминисати и то спроводити путем оглашавања решења ништавим, са предложеном формулацијом о повреди стварне надлежности.

Разлог поништавања по праву надзора из ст. л. тач. 2. до чега долази ако је већ раније донесено правоснажно решење у истој ствари којим је она друкчије решена, треба да доведе до поништавања решења које је касније донесено, јер друго решење није требало доносити. Поводом једне управне ствари не могу опстати два решења. Тиме би се вређали процесноправни принципи "ne bis in idem" и "res iudicata". Питање је да ли због тога, у коли-

⁹ Релативна повреда постоји када је решење донео орган који није надлежан да решава врсту ствари у коју предмет спада, а, апсолутна када је решење донесено о ствари из судске надлежности или о ствари о којој орган не може да решава у управном поступку.

ко се изузму остали разлози обухваћени овим ванредним правним средством, треба да постоји једно средство више. Овај разлог поништавања решења има свог оправдања, међутим, треба испитати могућност да се унесе као додатни разлог у неко друго ванредно правно средство са последицом проузроковања решења.

Разлог поништавања по праву надзора из тач. 3. истога члана односи се на тзв. сложена решења. Међутим, сматрамо да он, добрим делиом нема свог оправдања, јер ако решење није донесено уз *сагласност* или *мишљење* другог органа, нема потребе да се поништава с обзиром на чл. 194. ст. 5. ЗУП-а¹⁰. Једино ако се ради о доношењу решења уз *одобрење* другог органа, пошто одобрење даје орган вишег степена, тако да је у питању облик контроле рада од стране органа вишег степена, па овакав начин поништавања има смисла. Међутим, овакав случај не би требало да буде разлог да се унесе ванредно правно средство више. Овакву ситуацију би требало подвести под неку друкчију формулацију и такво решење нпр. сматрати ништавим. Сматрамо да би се евентуално могла применити формулација "ако је решење издато мимо законског основа", што би се могло затим унети као разлог за оглашавање решења ништавим и ако би могло доћи до једног разлога ништавости више, али то би допринело смањењу ванредних правних средстава.

Разлог поништавања из става 1. тач. 4. везан је за повреду месне надлежности. Без обзира што сваки орган мора по службеној дужности да пази како на стварну тако и на месну надлежност, повреда месне надлежности није исте тежине као повреда стварне надлежности. Месна надлежност може се у неким случајевима уговорати (парнични поступак), а по ранијим прописима могла је да се одређује и од стране органа вишег степена. Због свега тога неко коначно или правоснажно решење не би требало поништавати, јер оваква неправилност у току решавања не може имати битног значаја у погледу законитости одлуке.

¹⁰ (5) Орган чија је сагласност или мишљење потребно за доношење решења, дужан је да сагласност, односно мишљење да у року од једног месеца од дана кад му је затражено, ако посебним прописима није одређен други рок. Ако тај орган у том року не обавести орган који доноси решење да даје или одбија сагласност, сматра се да је дао сагласност, а ако не да никакво мишљење, надлежни орган може донети решење и без прибављеног мишљења, ако посебним прописима није друкчије одређено.

Разлог поништавања из става 1. тач. 5. сматрамо да је непотребан, јер је у потпуности обухваћен чл. 239. тач. 2. и 4. (понављање управног поступка).¹¹

2. Укидање по основу службеног надзора:

Коначно решење може се укинути по основу службеног надзора ако је њиме очигледно повређен материјални закон.

Међутим, у (*вишестраначким*) управним стварима у којима учествују две странке или више странака са супротним интересима решење се може укинути само *по престанку заинтересованих странака*, што је још један додатни услов.

Решење о укидању може се донети у року од једне године од дана коначности решења. Правне последице укидања су такве да се укидањем решења не поништавају правне последице које је решење већ произвело, али се онемогућава даље произвођење правних последица укинутог решења.

У ставу 2. чл. 253. ЗУП-а говори се о укидању коначног решења уколико је њиме очигледно повређен материјални закон, односно пропис из којег произилази право или обавеза странке. Нејасно је у ком случају се ради о "очигледној повреди" закона. Таква процена може често бити произвољна, пошто има случајева где материјалноправни пропис даје могућност за различита схватања и тумачења. Са друге стране, према постојећој одредби, орган само *може*, а не мора укинути решење због наведеног разлога, што опет указује да ово укидање зависи и од нахођења (дискреционо право) самог органа. Најзад, до овога може доћи само у једностраначким управним стварима, јер би у супротном то укидање увек било у корист једне, а на штету друге странке, па да би се могло спровести само престанком конкретних странака, односно зависно од њихових воља.

Све ово указује да се ради о врло нестабилном разлогу за уклањање већ коначног акта, поготово ако се има у виду да би се неправилност овакве врсте могла отклонити неким другим средством кроз формулацију која то допушта. Најзад, пада у очи да се у овом члану наглашава поништавање и

¹¹ (2) ако је решење донесено на основу лажне исправе или лажног исказа сведока или вештака, или ако је дошло као последица дела кажњивог по кривичном закону; (4) ако је решење повољно за странку донесено на основу неистинитих навода странке којима је орган који је водио поступак био доведен у заблуду;

укидање коначних аката. То значи да акт против кога је ово ванредно правно средство усмерено мора бити бар коначан, док се правоснажност подразумева, имајући у виду рокове које је ЗУП за његово коришћење утврдио.

Због свега што је наведено кроз коментар постојећих разлога поништавања и укидања по праву надзора, сматрамо да у циљу смањивања могућности поновног разматрања већ решене ствари путем коначних и правоснажних решења, треба озбиљно размотрити елиминацију постојећег чл. 253.

4. Укидање и мењање правоснажног решења уз престанак или / и по захтеву странке

1. Ако је *правоснажним* решењем странка стекла неко право, а орган који је донео то решење сматра да је у том решењу неправилно примењен материјални закон (стекла право које јој уопште не припада или више права него што је припада), може решење *укинути* или *изменити ради његовог усклађивања са законом* само: (1) **ако странка** која је, на основу тог решења, стекла право **пристане** на то и (2) ако се тиме не вређа право трећег лица.

Ако је правоснажним решењем странци одређена обавеза за измену решења на штету странке обавезан је престанак странке.

У ставу 1. овог члана наводи се да у циљу усклађивања правоснажног решења са законом, јер је оно неправилно донесено у корист странке, орган мора тражити *пристанак* странке, с обзиром да се ради о правоснажном акту. По томе искључиво од странке зависи опстанак правоснажног акта. Пристанком странке долази до поновног разматрања питања о коме је дефинитивно одлучено, што је супротно обавези поштовања правоснажности.

2. Под истим условима, али **по захтеву** странке, може се укинути или изменити правоснажно решење које је неповољно по странку (странци су наметнуте обавезе које она по закону не треба да има уопште или су обавезе веће од законских).

Ако орган нађе да нема потребе да се решење укине или измени, дужан је да о томе *обавести* странку.

Ново решење којим се правоснажно решење укида или мења има правно *дејство само убудуће* јер се не ради о поништавању. Решење о укидању или

мењању доноси *првостепени орган* који је донео (старо) решење, а *другостепени орган* само ако је решио о управној ствари. Ако је тај орган укинут или је престала његова надлежност у конкретной управној ствари, решење доноси орган који је за ту управну ствар тренутно надлежан.

Жалба против новог решења допуштена је само ако га је донео првостепени орган. Ако је решење донео другостепени орган или је решење првостепеног органа коначно, против тог решења може се покренути управни спор.

Слична је ситуација и када је неправилан акт донесен на штету странке, само што овде доносилац акта треба да пристане на његово усклађивање са законом. Употребу овог лека ЗУП није ограничио никаквим роковима. Не узимајући у обзир да странка или орган могу да ускрате своју сагласност, само постојање оваквих могућности је у супротности са правоснажношћу. Неприхватљиво је да од воље странке (пристанак или захтев) зависи опстајање једног од најбитнијих принципа процесног права. Са друге стране, ако се прихвата дејство материјалне правоснажности, доносилац акта мора бити везан својом одлуком. Овај институт ствара одређену конфузију у односу на правоснажност аката у управном поступку па је питање колико је његов даљи опстанак оправдан.

5. Ванредно укидање (чл. 256.)

Ово је један од три разлога за *reformatio in peius* у поступку по жалби.

Извршно решење *може* се укинати ако је то потребно: ради отклањања тешке и непосредне опасности за живот и здравље људи, јавну безбедност, јавни мир и јавни поредак или јавни морал, или ради отклањања поремећаја у привреди, под условом да не постоје друга средства којима би то могло *успешно* отклонити и којима би се мање дирало у *стечена права*. Решење се може укинати и делимично, у обиму неопходном да се опасност отклони или заштите наведени јавни интереси¹².

Ако је решење донео *првостепени орган*, то решење може укинати тај орган, а може га укинати и *другостепени орган*. Ако другостепеног органа нема, решење може укинати орган који врши надзор над радом органа који је донео решење.

¹² Предраг Димитријевић, *Јавни интерес и управни поступак*, Актуелна питања југословенског законодавства, зборник радова, Будва-Београд, 1999, стр. 109-132.

Против решења којим се раније решење укида допуштена је жалба ако је то решење донео *првостепени* орган. Кад је то решење донео *другостепени орган или орган који врши надзор*, против таквог решења може се непосредно покренути управни спор.

Странка која услед укидања решења трпи штету има право на накнаду штете. О захтеву за накнаду претрпљене штете решава у *парничном поступку* надлежни суд.

У овом члану ст. 1. говори се о могућности укидања извршног решења, уколико је његово извршење вређа различите облике јавног интереса. ЗУП таксативно набраја те случајеве, тј. облике јавног интереса, с тим што би се могло размотрити и питање државног интереса, као облика јавног интереса. Пошто је ово начин да се заштити јавни интерес од једног законитог решења, довољно је да је решење извршно, а разумљиво је да се укидање по овом основу може применити и на коначна, односно правоснажна решења. Ово ванредно правно средство има своје потпуно оправдање, имајући у виду примарни циљ деловања управе, па је стога нашло своје место и у законодавству других држава.

Чл. 256. став 1. ЗУП-а можда би требало допунити на начин како је претходно наведено, а ставове 2. и 3. не би требало мењати. Став 4. говори о могућој накнади штете коју би странка претрпела услед укидања решења којим јој је признато одређено право. Према тексту ЗУП-а из 1965. год. странка је могла да тражи само накнаду стварне штете, а не и изгубљене добити. Међутим, постојећи Закон садржи формулацију о могућности накнаде "претрпљене штете" на основу чега би се могло закључити да се под накнадом штете подразумева и изгубљена добит. Мишљења смо да у оваквим ситуацијама треба надокнадити и изгубљену добит, јер ако је странка онемогућена да због општег интереса користи признато јој право, треба јој надокнадити све што због тога губи.

Важећи ЗУП прописује да о накнади претрпљене штете одлучује надлежан суд у парничном поступку, што значи редован суд. Питање је да ли је овакав поступак целисходан. Претходни ЗУП је прописивао да о накнади штете, по овом основу, одлучује суд који би по Закону о управним споровима одлучивао против решења о ванредном укидању. Слично овоме и ЗУП Краљевине Југославије је, регулишући ово питање, одређивао да оно спада у надлежност управних судова у првом, а Државног савета у другом степену.

Објашњење за овакав став је мишљење да редовни судови немају довољно искуства код одлучивања о специфичним питањима из појединих управних грана које су Законом наведене као разлози за примену овог ванредног правног средства. У тим случајевима управни судови су били обавезни да примењују опште прописе грађанског закона. Мишљења смо да би и нова решења требало да следе овакву праксу.

На крају можда треба поменути да и аустријски Закон (АВГ пар. 68. став 3.) познаје овакав институт, али с обзиром да се овде ради о укидању и мењању аката којима су стечена права, "виши интерес" је сведен на најмању меру. Према том Закону укидање решења по овом основу могуће је само "ради уклањања стања која угрожавају здравље и живот људи и у циљу отклањања штете по народну привреду". Можда би ово требало имати у виду, с обзиром да се ради о стављању ван снаге акта којим се конституише неко субјективно право, чиме се онемогућава уживање законом признатог права.

6. Оглашавање решења ништавим (члан 257.)

Овим ванредним правним средством омогућава се уклањања управног аката без обзира које својство поседују (првостепена, другостепена, коначна, извршена, правоснажна решења) због постојања повреде закона услед чије тежине акт ни у ком случају не може опстати. Такве повреде су разлози ништавости акта и ЗУП их таксативно набраја. Ово је један од три разлога за *reformatio in peius* у поступку по жалби. Ништавим се оглашава решење:

- 1) које је у управном поступку донесено у ствари из судске надлежности или у ствари о којој се уопште не може решавати у управном поступку (апсолутна стварна ненадлежност);
- 2) које би својим извршењем могло проузроковати кривично дело;
- 3) чије извршење није могуће;
- 4) које је донео орган без претходног захтева странке који је по закону или по природи ствари потребан за покретање и вођење поступка, а на то странка није накнадно (изричито или прећутно) пристала и тиме конвалидирала незаконитост;

5) које садржи неправилност која је по некој *изричитој законској одредби* предвиђена као *разлог ништавости*.

Решење се може у свако доба (нема рока) огласити ништавим по службеној дужности или по предлогу странке или јавног тужиоца. Решење се може огласити ништавим у *целини или делимично*. Оглашавањем решења ништавим сматра се (правна претпоставка) као да решење никада није ни донето (француска концепција *правно непостојећих аката*)¹³.

Против решења којим се неко решење оглашава ништавим или се одбија предлог (странке или јавног тужиоца) за оглашавање решења ништавим допуштена је жалба. Ако нема органа који решава по жалби, против тог решења може се непосредно покренути управни спор.

Постојећи разлози ништавости углавном имају своје оправдање, а садржани су и у прописима других земаља (Аустрија, Пољска, Немачка), па у том погледу не би требало спроводити неке веће измене. Једино би први разлог могао бити дискутабилан. Ту се као разлог ништавости решења наводи тзв. *тежи облик* повреде стварне надлежности који постоји у случају да орган управе решава ствар из судске надлежности или о ствари о којој се уопште не може решавати у управном поступку. Ово је имало свог оправдања, с обзиром да садашњи закон предвиђа и *лакши облик* повреде стварне надлежности због чега је решење могло бити поништено по праву надзора из чл. 253. Али имајући у виду да се предлазе елиминација овог ванредног правног лека, о чему је раније било речи, сматрамо да повреду стварне надлежности из чл. 257. треба шире поставити, тако да свака повреда стварне надлежности може бити разлог оглашавања решења ништавим. Уосталом и у законодавствима других земаља повреда стварне надлежности чини јединствену категорију и због такве повреде акт се сматра ништавим.

Поред овога, а с обзиром на евентуално елиминисање чл. 253. можда би требало унети још један разлог ништавости што би се односило на неке од постојећих разлога из овога члана (сложена решења и када је ствар већ раније решена правоснажним решењем). Тај разлог ништавости могао би, као што је већ поменуто, да гласи: "ако је решење издато мимо законског основа".

¹³ Зоран Томић, *Правно непостојећи управни акт*, Правни факултет у Београду, 1999.

Важећи ЗУП не наводи који орган оглашава решење ништавим, док је претходни ЗУП-а налагао да то чини орган који је решење донео или одговарајући орган вишег степена, а уколико таквог органа нема, орган који врши надзор у погледу законитости рада над органом који је донео решење.

Мишљења смо да самој природи овог ванредног правног средства а имајући у виду последице које из тога настају, више одговара да то спроводи орган вишег степена. Медутим, проблем би се могао појавити када решење донесе орган управе изнад кога нема органа вишег. Можда би тада требало начинити изузетак и омогућити органу да сам своје решење огласи ништавим. Ово је било предвиђено ЗУП-ом Краљевине Југославије, тако да су министарства могла да оглашавају ништавим властите правоснажне одлуке. Било би такође корисно сагледати могућност да се решења због постојећих разлога евентуално оглашавају ништавим кроз неки вид вршења надзора од стране органа вишег степена, што је предвиђено у неким правним системима. То би требало спроводити по службеној дужности, али и на предлог странке, односно јавног тужиоца, што је уосталом и сада случај, имајући у виду да је у општем интересу да се решење, са таквом повредом законитости, што пре уклони.

Повраћај у пређашње стање (чл. 93.) као ванредни правни лек

Странци која је из оправданих разлога пропустила да у року изврши неку радњу поступка, па је услед тог пропуштања искључена од вршења те радње, дозволиће се, по њеном предлогу, повраћај у пређашње стање.

Од првобитног текста ЗУП-а из 1957. год., па све до садашње редакције ЗУП-а, повраћај у пређашње стање, као процесни институт, био је посматран као саставни део одредаба којима се регулише питање рокова у управном поступку. Разлог је вероватно био у томе што овај институт треба да спречи, у одређеним ситуацијама, наступање штетних последица по странку, уколико преклузиван рок не буде поштован.

Међутим, треба имати у виду да овај институт у Закону Краљевине Југославије из 1931. год., као и законима других земаља које су извршиле кодификацију управног поступка (Аустрија, Пољска) спада у категорију ванредних правних средстава. Сматрамо да ово има свог оправдања, јер разлог због кога се овај институт користи не би смео одлучивати о његовом карактеру, него он зависи од дејства које примена института може да произведе. Повраћај може проузрати уклањање акта којим је управна ствар решена. Стога повраћај у предашњестање укључујемо у категорију средстава која се могу

употребити за уклањање аката ван жалбеног поступка тј. у категорију ванредних правних средстава.

На предлог¹⁴ странке која је пропустила да у року преда поднесак, дозволиће јој се повраћај у пређашње стање и кад је она из незнања или очигледном омашком поднесак благовремено послала поштом, односно предала ненадлежном органу, као и кад је странка очигледном омашком прекорачила рок а поднесак ипак прими надлежни орган најдоцније три дана од дана истека рока, ако би странка због задоцњења изгубила неко право.

Истовремено сматрамо да су разлози због којих се овај институт може користити прилично уопштено постављени, што даје широка овлашћења службеном лицу, па чак и изван волунтаризам у погледу оцене оправданости повраћаја. Зато би требало поставити строжије разлоге који могу довести до повраћаја и тиме посредно утицати и на озбиљније поштовање преклузивних рокова. Из тих разлога предлажемо да се садржај ставова 1. 2. и 3. чл. 93. постојећег ЗУП-а измене, а самим тим да се и сам чл. 93 преформише и да гласи:

Став 1. " Странци која је неким непредвиђеним или неотклоњивим догађајем пропустила да у року изврши неку радњу поступка, па је услед тог пропуштања онемогућено обављање те радње дозволиће се, на њен предлог повраћај у пређашње стање"¹⁵. Став 2 "Повраћај у пређашње стање дозволиће се и када је странка очигледном омашком пропустила рок, а поднесак прими надлежан орган најдоцније три дана од дана истека рока, ако би странка због доцње изгубила неко право": Став 3 "Повраћај у пређашње стање могућ је само ако странка није у могућности да другим путем изврши радњу коју је пропустила".

¹⁴ Странка је дужна да у предлогу за повраћај у пређашње стање изнесе околности због којих је била спречена да у року изврши пропуштenu радњу и да те околности учини бар вероватним. Предлог за повраћај у пређашње стање не може се заснивати на околности коју је орган већ раније оценио као недовољну за продужење рока или одлагање расправе. Ако се повраћај у пређашње стање тражи због тога што је пропуштено да се поднесе какав поднесак, предлогу треба приложити и тај поднесак.

¹⁵ (1) Странци која је из оправданих разлога пропустила да у року изврши неку радњу поступка, па је услед тог пропуштања искључена од вршења те радње, дозволиће се, по њеном предлогу, повраћај у пређашње стање.

У овом предлогу елиминисан је постојећи став 2. који допушта да странка која из незнања, или омашком пропусти рок, тражи повраћај. Сматрамо да незнање странке не сме бити оправдање за неизвршавање процесне радње везане за рок, а омашка је делимично узета у обзир у предложеном ставу 2.

Можда је интересантно навести да аустријски закон (АВГ) као разлог повраћаја у пређашње стање наводи и случај када је странка пропустила рок за жалбу услед погрешног упутства о правном средству, па је тиме стекла утисак да жалба није допуштена. Мишљења смо да ово ипак не би требало да буде разлог за повраћај, јер наш ЗУП код оваквих случајева предвиђа неке друге могућности у циљу санирања наведених последица.

Рок. Предлог за повраћај у пређашње стање подноси се у року од осам дана од дана кад је престао разлог који је проузроковао пропуштање, а ако је странка тек доцније сазнала за пропуштање – од дана кад је то сазнала (субјективни рок). После истека три месеца од дана пропуштања не може се тражити повраћај у пређашње стање (објективни рок). Ако се пропусти рок за тражење повраћаја у пређашње стање, не може се тражити повраћај у пређашње стање због пропуштања тог рока.

Надлежни орган. Предлог за повраћај у пређашње стање подноси се органу пред којим је требало извршити пропуштenu радњу. О предлогу за повраћај у пређашње стање одлучује закључком орган код кога је требало извршити пропуштenu радњу. Неблаговремено поднесен предлог за повраћај у пређашње стање одбациће се без даљег поступка. Ако су чињенице на којима се предлог за повраћај у пређашње стање заснива општепознате, орган може одлучити о том предлогу без изјашњења противне странке.

Против закључка којим се дозвољава повраћај у пређашње стање није допуштена жалба, осим ако је повраћај дозвољен по предлогу који је неблаговремено поднесен или је недопуштен (“Ако се пропусти рок за тражење повраћаја у пређашње стање, не може се тражити повраћај у пређашње стање због пропуштања тог рока”).

Против закључка којим је одбијен предлог за повраћај у пређашње стање допуштена је посебна жалба, осим ако је закључак донео другостепени орган.

Предлажемо брисање става 3. чл. 97. (“Жалба није допуштена против закључка о предлогу за повраћај у пређашње стање који је донео орган надлежан

за решавање у другом степену о главној ствари”), с обзиром на предложене измене става 2. по којима би и другостепени органи (министрства) могла да сама преиспитују сопствене одлуке (закључке).

Предлог за повраћај у пређашње стање не зауставља ток поступка, али орган надлежан за одлучивање о том предлогу може привремено прекинути поступак док закључак о предлогу не постане коначан.

Треба рашчистити појмове о последицама дозвољеног повраћаја о чему се говори у ставу 2. чл. 98¹⁶. Према ранијем ЗУП-у дозвола повраћаја враћа поступак у стање у коме се налазио пре пропуштања рока, а **укидају** се сва решења и закључци које је орган донео у вези са пропуштањем. Садашњи закон налаже **поништавање** решења и закључака у случају дозволе повраћаја.

¹⁶ Кад је повраћај у пређашње стање дозвољен, поступак се враћа у стање у коме се налазио пре пропуштања, а **поништавају** се сва решења и закључци које је орган донео у вези са пропуштањем.

Predrag Dimitrijević, LL.D
Associate Professor

THE REFORM OF EXTRAORDINARY REMEDIES IN THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Summary

It is true that the General Administrative Procedure Act is a kind of a monastery which is to be constantly annexed with new institutions, making the procedure for the protection of citizens' rights more comprehensive, profuse and versatile. However, this conception of administrative procedure basically entails the proceedings which protect the administration and, regardless of the democratic and egalitarian principles it is provided by, it places the citizens in a subordinate position. Administrative procedure is quite extensive, slow and difficult to handle, particularly when it comes to protecting parties' rights violated or infringed by the administrative authorities. This situation is, among other things, caused by a huge number of extraordinary remedies, which is not the case in some other procedures, such as civil and criminal.

It has been proven in practice that many of these extraordinary remedies are very seldom applied; some of them are hardly ever applied because the requirements to set them in motion can barely be met. Therefore, the existing extraordinary remedies should either be eliminated or reformulated into other legally justifiable remedies, whereas some of the solutions from the abolished ones should be transposed into the remaining remedies. This would significantly unburden and simplify the complicated administrative procedure and make the protection of the parties' rights and the public interest substantially more efficient.

The analysis of the applicable legal package of extraordinary remedies reveals that the following remedies should be excluded from the reformed procedure: amending and/or abolishing decisions pertaining to administrative disputes, the request for the protection of legality, abrogating and nullifying a decision on the basis of official supervision, abrogating and amending the legally enforceable decision upon a party consent or request. The remaining extraordinary remedies are to be reformulated, abridged and reduced. Restitution should be reinstated into the system of extraordinary remedies. The untouchable cult of bulky and complicated procedural structure deriving from the past century should be subject to some changes.

Key words: *extraordinary remedies, reform, administrative procedure.*

