

ZAKON

O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU

DEO PRVI

UVODNE ODREDBE I OSNOVNA NAČELA UPRAVNOG POSTUPKA

I. UVODNE ODREDBE

Upravni postupak

Član 1.

Upravni postupak jeste skup pravila koja državni organi, organi pokrajinske autonomije i jedinica lokalne samouprave, preduzeća, ustanove, organizacije, posebni organi preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija i pojedinci kojima su poverena javna ovlašćenja (u daljem tekstu: organi) primenjuju kada postupaju u upravnim stvarima.

Upravna stvar

Član 2.

(1) Upravna stvar, u smislu ovog zakona, 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.

(2) Upravna stvar je i svaka druga situacija koja je zakonom određena kao upravna stvar.

Opšti i poseban upravni postupak

Član 3.

(1) Ovaj zakon primenjuje se na postupanje u svim upravnim stvarima.

(2) Pojedina pitanja upravnog postupka mogu posebnim zakonom da se uredi samo ako je to u pojedinim upravnim oblastima neophodno, ako je to u saglasnosti sa osnovnim načelima određenim ovim zakonom i ne smanjuje nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka zajamčenih ovim zakonom.

Upotreba jezika i pisma

Član 4.

(1) U upravnom postupku u službenoj upotrebi je srpski jezik i ćirilčko pismo, a latiničko pismo na način utvrđen zakonom.

(2) Na područjima na kojima je u službenoj upotrebi i jezik nacionalne manjine postupak se vodi i na njenom jeziku, uz korišćenje njenog pisma, u skladu sa zakonom.

II. OSNOVNA NAČELA UPRAVNOG POSTUPKA

Načelo zakonitosti i predvidivosti

Član 5.

(1) Organ postupa na osnovu zakona, drugih propisa i opštih akata.

(2) Kada je zakonom ovlašćen da odlučuje po slobodnoj oceni, organ odlučuje u granicama zakonom datog ovlašćenja i saglasno cilju zbog koga je ovlašćenje dato.

(3) Kada postupa u upravnoj stvari, organ vodi računa i o ranijim odlukama donetim u istim ili sličnim upravnim stvarima.

NAČELO SRAZMERNOSTI

ČLAN 6.

(1) Organ može da ograniči pravo stranke ili da utiče na njen pravni interes samo postupanjem koje je neophodno da se njime ostvari svrha propisa i samo ako ta svrha ne može da se ostvari drukčijim postupanjem kojim bi se manje ograničavala prava ili u manjoj meri uticalo na pravni interes stranke.

(2) Kada se stranci i drugom učesniku u postupku nalaže obaveza, organ je dužan da primeni one od propisanih mera koje su po njih povoljnije ako se i njima ostvaruje svrha propisa.

Načelo zaštite prava stranaka i ostvarivanja javnog interesa

Član 7.

Organ je dužan da omogući stranci da što lakše zaštiti i ostvari svoja prava i pravne interese, ali ne na štetu prava i pravnih interesa trećih lica, niti javnog interesa.

Načelo pomoći stranci

Član 8.

(1) Organ po službenoj dužnosti pazi da neznanje i neukost stranke i drugog učesnika u postupku ne bude na štetu prava koja im pripadaju.

(2) Kad organ, s obzirom na činjenično stanje, sazna ili oceni da stranka i drugi učesnik u postupku ima osnova za ostvarenje nekog prava ili pravnog interesa, upozorava ih na to.

(3) Ako u toku postupka dođe do izmene propisa koji je od značaja za postupanje u upravnoj stvari, organ će o tome informisati stranku.

Načelo delotvornosti i ekonomičnosti postupka

Član 9.

(1) Organ je dužan da strankama omogući da uspešno i celovito ostvare i zaštite prava i pravne interese.

(2) Postupak se vodi bez odugovlačenja i uz što manje troškova po stranku i drugog učesnika u postupku, ali tako da se izvedu svi dokazi potrebni za pravilno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja.

(3) Organ je dužan da po službenoj dužnosti, u skladu sa zakonom, vrši uvid u podatke o činjenicama neophodnim za odlučivanje o kojima se vodi službena evidencija, da ih pribavlja i obrađuje.

(4) Organ može od stranke da zahteva samo one podatke koji su neophodni za njenu identifikaciju i dokumente koji potvrđuju činjenice o kojima se ne vodi službena evidencija.

Načelo istine i slobodne ocene dokaza

Član 10.

(1) Organ je dužan da pravilno, istinito i potpuno utvrdi sve činjenice i okolnosti koje su od značaja za zakonito i pravilno postupanje u upravnoj stvari.

(2) Ovlašćeno službeno lice odlučuje po svom uverenju koje činjenice uzima kao dokazane, na osnovu savesne i brižljive ocene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno, kao i na osnovu rezultata celokupnog postupka.

Pravo stranke na izjašnjavanje

Član 11.

(1) Stranci mora da se pruži prilika da se izjasni o činjenicama koje su od značaja za odlučivanje u upravnoj stvari.

(2) Bez prethodnog izjašnjavanja stranke može se odlučiti samo kada je to zakonom dozvoljeno.

Načelo samostalnosti

Član 12.

(1) Organ postupa u upravnoj stvari samostalno, u okviru svojih ovlašćenja.

(2) Ovlašćeno službeno lice samostalno utvrđuje činjenično stanje i na osnovu toga primenjuje zakone i druge propise na upravnu stvar.

Pravo na žalbu i prigovor

Član 13.

(1) Protiv rešenja donesenog u prvom stepenu, odnosno ako organ u upravnoj stvari nije odlučio u propisanom roku, stranka ima pravo na žalbu, ako zakonom nije drukčije propisano.

(2) Stranka ima pravo na prigovor u slučajevima utvrđenim ovim zakonom.

(3) Nadležni državni organi mogu da izjave žalbu i prigovor kada su na to ovlašćeni zakonom.

Načelo pravnosnažnosti rešenja

Član 14.

Rešenje protiv koga ne može da se izjavi žalba, niti pokrene upravni spor (pravnosnažno rešenje), a kojim je stranka stekla određena prava odnosno kojim su joj određene obaveze, može da se poništi, ukine ili izmeni samo u slučajevima koji su zakonom određeni.

Načelo pristupa informacijama i zaštite podataka

Član 15.

(1) Organ je dužan da omogući pristup informacijama od javnog značaja u skladu sa zakonom.

(2) Tajni i lični podaci štite se u upravnom postupku u skladu sa zakonom.

DEO DRUGI UPRAVNO POSTUPANJE

I. UPRAVNI AKT

Pojam i vrste

Član 16.

(1) Upravni akt, u smislu ovog zakona, jeste pojedinačni pravni akt kojim organ, neposredno primenjujući propise iz odgovarajuće upravne oblasti, odlučuje o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke, ili o procesnim pitanjima.

(2) Upravni akti su rešenja i zaključci.

(3) Rešenja i zaključci mogu imati i drugi naziv, ako je to posebnim zakonom predviđeno.

Početak pravnih dejstava upravnog akta

Član 17.

Upravni akt počinje da proizvodi pravna dejstva od kada je stranka o njemu obavestena, ako njime nije određeno da pravna dejstva počinju kasnije.

II. GARANTNI AKT

Pojam

Član 18.

(1) Garantni akt je pisani akt kojim se organ obavezuje da, na odgovarajući zahtev stranke, donese upravni akt određene sadržine.

(2) Garantni akt donosi se kad je to posebnim zakonom određeno.

Nedonošenje upravnog akta saglasno garantnom aktu

Član 19.

(1) Organ donosi upravni akt saglasno garantnom aktu samo ako stranka to zahteva.

(2) Protiv upravnog akta stranka može podneti žalbu kad upravni akt nije donet saglasno garantnom aktu.

(3) Organ nije dužan da donese upravni akt saglasno garantnom aktu:

1) ako zahtev za donošenje upravnog akta ne bude podnet u roku od godinu dana od dana izdavanja garantnog akta ili drugom roku određenom posebnim zakonom;

2) ako se činjenično stanje na kome se zasniva zahtev za donošenje upravnog akta bitno razlikuje od onog opisanog u zahtevu za donošenje garantnog akta;

3) ako je izmenjen pravni osnov na osnovu koga je garantni akt donet tako što se novim propisom predviđa poništavanje, ukidanje ili izmena upravnih akata donetih na osnovu ranijih propisa;

4) kad postoje drugi razlozi određeni posebnim zakonom.

Zaštita interesa

Član 20.

Garantni akt ne sme biti protivan javnom interesu, niti pravnom interesu trećih lica.

Primena ovog zakona

Član 21.

Na garantni akt shodno se primenjuju odredbe ovog zakona o upravnom aktu.

III. UPRAVNI UGOVOR

Upravni ugovor i njegova dozvoljenost

Član 22.

(1) Upravni ugovor je dvostrano obavezan pisani akt koji, kad je to posebnim zakonom određeno, zaključuju organ i stranka i kojim se stvara, menja ili ukida pravni odnos u upravnoj stvari.

(2) Sadržina upravnog ugovora ne sme biti protivna javnom interesu niti pravnom interesu trećih lica.

Izmena upravnog ugovora zbog promenjenih okolnosti

Član 23.

(1) Ako bi, zbog okolnosti nastalih posle zaključenja upravnog ugovora koje se nisu mogle predvideti u vreme zaključenja ugovora, ispunjenje obaveze za jednu ugovornu stranu postalo bitno otežano, ona može od druge ugovorne strane zahtevati da se ugovor izmeni i prilagodi nastalim okolnostima.

(2) Organ rešenjem odbija zahtev stranke ako nisu ispunjeni uslovi za izmenu ugovora ili ako bi izmena ugovora izazvala štetu po javni interes koja bi bila veća od štete koju bi pretrpela stranka.

Pravo organa da raskine ugovor

Član 24.

(1) Organ može da raskine upravni ugovor:

1) ako izostane saglasnost stranke da se ugovor izmeni zbog promenjenih okolnosti;

2) ako stranka ne ispunjava ugovorne obaveze;

3) ako je to neophodno da bi se otklonila teška i neposredna opasnost po život i zdravlje ljudi i javnu bezbednost, javni mir i javni poredak ili radi otklanjanja poremećaja u privredi, a to ne može uspešno da se otkloni drugim sredstvima kojima se manje dira u stečena prava.

(2) Organ raskida upravni ugovor rešenjem u kome izričito navodi i jasno obrazlaže razloge za raskid.

Prigovor stranke zbog neispunjenja ugovornih obaveza

Član 25.

Ako organ ne ispunjava ugovorne obaveze, stranka ne može da raskine upravni ugovor, ali može da izjavi prigovor.

Primena ovog zakona i zakona kojim se uređuju obligacioni odnosi

Član 26.

Na upravne ugovore shodno se primenjuju ostale odredbe ovog zakona i supsidijarno odredbe zakona kojim se uređuju obligacioni odnosi.

IV. UPRAVNE RADNJE

1. Pojam

Član 27.

Upravne radnje su materijalni akti organa koji utiču na prava, obaveze ili pravne interese stranaka, kao što su vođenje evidencija, izdavanje uverenja, pružanje informacija, primanje izjava i druge radnje kojima se izvršavaju pravni akti.

2. Prigovor protiv upravne radnje

Član 28.

(1) Protiv upravne radnje može da se izjavi prigovor. Prigovor može da se izjavi i ako organ ne preduzme upravnu radnju koju je po zakonu dužan da preduzme.

(2) U oba slučaja, prigovor je dozvoljen samo ako upravna radnja nije povezana sa donošenjem upravnog akta.

3. Izdavanje uverenja o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija

Član 29.

(1) Organi izdaju strankama, na usmeni ili pisani zahtev, uverenja i druge isprave (sertifikate, potvrde itd.) o činjenicama o kojima vode službenu evidenciju u skladu sa zakonom.

(2) Uverenja i druge isprave o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija izdaju se saglasno podacima iz službene evidencije, i imaju dokaznu vrednost javne isprave.

(3) Uverenja i druge isprave izdaju se, po pravilu, istog dana kad je stranka podnela zahtev, a najkasnije u roku od osam dana, ako posebnim propisom nije drukčije predviđeno.

(4) Zahtev stranke za izdavanjem uverenja i druge isprave može da se odbije rešenjem. Ako organ u roku od osam dana ne izda uverenje ili drugu ispravu, niti rešenje kojim odbija zahtev, stranka može da izjavi žalbu kao da je zahtev odbijen.

(5) Stranka koja smatra da uverenje ili druga isprava o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija nisu izdati saglasno podacima iz službene evidencije, može da zahteva njihovu izmenu ili izdavanje novog uverenja ili druge isprave. Ovaj zahtev može da se odbije rešenjem. Ako organ u roku od osam dana ne izmeni izdato uverenje ili drugu ispravu ili ne izda novo uverenje ili drugu ispravu, niti izda rešenje kojim odbija zahtev – stranka može da izjavi žalbu kao da je zahtev odbijen.

4. Izdavanje uverenja o činjenicama o kojima se ne vodi službena evidencija

Član 30.

(1) Organi izdaju strankama, na usmeni ili pisani zahtev, uverenja i druge isprave o činjenicama o kojima ne vode službenu evidenciju, kada je to propisom određeno i pošto prethodno potrebne činjenice utvrde u dokaznom postupku.

(2) Uverenje ili druga isprava ili rešenje kojim se odbija zahtev stranke izdaju se u roku od 30 dana od podnošenja zahteva, ako zakonom ili drugim propisom nije određen kraći rok. U suprotnom, stranka može da izjavi žalbu kao da je zahtev odbijen.

(3) Organ koji vodi postupak u kome su uverenje ili druga isprava podneti kao dokaz, nije vezan njihovom sadržinom i može samostalno da utvrđuje činjenice koje su u njima sadržane.

V. PRUŽANJE JAVNIH USLUGA

Pojam

Član 31.

(1) Pod pružanjem javnih usluga smatra se obavljanje privredne i društvene delatnosti odnosno poslova za koje je zakonom utvrđeno da se vrše u opštem interesu, kojima se obezbeđuje ostvarivanje prava i pravnih interesa odnosno zadovoljavanje potreba korisnika javnih usluga, a koji ne predstavljaju drugi oblik upravnog postupanja.

(2) Pod pružanjem javnih usluga smatra se i obavljanje delatnosti odnosno poslova uprave od strane organa, kojima se obezbeđuje ostvarivanje prava i pravnih interesa odnosno zadovoljavanje potreba korisnika javnih usluga, a koji ne predstavljaju drugi oblik upravnog postupanja.

(3) Javne usluge pružaju se tako da obezbede uredno i kvalitetno, pod jednakim uslovima, ostvarivanje prava i pravnih interesa korisnika javnih usluga i zadovoljavanje njihovih potreba.

Prigovor zbog načina pružanja javnih usluga

Član 32.

Prigovor može da se izjavi pružaocu javnih usluga koji ne obezbeđuje uredno i kvalitetno, pod jednakim uslovima, ostvarivanje prava građana i organizacija i zadovoljavanje potreba korisnika.

DEO TREĆI

OSNOVNA PRAVILA POSTUPKA

I. UČESNICI U UPRAVNOM POSTUPKU

1. Nadležnost organa

Stvarna nadležnost

Član 33.

(1) Stvarna nadležnost organa određuje se propisima koji uređuju određenu upravnu oblast ili nadležnost pojedinih organa.

(2) Ako se stvarna nadležnost tako ne odredi, a ne može da se odredi ni prema prirodi upravne stvari, stvarno nadležan je organ u čijem su delokrugu poslovi opšte uprave.

Mesna nadležnost

Član 34.

(1) Mesna nadležnost organa određuje se:

1) u upravnim stvarima koje se tiču nepokretnosti – prema mestu gde se nalazi;

2) u upravnim stvarima koje se tiču poslovne ili druge delatnosti stranke – prema sedištu stranke ili mestu gde se delatnost obavlja ili bi trebalo da se obavlja;

3) u upravnim stvarima koje se tiču poslova iz nadležnosti organa – prema sedištu organa, odnosno sedištu njegove područne jedinice ako se stvar odnosi na poslove područne jedinice;

4) u upravnim stvarima koje se tiču broda ili vazduhoplova ili u kojima je povod za vođenje postupka nastao na brodu ili vazduhoplovu – prema luci upisa broda ili matičnom aerodromu vazduhoplova;

5) u ostalim upravnim stvarima – prema prebivalištu stranke, a ako stranka nema prebivalište u Republici Srbiji – prema njenom boravištu, a ako ona nema ni boravište u Republici Srbiji – prema njenom poslednjem prebivalištu ili boravištu u Republici Srbiji.

(2) Ako mesna nadležnost ne može da se odredi prema izloženim pravilima određuje se prema mestu u kome je nastao povod za vođenje upravnog postupka.

Mesna nadležnost više organa

Član 35.

(1) Ako je istovremeno mesno nadležno više organa, nadležan je onaj pred kojim je prvo pokrenut postupak.

(2) Mesno nadležni organi mogu da se sporazumeju koji će od njih da vodi postupak.

(3) Svaki mesno nadležan organ mora na svom području da preduzme radnje koje ne trpe odlaganje.

(4) Organ pred kojim je pokrenut postupak zadržava mesnu nadležnost i ako u toku postupka nastanu činjenice zbog kojih mesno nadležan postane drugi organ. On može da ustupi predmet drugom organu ako to znatno olakšava postupak, naročito stranci.

Obaveznost pravila o stvarnoj i mesnoj nadležnosti

Član 36.

(1) Stvarna i mesna nadležnost organa ne mogu da se menjaju dogovorom organa, organa i stranaka ili samih stranaka.

(2) Organ pazi po službenoj dužnosti u toku celog postupka na svoju stvarnu i mesnu nadležnost i, ako nađe da nije nadležan, ustupa spise nadležnom organu.

(3) Organ može da preuzme postupanje u određenoj upravnoj stvari iz nadležnosti drugog organa ili da postupanje u određenoj upravnoj stvari prenese na drugi organ, samo kad je to zakonom određeno.

Posebna ograničenja nadležnosti

Član 37.

(1) Službene radnje u zgradama i drugim objektima koje koristi Vojska Srbije preduzimaju se kada ih organ prijavi nadležnom vojnom organu.

(2) Službene radnje u zgradama i drugim objektima za posebne namene koje se koriste za vojne potrebe u ministarstvu nadležnom za poslove odbrane ili Vojsci Srbije preduzimaju se po odobrenju ministra nadležnog za poslove odbrane.

Sukob nadležnosti

Član 38.

(1) Sukob nadležnosti nastaje kad se dva organa izjasne da jesu ili da nisu nadležni u istoj upravnoj stvari.

(2) Predlog za odlučivanje o sukobu nadležnosti podnosi organ koji se poslednji izjasnio da je nadležan ili da nije nadležan, a može ga podneti i stranka.

(3) O sukobu nadležnosti između organa odlučuje, u roku od 15 dana od podnošenja predloga, organ koji je propisom određen. Taj organ određuje koji je organ nadležan i kako se otklanjaju posledice radnji nenadležnog organa, pa spise dostavlja nadležnom organu.

2. Ovlašćeno službeno lice

Ovlašćeno službeno lice i delegacija ovlašćenja

Član 39.

(1) Organ postupa u upravnoj stvari preko ovlašćenog službenog lica.

(2) Ovlašćeno službeno lice, u smislu ovog zakona, jeste lice koje je raspoređeno na radno mesto koje čine i poslovi vođenja postupka i odlučivanja u upravnoj stvari, ili samo poslovi vođenja postupka ili preduzimanja pojedinih radnji u postupku.

(3) Ako službeno lice nije određeno, rešenje u upravnom postupku donosi rukovodilac organa.

(4) Organ na pogodan način objavljuje koja su službena lica ovlašćena za odlučivanje u upravnim stvarima, a koja za preduzimanje radnji u postupku pre donošenja rešenja.

(5) Kolegijalni organ može da ovlasti svog člana da vodi upravni postupak i priprema odluku.

Izuzeteći ovlašćenog službenog lica

Član 40.

(1) Ovlašćeno službeno lice mora biti izuzeto:

1) ako je u postupku stranka, svedok, veštak ili zakonski zastupnik ili punomoćnik stranke;

2) ako je sa strankom, zakonskim zastupnikom ili punomoćnikom stranke krvni srodnik u pravoj liniji, a u pobočnoj liniji do četvrtog stepena zaključno, supružnik ili vanbračni partner ili srodnik po tazbini do drugog stepena zaključno, pa i kada je bračna zajednica prestala;

3) ako je sa strankom u odnosu staratelja, usvojitelja, usvojenika ili hranitelja;

4) ako je sa zakonskim zastupnikom ili punomoćnikom stranke u odnosu usvojitelja ili usvojenika;

5) ako je učestvovalo u prvostepenom postupku;

6) ako ostvaruje naknadu ili druga primanja od stranke ili je angažovano u upravnom odboru, nadzornom odboru ili radnom ili stručnom telu stranke;

7) ako ishod postupka može da mu donese direktnu korist ili štetu;

8) ako postoje druge činjenice koje dovode u sumnju njegovu nepristrasnost.

(2) Čim sazna da postoji neki razlog za izuzeteći iz stava (1) tač. 1) – 7) ovog člana, ovlašćeno službeno lice zastaje s postupkom i o razlogu za izuzeteći odmah obaveštava lice ili organ koji odlučuje o izuzeteći. Kad sazna da postoji razlog za izuzeteći iz tačke 8) ovog člana ono o tome samo obaveštava lice ili organ koji odlučuje o izuzeteći.

(3) Izuzeće ovlašćenog službenog lica može da zahteva stranka, u kom slučaju ovlašćeno službeno lice postupa kao da je ono saznalo da postoji neki razlog za izuzeće. Stranka je dužna da u zahtevu navede činjenice zbog kojih smatra da postoji razlog za izuzeće.

(4) Odredbe ovog člana o razlozima za izuzeće ovlašćenog službenog lica shodno se primenjuju i na izuzeće zapisničara i veštaka.

(5) O tome da li postoje razlozi za izuzeće zapisničara i veštaka odlučuje ovlašćeno službeno lice.

Odlučivanje o izuzeću ovlašćenog službenog lica

Član 41.

(1) O izuzeću ovlašćenog službenog lica odlučuje rukovodilac organa, o izuzeću rukovodioca organa odlučuje organ koji je propisom određen, a ako to nije slučaj – drugostepeni ili nadzorni organ.

(2) O izuzeću člana kolegijalnog organa odlučuje predsedavajući kolegijalnog organa, a o izuzeću predsedavajućeg – kolegijalni organ.

(3) O izuzeću se odlučuje u roku od pet dana od prijema obaveštenja ovlašćenog službenog lica ili zahteva za izuzeće.

(4) Kolegijalni organ čiji je član izuzet nastavlja postupak bez njega.

3. Saradnja i službena pomoć

Jedinstveno upravno mesto

Član 42.

(1) Ako je za ostvarivanje jednog ili više prava potrebno postupanje jednog ili više organa, stranka se obraća jedinstvenom upravnom mestu.

(2) Uspostavljanjem jedinstvenog upravnog mesta ne utiče se na nadležnost organa niti na pravo stranke da se direktno obraća nadležnom organu.

(3) Na jedinstvenom upravnom mestu vrši se:

1) poučavanje podnosioca zahteva, na način kako bi to činio nadležni organ, o tome šta je sve organima potrebno da bi postupili po zahtevu;

2) primanje zahteva za priznavanje prava ili drugo postupanje u upravnoj stvari, mišljenja, objašnjenja, komentara, kao i dokumenata i pravnih sredstava, saglasno propisu, i njihovo dostavljanje nadležnim organima;

3) obaveštavanje podnosioca zahteva o tome koje je radnje preduzeo nadležni organ i pravnim aktima koje je doneo.

(4) Ove radnje mogu se vršiti elektronskim putem, putem pošte, ili na drugi pogodan način.

(5) Rokovi za odlučivanje o zahtevu stranke pred nadležnim organima počinju da teku od kada je podnet uredan zahtev na jedinstvenom upravnom mestu.

(6) Bliže uslove, kriterijume i merila koji se primenjuju u postupku određivanja jedinstvenog upravnog mesta, kao i način saradnje nadležnih organa u vezi sa postupanjem i obavljanjem poslova na jedinstvenom upravnom mestu propisuje Vlada.

Međunarodna pravna pomoć

Član 43.

(1) Pravna pomoć inostranim organima pruža se pod uslovom uzajamnosti.

(2) Domaći organ pruža pravnu pomoć inostranom organu kako je to zakonom određeno, ili kako inostrani organ zatraži ako to nije suprotno domaćem javnom poretku.

4. Stranka u upravnom postupku i njeno zastupanje

Stranka u upravnom postupku

Član 44.

(1) 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.

(2) Stranka u upravnom postupku 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.

(3) 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.

Obustavljanje postupka zbog prestanka postojanja stranke

Član 45.

Ako nastupi smrt fizičkog lica ili pravno lice prestane da postoji, a prava, obaveze i pravni interesi o kojima se odlučuje ne mogu da pređu na naslednike odnosno pravne sledbenike, postupak se obustavlja.

Procesna sposobnost i zastupanje stranke

Procesna sposobnost

Član 46.

Stranka koja je potpuno poslovno sposobna može sama da preuzima radnje u postupku (procesna sposobnost).

Zakonski zastupnik i ovlašćeni predstavnik stranke

Član 47.

(1) Stranku koja nije procesno sposobna zastupa zakonski zastupnik.

(2) Pravno lice preuzima radnje u postupku preko zakonskog zastupnika ili ovlašćenog predstavnika koji je određen opštim aktom pravnog lica.

(3) Organ kao stranka u postupku preuzima radnje preko ovlašćenog predstavnika, organizacija koja nije pravno lice preko lica koje je određeno njenim aktom, a naselje, grupa lica i druge stranke koje nisu pravna lica – preko lica koje ovlaste, ako drukčije nije propisano.

(4) Organ pazi po službenoj dužnosti u toku celog postupka da li je stranka zastupana saglasno zakonu.

Privremeni zastupnik

Član 48.

(1) Organ rešenjem postavlja stranci privremenog zastupnika: ako nije procesno sposobna, a nema zakonskog zastupnika; ako pravno lice, organizacija, naselje i druga stranka koja nije pravno lice nema ovlašćenog predstavnika; ako stranku zastupa zakonski zastupnik čiji su interesi suprotni interesima stranke; ako protivne stranke zastupa isti zakonski zastupnik; ako radnju treba preduzeti prema

stranci čije prebivalište ili boravište nije poznato, a nema punomoćnika – sve pod uslovom da je stvar hitna, a postupak mora da se sprovede.

(2) Rešenje o postavljanju privremenog zastupnika stranci čije prebivalište ili boravište nije poznato, objavljuje se na veb prezentaciji i oglasnoj tabli organa.

(3) Privremeni zastupnik postavlja se i kada radnja ne trpi odlaganje, a stranka, njen zakonski zastupnik, ovlašćeni predstavnik ili punomoćnik ne mogu biti blagovremeno pozvani da prisustvuju radnji.

(4) Privremeni zastupnik može da odbije zastupanje samo iz razloga određenih posebnim propisima.

(5) O postavljanju privremenog zastupnika stranci koja nije procesno sposobna odmah se obaveštava organ starateljstva.

(6) Radnje koje privremeni zastupnik preduzme u granicama ovlašćenja imaju pravna dejstva kao da ih je preduzela stranka.

(7) Privremeni zastupnik učestvuje samo u postupku u kome je postavljen i preduzima samo radnje za koje je postavljen i dok ne prestanu razlozi zbog kojih je postavljen.

(8) Žalba protiv rešenja kojim se postavlja privremeni zastupnik ne odlaže izvršenje rešenja.

Punomoćnik

Pojam i odnos sa strankom

Član 49.

(1) Stranka ili zakonski zastupnik stranke može da ovlasti punomoćnika da je zastupa u postupku, izuzev da daje izjave koje samo stranka može dati. Postojanje punomoćnika ne sprečava stranku da sama preduzima radnje u postupku.

(2) Punomoćje se daje u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik. Ako posumnja u istinitost punomoćja, organ nalaže stranci da podnese overeno punomoćje.

(3) Punomoćnik može biti svako ko je potpuno poslovno sposoban, izuzev lica koje se bavi nadripisarstvom. Ovom licu organ uskraćuje zastupanje rešenjem protiv koga je dozvoljena žalba koja ne odlaže izvršenje rešenja i o tome obaveštava stranku.

(4) Radnje koje punomoćnik preduzme u granicama punomoćja imaju pravna dejstva kao da ih je preduzela stranka.

Dužnost organa

Član 50.

(1) Organ pazi po službenoj dužnosti u toku celog postupka da li je lice koje se pojavljuje kao punomoćnik ovlašćeno za zastupanje.

(2) Organ može dozvoliti da pojedine radnje u postupku preduzme u ime stranke lice koje nije priložilo punomoćje, pod uslovom da punomoćje priloži u roku koji organ odredi.

(3) Dok ne istekne taj rok, organ ne može da okonča postupanje u upravnoj stvari, a ako taj rok bude propušten – preduzete radnje ostaju bez pravnog dejstva.

Obim punomoćja

Član 51.

- (1) Obim punomoćja procenjuje se iz sadržine punomoćja.
- (2) Punomoćje se daje za ceo postupak ili pojedine radnje, a i vremenski može da se ograniči.

Prestanak punomoćja

Član 52.

(1) Punomoćje ne prestaje smrću ili gubitkom procesne sposobnosti stranke ili smrću, gubitkom procesne sposobnosti ili promenom zakonskog zastupnika stranke, ali naslednik, pravni sledbenik stranke, odnosno njen novi zakonski zastupnik može opozvati ranije dato punomoćje.

(2) Punomoćje prestaje smrću ili gubitkom procesne sposobnosti punomoćnika ili prestankom pravnog lica.

(3) Stranka može uvek opozvati punomoćje, a punomoćnik može uvek otkazati punomoćje izuzev dok traje neka radnja u postupku.

Zajednički predstavnik i zajednički punomoćnik stranaka

Član 53.

(1) Dve ili više stranaka mogu u istom postupku, ako drukčije nije propisano, odrediti koja od njih istupa kao zajednički predstavnik ili uzeti zajedničkog punomoćnika.

(2) Organ može, ako drukčije nije propisano, naložiti strankama sa istim zahtevima da u određenom roku odrede lice koje ih predstavlja ili da uzmu zajedničkog punomoćnika. Ako stranke to propuste, organ može da im postavi zajedničkog predstavnika ili punomoćnika, čija ovlašćenja traju dok stranke ne odrede drugog.

(3) Stranke zadržavaju samostalnost u postupku uprkos postojanju zajedničkog punomoćnika ili predstavnika.

Stručni pomagač

Član 54.

(1) Stranci je dozvoljeno da u postupku u kome je potrebno stručno poznavanje upravne stvari dovede stručno lice koje joj daje objašnjenja i savete (stručni pomagač).

(2) Stručni pomagač nije zastupnik stranke.

Prevođenje i tumači

Član 55.

(1) Ako se postupak ne vodi na jeziku stranke ili drugog učesnika u postupku, a oni ne razumeju srpski jezik, prevodi im se, na njihov zahtev, tok postupka i omogućava obaveštavanje na njihovom jeziku i pismu, odnosno jeziku i pismu koji razumeju.

(2) Osoba sa invaliditetom ima pravo da opšti i prati tok postupka preko tumača, ili na drugi odgovarajući način, u skladu sa zakonom.

II. OPŠTENJE ORGANA I STRANAKA

1. Načini opštenja

Osnovne odredbe

Član 56.

(1) Organ i stranka opšte u pisanom ili usmenom obliku, na brz i efikasan način, ali tako da se omogući pravna sigurnost i ekonomičnost postupka.

(2) Opštenje u pisanom obliku obuhvata opštenje elektronskim putem i u papirnom obliku.

(3) Elektronski dokument potpisuje se saglasno zakonu.

Posebne odredbe o elektronskom opštenju

Član 57.

(1) Organ objavljuje na svojoj veb prezentaciji obaveštenja o mogućnosti elektronskog opštenja između organa i stranke, o tome da se organu podnose elektronska dokumenta i da organ upućuje stranci elektronska dokumenta, kao i o načinu na koji to čini.

(2) Stranka elektronskim putem opšti sa organom ako se prethodno sa tim saglasi ili ako je to posebnim propisom određeno.

(3) Ako elektronski dokument koji je poslat stranci nije čitljiv, ona može da zahteva da joj organ uputi taj dokument u drugom pogodnom obliku. Ako nije čitljiv elektronski dokument koji je poslat organu, organ zahteva da stranka podnese taj dokument u drugom pogodnom obliku u roku koji odredi i obaveštava stranku da će se, ako ne postupi u datom roku, smatrati da nije ni podnela dokument.

2. Podnesci

Oblik i sadržina podneska

Član 58.

(1) Podnesci su zahtevi, predlozi, obrasci, prijave, molbe, žalbe, predstavke, prigovori, obaveštenja, saopštenja i druge vrste pisanog obraćanja stranke organu.

(2) Podnesak mora da bude razumljiv i da sadrži sve što je potrebno da bi po njemu moglo da se postupa, a naročito: lično ili poslovno ime, prebivalište, odnosno boravište, sedište i naziv organa kome se podnosi, upravnu stvar koja je predmet postupka, svrhu podneska, adresu na koju organ stranci treba da dostavlja akte i potpis podnosioca podneska.

(3) Podnesak može imati i drukčiju sadržinu, ako je to propisom određeno.

Neuredan podnesak

Član 59.

(1) Podnesak je neuredan ako ima nedostatke koji organ sprečavaju da postupa po njemu, ako nije razumljiv ili ako nije potpun. U tom slučaju organ u roku od osam dana od prijema podneska obaveštava podnosioca na koji način da uredi podnesak i to u roku koji ne može biti kraći od osam dana, uz upozorenje na pravne posledice ako ne uredi podnesak u roku.

(2) Ako podnesak ne bude uređen u roku, organ rešenjem odbacuje podnesak.

(3) Ako podnesak bude uređen u roku, smatra se da je od početka bio uredan, ako zakonom nije drukčije predviđeno.

Predaja podnesaka

Član 60.

(1) Podnesci se predaju organu kome su naslovljeni, ako neki drugi organ nije ovlašćen da primi podnesak.

(2) Podnesci se predaju neposredno organu, preko pošte, diplomatsko-konzularnog predstavništva, elektronskim putem, u skladu sa zakonom, ili se saopštavaju usmeno na zapisnik.

(3) Kratke i hitne izjave stranke mogu, ako drukčije nije propisano, da saopšte telefonom, telegramom, elektronskim putem i na drugi pogodan način, ako je to moguće po prirodi stvari. Ovlašćeno službeno lice o tome stavlja zabelešku u spis, koja sadrži lično ime lica koje daje i prima saopštenje.

Evidentiranje i potvrda o prijemu podneska

Član 61.

(1) Organ je dužan da evidentira podnesak koji je primio prema redosledu prijema i da potvrdi prijem podneska bez naplaćivanja takse.

(2) Prijem podneska poslatog elektronskim putem potvrđuje se odmah, na isti način na koji je podnesak poslat.

Podnošenje podneska nenadležnom organu

Član 62.

Ako organ nije nadležan da primi podnesak koji mu se predaje ili saopštava prosleđuje ga nadležnom organu i o tome obaveštava podnosioca. Ako ne može da utvrdi koji je organ nadležan upozorava podnosioca da će, bez odlaganja, rešenjem odbaciti podnesak zbog nenadležnosti.

3. Zapisnici

Sastavljanje i sadržina zapisnika

Član 63.

(1) Zapisnik se sastavlja o usmenoj raspravi, drugoj važnijoj radnji u postupku i o važnijim usmenim izjavama stranaka, drugih učesnika u postupku i trećih lica.

(2) U zapisnik se unosi naziv organa, radnja koja se preduzima, mesto, dan i čas kada se radnja preduzima, upravna stvar koja je predmet postupka, lična imena ovlašćenih službenih lica, prisutnih stranaka, njihovih zastupnika i drugih lica i opis toka i sadržine preduzete radnje i datih izjava kao i podatak o ispravama koje su korišćene.

(3) Ako lice odbije da potpiše zapisnik ili ode sa mesta preduzimanja radnje pre nego što je zapisnik zaključen, to se unosi u zapisnik, sa razlozima zbog kojih je odbijeno potpisivanje zapisnika.

(4) Zapisnik koji je sačinjen saglasno propisu jeste javna isprava i dokaz o toku i sadržini preduzetih radnji i datih izjava, izuzev u delovima na koje je stavljena primedba.

4. Razgledanje spisa i obaveštavanje o toku postupka

Pravo na razgledanje spisa i obaveštavanje

Član 64.

(1) Pravo na razgledanje spisa sastoji se od prava stranke da razgleda spise u prisustvu službenog lica, da o svom trošku umnoži ili dobije kopiju spisa i da joj se kopija spisa, o njenom trošku, dostavi preko pošte ili na drugi pogodan način. Spisi se razgledaju u prostorijama organa koji čuva spise. U opravdanim slučajevima, spisi mogu da se razgledaju u prostorijama drugog organa ili diplomatsko-konzularnom predstavništvu Republike Srbije.

(2) Ako se dokumenti čuvaju u elektronskom obliku, organ omogućava razgledanje i preuzimanje dokumenata u elektronskom ili štampanom obliku.

(3) Ne smeju da se razgledaju zapisnici o većanju i glasanju i nacrti rešenja.

(4) Sa spisima koji sadrže tajne podatke ili podatke o ličnosti postupka se u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita tajnih podataka, odnosno zaštita podataka o ličnosti.

(5) Podatke o ličnosti sa kojima se upozna u skladu sa zakonom, stranka može da koristi samo radi ostvarivanja prava, obaveza ili pravnog interesa u tom upravnom postupku, kao i prava, obaveza ili pravnog interesa na koji može da utiče ishod tog upravnog postupka.

(6) Pravo na razgledanje spisa u skladu sa odredbama ovog člana ima i zainteresovano lice koje dokaže svoj pravni interes.

(7) Iznos troškova ostvarivanja prava na razgledanje spisa ne može preći iznos neophodnih troškova organa za izradu i dostavljanje kopije spisa.

(8) Stranka, zainteresovani organ i zainteresovano lice koje dokaže svoj pravni interes, imaju pravo na obaveštavanje o toku postupka.

(9) Odredbama ovog člana ne dira se u ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja sadržanim u dokumentima koji čine spise.

Zahtev za razgledanje spisa i obaveštavanje o toku postupka

Član 65.

(1) Zahtev za razgledanje spisa, kao i zahtev za obaveštavanje o toku postupka, podnosi se u pisanom obliku ili usmeno. Organ može od zainteresovanog lica da zatraži da u pisanom obliku ili usmeno obrazloži svoj pravni interes.

(2) Organ je dužan da u roku od osam dana od prijema zahteva obavesti stranku ili zainteresovano lice o tome kako mogu da razgledaju i umnože spise i dobiju kopiju spisa, ili da rešenjem odbije zahtev.

(3) Ako organ u navedenom roku ništa ne preduzme, ili odbaci, odnosno odbije zahtev rešenjem, podnosilac zahteva može da podnese žalbu drugostepenom organu u roku od osam dana.

III. OBAVEŠTAVANJE

1. Osnovne odredbe

Pojam i način obaveštavanja

Član 66.

(1) Obaveštavanje je radnja kojom organ na pogodan način izveštava stranku i drugog učesnika o postupanju u upravnoj stvari.

(2) Na obaveštavanje drugih učesnika u postupku primenjuju se odredbe ovog zakona o obaveštavanju stranke, ako zakonom nije drukčije propisano.

(3) Ako drukčije nije propisano, organ bira način obaveštavanja, vodeći računa o pravnoj zaštiti stranke, javnosti obaveštavanja, ekonomičnom trošenju sredstava i jednostavnosti u postupku.

(4) Stranka se obaveštava elektronskim putem, putem pošte, dostavljanjem ili na drugi pogodan način, ili usmeno – ako je prisutna.

(5) Kratka i hitna obaveštenja mogu da se daju telefonom, elektronskim putem ili na drugi pogodan način, o čemu se stavlja zabeleška u spisu koja sadrži lično ime lica koje daje i prima obaveštenja.

(6) Organ obaveštava samu stranku, izuzev ako ona ima zakonskog zastupnika, punomoćnika ili punomoćnika za prijem obaveštenja, kada se oni obaveštavaju.

(7) Kad je pri obaveštavanju načinjena očigledna greška, smatra se da je obaveštavanje izvršeno na dan kada je stvarno izvršeno.

Mesta na kojima se vrši obaveštavanje

Član 67.

(1) Stranka se, po pravilu, obaveštava u stanu, poslovnoj prostoriji ili na radnom mestu.

(2) Advokat se obaveštava u njegovoj kancelariji, pri čemu obaveštavanje može da se izvrši i licu zaposlenom u kancelariji.

(3) Obaveštavanje je moguće i na drugom mestu, ako se primalac obaveštenja sa tim saglasi.

(4) Stranka i zakonski zastupnik stranke dužni su da odmah obaveste organ o tome da su promenili prebivalište, boravište ili sedište. Ako to propuste, a službeno lice ne može da stupi u kontakt s njima, stranka se dalje obaveštava javnim dostavljanjem (član 78. ovog zakona).

(5) Kad punomoćnik ili punomoćnik za prijem obaveštenja promeni prebivalište ili boravište, a o tome ne obavesti organ, obaveštavanje se dalje odvija kao da punomoćnik nije određen.

Obaveštavanje u posebnim slučajevima

Član 68.

(1) Fizička i pravna lica koja se nalaze u inostranstvu obaveštavaju se neposredno ili diplomatskim putem, ako potvrđenim međunarodnim ugovorom nije drukčije predviđeno.

(2) Lica koja se nalaze u Vojsci Srbije obaveštavaju se preko nadležne komande, a pripadnici specijalnih jedinica ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove preko njihove komande.

(3) Lica koja su lišena slobode obaveštavaju se preko uprave ustanove u kojoj se nalaze.

(4) U svim tim slučajevima obaveštavanje je izvršeno kada pismeno bude predato primaocu.

Punomoćnik za prijem obaveštenja

Član 69.

(1) Stranka može da odredi punomoćnika kome se upućuju sva pismena koja su naslovljena na stranku (punomoćnik za prijem obaveštenja), kad stranka o njemu u pisanom obliku ili usmeno izvesti organ koji vodi postupak.

(2) Ako se stranka ili zakonski zastupnik stranke nalaze u inostranstvu a nemaju punomoćnika u Republici Srbiji organ njima, pri upućivanju prvog pismena, ostavlja rok koji ne može biti duži od 30 dana da odrede punomoćnika za prijem obaveštenja. Pri tome upozorava ih da će, ako to propuste, postaviti o njihovom trošku punomoćnika za prijem obaveštenja.

(3) Smatra se da je stranka primila pismo kada ga primi punomoćnik za prijem obaveštavanja.

(4) Više od pet stranaka u istom postupku koje nemaju suprotne interese i zajedničkog punomoćnika dužne su da na zahtev organa odrede zajedničkog punomoćnika za prijem obaveštenja, u roku koji organ odredi. Ako to propuste, organ im, o njihovom trošku, postavlja zajedničkog punomoćnika za prijem obaveštenja.

(5) On je ovlašćen da izjavi pravno sredstvo u ime stranke ako stranci ne može da prosledi pismo, a ona može da propusti rok za izjavljivanje pravnog sredstva.

2. Postupci obaveštavanja

Obaveštavanje elektronskim putem

Član 70.

(1) Obaveštavanje elektronskim putem može da bude neformalno i formalno.

(2) Formalno obaveštavanje elektronskim putem odvija se saglasno zakonu i obavezno uključuje potvrdu kojom se dokazuje prijem dokumenta.

(3) Formalno obaveštavanje elektronskim putem izjednačava se sa dostavljanjem.

Obaveštavanje putem pošte

Član 71.

(1) Obaveštavanje putem pošte vrši se običnom ili preporučenom poštom.

(2) Smatra se da je pismo koje je upućeno običnom poštom primalac primio sedmog dana od kada je predato poštanskom operatoru, ako je upućeno na adresu u Republici Srbiji, odnosno petnaestog dana od kada je predato poštanskom operatoru ako je upućeno na adresu u inostranstvu. Primalac može da dokazuje da je pismo kasnije primio, odnosno da ga nije primio.

(3) Smatra se da je pismo koje je upućeno preporučenom poštom primljeno na dan koji stoji u potvrdi o prijemu pošiljke.

(4) Obaveštavanje preporučenom poštom izjednačava se sa dostavljanjem.

Dostavljanje

Načini dostavljanja

Član 72.

(1) Dostavljanje, kao vid obaveštavanja, može biti lično, posredno i javno.

(2) Lično i posredno dostavljanje organ vrši preko svog službenog lica ili se vrši preko poštanskog operatora i elektronskim putem, u skladu sa zakonom.

(3) Primalac pismena može biti samo izuzetno pozvan da preuzme pismeno, ako to nalažu priroda ili značaj pismena.

Dostavljanje pravnom licu

Član 73.

Dostavljanje pravnom licu vrši se predajom pismena u sedištu pravnog lica zaposlenom licu u pravnom licu, odnosno na posebnu adresu za prijem pošte koja je registrovana u skladu sa zakonom, ili zastupniku pravnog lica na adresu iz javnog registra, odnosno na adresu njegovog prebivališta.

Vreme dostavljanja

Član 74.

(1) Dostavljanje se vrši radnim danom od 8 do 20 sati.

(2) Organ iz naročito važnih razloga može odlučiti da se dostavljanje izvrši i u dan kada se ne radi, kao i posle 20 sati.

Lično dostavljanje

Član 75.

(1) Lično dostavljanje obavezno je kada od dana dostavljanja počinje da teče rok koji ne može da se produži, ako zakonom nije drukčije predviđeno.

(2) Lično dostavljanje obavezno je i onda kada je to zakonom predviđeno.

(3) Lično dostavljanje sastoji se od uručjenja pismena licu kome je ono naslovljeno (primalac).

(4) Ako primalac pismena odbije uručjenje, službeno lice organa ili poštanski operator (dostavljač) o tome sačinjava belešku i potom ostavlja obaveštenje na mestu na kome je pismeno trebalo da bude uručeno, u kome naznačava lično ime primaoca, podatke kojim se pismeno identifikuje, prostoriju unutar organa u kojoj pismeno može da se preuzme, rok u kome se preuzimanje može izvršiti i datum kada je obaveštenje ostavljeno.

(5) Ako službeno lice organa ili poštanski operator (dostavljač) ne zatekne primaoca pismena na adresi na kojoj je trebalo da mu se uruči pismeno, dostavljač će ponovo pokušati dostavu u roku od 24 sata. Ako se primalac pismena ponovo ne zatekne na adresi na kojoj je trebalo da mu se uruči pismeno, dostavljač o tome sačinjava belešku i potom ostavlja obaveštenje na mestu na kome je pismeno trebalo da bude uručeno, u kome naznačava lično ime primaoca, podatke kojim se pismeno identifikuje, prostoriju unutar organa u kojoj pismeno može da se preuzme, rok u kome se preuzimanje može izvršiti i datum kada je obaveštenje ostavljeno.

(6) Smatra se da je lično dostavljanje izvršeno kada istekne 15 dana od kad je obaveštenje ostavljeno na mestu na kome je pismeno trebalo da bude uručeno.

Posredno dostavljanje

Član 76.

(1) Ako lično dostavljanje nije obavezno, a primalac nije pronađen na adresi na kojoj je trebalo da mu se uruči pismeno, ono može da bude uručeno drugom licu koje prihvati da ga potom preda primaocu i to, ako je moguće, najpre svakom punoletnom članu domaćinstva primaoca ili licu koje radi sa primaocem – ako pismeno treba da se preda na radnom mestu primaoca.

(2) Pismeno ne može biti uručeno licu koje je protivna stranka u istom postupku.

(3) Drugo lice kome je pismeno uručeno potpisuje dostavnicu. Dostavljač unosi u dostavnicu i odnos drugog lica sa primaocem i datum kada je drugom licu pismeno uručeno.

(4) Ako drugo lice ne prihvati da mu se pismeno uruči, ono se ostavlja na mestu na kome je trebalo da bude uručeno primaocu, a vreme i datum ostavljanja pismena i rok posle koga se smatra da je dostavljanje izvršeno naznačavaju se na koverti i u dostavnici.

(5) Smatra se da je posredno dostavljanje izvršeno kada istekne 15 dana od kad je pismeno uručeno drugom licu ili od kada je ono ostavljeno na mestu na kome je trebalo da bude uručeno primaocu.

Dostavnica

Član 77.

(1) Dostavnica je potvrda o tome da je lično ili posredno dostavljanje izvršeno, koja sadrži lično ime i adresu lica i podatke kojim se indentifikuje uručeno pismeno. Potpisuju je dostavljač i primalac ili drugo lice kome je pismeno uručeno. Pored toga oni brojevima i slovima na dostavnici unose datum kada im je pismeno uručeno.

(2) Ako primalac ili drugo lice kome je pismeno uručeno odbije da potpiše dostavnicu, dostavljač to beleži na dostavnici i brojevima i slovima ispisuje datum uručenja pismena, čime se smatra da je dostavljanje uredno izvršeno.

(3) Dostavnica može biti u elektronskom obliku.

Javno dostavljanje

Član 78.

(1) Javno dostavljanje vrši se:

- 1) ako ni jedan drugi način dostavljanja nije moguć;
- 2) ako se dostavlja rešenje koje se tiče većeg broja lica koja nisu poznata organu, a dostavljanje na drugi način nije bilo moguće ili odgovarajuće;
- 3) u drugim slučajevima određenim zakonom.

(2) Javno dostavljanje sastoji se od objavljivanja pismena na veb prezentaciji i oglasnoj tabli organa. Pismeno može da se objavi i u službenom glasilu, dnevnim novinama ili na drugi pogodan način.

(3) Smatra se da je javno dostavljanje izvršeno kada istekne deset dana od kada je pismeno objavljeno na veb prezentaciji i oglasnoj tabli organa. Organ može iz opravdanih razloga da produži rok. Ako se javno dostavlja rešenje, njegovo obrazloženje može da bude izostavljeno. Uz rešenje se daju obaveštenja o mestu, prostoriji i načinu uvida u obrazloženje.

IV. ROKOVI

Određivanje i produženje rokova

Član 79.

(1) Za preduzimanje pojedinih radnji u postupku mogu da budu određeni rokovi.

(2) Ako rokovi nisu određeni zakonom ili drugim propisom, određuje ih, s obzirom na okolnosti slučaja, ovlašćeno službeno lice koje vodi postupak.

(3) Rokovi koje određuje ovlašćeno službeno lice, kao i rokovi određeni zakonom ili propisima za koje je predviđena mogućnost produženja, mogu se

produžiti na zahtev zainteresovanog lica, ako je zahtev podnet pre isteka roka i ako postoje opravdani razlozi za produženje.

Računanje rokova

Član 80.

(1) Rokovi se računaju na dane, mesece i godine.

(2) Ako je rok određen na dane, dan kada je obaveštavanje izvršeno, odnosno dan u koji pada događaj od kog se računa trajanje roka, ne uračunava se u rok, već se početak roka računa od prvog narednog dana. Rok koji je određen na mesece, odnosno na godine završava se istekom onog dana, meseca, odnosno godine koji po svom broju odgovara danu kada je obaveštavanje izvršeno, odnosno danu u koji pada događaj od kog se računa trajanje roka. Ako tog dana nema u poslednjem mesecu, rok ističe poslednjeg dana u tom mesecu.

(3) Istek roka može se označiti i kalendarskim danom.

(4) Početak i tok rokova ne sprečavaju dani u kojima organ ne radi.

(5) Ako poslednji dan roka pada na dan u kome organ ne radi, rok ističe kad protekne prvi naredni radni dan.

Održanje roka

Član 81.

(1) Podnesak je predat u roku ako nadležni organ primi podnesak pre nego što rok istekne. Ako se rok u kome može da se preduzme neka radnja računa u danima, mesecima ili godinama, smatra se da je rok održan ako je radnja preduzeta pre isteka poslednjeg dana roka.

(2) Ako je podnesak predat preporučenom poštom, kao dan prijema podneska smatra se dan kada je predat poštanskom operatoru.

(3) Vreme kada se smatra da je primljen podnesak koji je upućen elektronskim putem uređuje se posebnim propisom.

Vraćanje u pređašnje stanje

Razlozi i predlog

Član 82.

(1) Stranci koja iz opravdanog razloga propusti rok za preuzimanje radnje u postupku pa izgubi pravo da je preduzme, dozvoljava se, na njen predlog, vraćanje u pređašnje stanje.

(2) Vraćanje u pređašnje stanje dozvoljava se i kad je iz neznanja ili očigledne greške podnesak predat blagovremeno, ali nenadležnom organu.

(3) Vraćanje u pređašnje stanje dozvoljeno je i stranci koja je očiglednom omaškom prekoračila rok, ako nadležni organ primi podnesak u naredna tri dana od prekoračenja roka, a stranka bi zbog prekoračenja izgubila neko pravo.

(4) Stranka je dužna da u predlogu za vraćanje u pređašnje stanje navede činjenice koje su dovele do propuštanja i učini ih barem verovatnim.

(5) Predlog za vraćanje u pređašnje stanje ne može da se zasniva na činjenicama koje je organ već ocenio kao nedovoljan razlog za produženje roka.

(6) Ako se vraćanje u pređašnje stanje predlaže zbog toga što je propušten rok za predaju podneska, prilaže se i taj podnesak.

(7) Predlog za vraćanje u pređašnje stanje ne zaustavlja tok postupka, ali organ koji odlučuje o predlogu može da zastane s postupkom dok rešenje o predlogu ne postane konačno.

Rokovi i nadležnost

Član 83.

(1) Predlog za vraćanje u pređašnje stanje podnosi se u roku od osam dana od kada je prestao razlog koji je izazvao propuštanje, a ako je stranka kasnije saznala za propuštanje – u roku od osam dana od kada je saznala za propuštanje.

(2) Posle isteka tri meseca od propuštanja ne može se tražiti vraćanje u pređašnje stanje, izuzev ako je propuštanje izazvano višom silom.

(3) Nije dozvoljen predlog za vraćanje u pređašnje stanje zbog propuštanja roka za podnošenje predloga za vraćanje u pređašnje stanje.

(4) Predlog za vraćanje u pređašnje stanje podnosi se organu pred kojim je trebalo preduzeti propuštenu radnju, koji rešenjem i odlučuje o predlogu.

(5) Protivnoj stranci pruža se prilika da se izjasni o predlogu, ako se predlog ne zasniva na opštepoznatim činjenicama.

(6) Kad se odobri vraćanje u pređašnje stanje, postupak se vraća u stanje u kome se nalazio pre propuštanja i poništavaju se rešenja i zaključci koji su doneti usled propuštanja.

(7) Protiv rešenja kojim je odobreno vraćanje u pređašnje stanje žalba nije dozvoljena, izuzev ako je predlog bio neblagovremen ili nedozvoljen.

V. TROŠKOVI POSTUPKA

Pojam

Član 84.

Troškovi postupka jesu izdaci za takse, lični troškovi stranke (troškovi dolaska i gubitka vremena i zarade), neophodni i opravdani troškovi zastupanja stranke i troškovi usmene rasprave i izvođenja dokaza (stvarni troškovi svedoka i stvarni troškovi i nagrade veštaka, tumača, prevodilaca i privremenih zastupnika, troškovi uviđaja i sl.), kao i posebni izdaci u gotovom novcu organa koji vodi postupak (putni troškovi službenih lica, oglasi i sl.).

Ko snosi troškove postupka

Član 85.

(1) Redovne troškove postupka snosi organ.

(2) Organ snosi troškove postupka koji je pokrenut po službenoj dužnosti i povoljno okončan po stranku, ako zakonom nije drukčije predviđeno.

(3) Kad je prvostepeni postupak pokrenut zahtevom stranke, ona snosi troškove postupka.

(4) Kad u postupku učestvuju protivne stranke, stranka čijim zahtevom je pokrenut postupak koji je okončan nepovoljno za nju, nadoknađuje protivnoj stranci opravdane troškove, srazmerno delu zahteva u kojem nije uspela.

(5) Svaka stranka snosi svoje troškove postupka koji je okončan poravnanjem, ako u poravnanju nije drukčije određeno.

(6) Ako žalba bude odbačena ili odbijena ili žalilac odustane od žalbe, troškove drugostepenog postupka snosi žalilac. Ako žalba bude usvojena, troškove drugostepenog postupka snosi organ koji je odlučivao u prvom stepenu.

(7) Lice koje učestvuje u postupku snosi troškove radnji koje prouzrokuje svojom krivicom.

Ko prethodno snosi troškove postupka

Član 86.

(1) Prethodno, pre nego što se odluči o tome ko snosi troškove postupka, stranka snosi troškove postupka koji je pokrenut njenim zahtevom ili žalbom, a ako u prvostepenom postupku učestvuju protivne stranke – svaka prethodno snosi svoje troškove.

(2) Ako je postupak pokrenut zahtevom stranke, a sa sigurnošću može da se predvidi da će ispitni postupak izazvati posebne novčane izdatke (zbog uviđaja, veštačenja, dolaska svedoka i sl.), organ može rešenjem naložiti stranci da u određenom roku unapred položi novac kojim se pokrivaju predviđeni novčani izdaci. Ako stranka to propusti, organ može odustati od izvođenja dokaza ili obustaviti postupak, ako nastavljanje postupka nije u javnom interesu. Isto važi i kad je stranka predložila obezbeđenje dokaza pre pokretanja postupka.

(3) Ako je postupak pokrenut po službenoj dužnosti, troškove postupka prethodno snosi organ, ako zakonom nije drukčije predviđeno.

Odlučivanje o troškovima postupka

Član 87.

(1) Stranka može da zahteva naknadu troškova do okončanja postupka.

(2) O troškovima postupka odlučuje se rešenjem o upravnoj stvari.

(3) Ako drugostepeni organ sam reši upravnu stvar, on odlučuje i o troškovima prvostepenog i drugostepenog postupka.

Naknada troškova i nagrade drugim učesnicima postupka

Član 88.

(1) Svedoci imaju pravo na naknadu stvarnih troškova koji su nastali u vezi s postupkom, a veštaci, tumači, prevodioci i privremeni zastupnici i pravo na nagradu.

(2) Oni su dužni da zahtevaju naknadu stvarnih troškova i nagradu još pri preduzimanju tražene radnje, a najkasnije u roku od osam dana od preduzimanja radnje, inače gube ta prava. Ovlašćeno službeno lice upozorava ih na posledice propuštanja da postave zahtev i službeno belešku o tome unosi u zapisnik.

Oslobađanje od plaćanja troškova

Član 89.

(1) Stranka može biti oslobođena od plaćanja troškova u celini ili delimično ako ne može da snosi troškove bez štete po svoje nužno izdržavanje ili nužno izdržavanje svoje porodice ili ako je to predviđeno potvrđenim međunarodnim ugovorom.

(2) O zahtevu stranke odlučuje se rešenjem.

DEO ČETVRTI
PRVOSTEPENI POSTUPAK
I. POKRETANJE POSTUPKA I ZAHTEVI STRANAKA

1. Način pokretanja postupka

Član 90.

- (1) Postupak se pokreće zahtevom stranke ili po službenoj dužnosti.
- (2) Postupak se pokreće po službenoj dužnosti kad je to propisom određeno ili kad organ utvrdi ili sazna da je, s obzirom na činjenično stanje, neophodno da se zaštiti javni interes.
- (3) Pre pokretanja postupka po službenoj dužnosti koji nije u interesu stranke organ pribavlja informacije i preuzima radnje da bi utvrdio da li su ispunjeni uslovi za pokretanje postupka i, ako jesu, donosi akt o pokretanju postupka (zaključak, nalog i sl.). Akt o pokretanju postupka ne donosi se ako organ donosi usmeno rešenje (član 143. ovog zakona).
- (4) Pri pokretanju postupka po službenoj dužnosti organ uzima u obzir i predstavke građana i organizacija i upozorenja nadležnih organa.
- (5) Postupak ne može da se pokrene po službenoj dužnosti u upravnim stvarima u kojima po zakonu ili prirodi stvari postupak može da se pokrene samo zahtevom stranke.

2. Trenutak pokretanja postupka

Član 91.

- (1) Postupak je pokrenut zahtevom stranke kad organ primi zahtev stranke.
- (2) Postupak je pokrenut po službenoj dužnosti koji je u interesu stranke kad organ preuzme bilo koju radnju radi vođenja postupka.
- (3) Postupak koji se pokreće po službenoj dužnosti a nije u interesu stranke smatra se pokrenutim kad je stranka obavještena o aktu o pokretanju postupka.
- (4) Akt o pokretanju postupka sadrži i poziv za usmenu raspravu kao i činjenice na osnovu kojih je organ utvrdio da su ispunjeni uslovi za pokretanje postupka, o kojima se stranka može izjasniti.
- (5) Obaveštavanje stranke o aktu o pokretanju postupka vrši se prema odredbama ovog zakona o dostavljanju.

3. Odbacivanje zahteva stranke

Član 92.

- (1) Organ rešenjem odbacuje zahtev kojim je pokrenut postupak ako:
 - 1) nije reč o upravnoj stvari;
 - 2) nije nadležan za odlučivanje o upravnoj stvari, a ne može da odredi ko je nadležan;
 - 3) podnosilac zahteva očigledno nije imalac prava ili pravnog interesa o kome se odlučuje u upravnom postupku;
 - 4) zahtev nije podnet u roku;
 - 5) u istoj upravnoj stvari već se vodi upravni ili sudski postupak ili je o njoj već pravnosnažno odlučeno rešenjem kojim je stranci priznato pravo ili naložena neka obaveza;

6) zahtev ne bude uređen u roku koji je odredio organ (član 59. stav (2) ovog zakona).

(2) Organ može u toku celog postupka da odbaci zahtev stranke.

4. Zahtev da se prizna svojstvo stranke

Član 93.

(1) Lice koje ne učestvuje u postupku kao stranka može podneti zahtev da mu se prizna svojstvo stranke, do okončanja drugostepenog postupka.

(2) O zahtevu se odmah upoznaju ostale stranke, da bi se izjasnile.

5. Pokretanje postupka javnim saopštenjem i spajanje upravnih stvari u jedan postupak

Pokretanje postupka javnim saopštenjem

Član 94.

(1) Organ može da pokrene postupak javnim saopštenjem prema većem broju lica koja mu nisu poznata ili ne mogu da se odrede, ako mogu da imaju svojstvo stranke u postupku, a zahtev organa je bitno isti prema svima.

(2) Postupak je pokrenut kada se javno saopštenje objavi na veb prezentaciji i oglasnoj tabli organa.

(3) Javno saopštenje može da se objavi i u službenom glasilu, dnevnim novinama ili na drugi pogodan način.

Spajanje više upravnih stvari u jedan postupak

Član 95.

(1) Organ može da pokrene i vodi jedan postupak sa više stranaka čija se prava ili obaveze zasnivaju na istom ili sličnom činjeničnom stanju i istom pravnom osnovu, ako je stvarno nadležan da odlučuje o njihovim upravnim stvarima.

(2) Pod istim uslovima jedna ili više stranaka mogu da ostvare više različitih zahteva u jednom upravnim postupku.

Samostalno istupanje stranke

Član 96.

(1) Svaka stranka zadržava pravo da samostalno istupa u postupku koji je pokrenut javnim saopštenjem ili u kome je više upravnih stvari spojeno u jedan postupak.

(2) U rešenju kojim se preduzimaju mere prema strankama određuje se na koje se stranke one odnose, ako stranke zajednički ne učestvuju u postupku sa istim zahtevima ili ako zakonom nije drukčije predviđeno.

6. Izmena zahteva

Član 97.

(1) Stranka može da izmeni zahtev dok ne bude obavestena o rešenju prvostepenog organa, ako se izmena zasniva na bitno istom činjeničnom stanju.

(2) O tome da li je izmena zahteva nedozvoljena organ odlučuje rešenjem.

7. Odustanak od zahteva i posledice odustanka

Član 98.

(1) Stranka može potpuno ili delimično da odustane od zahteva dok ne bude obaveštena o rešenju drugostepenog organa.

(2) Smatra se da je stranka odustala od zahteva i ako njeno ponašanje očigledno ukazuje da više nema interesa da učestvuje u postupku.

(3) Kad stranka odustane od zahteva, rešenjem se obustavlja postupak, izuzev kada se protivna strana protivi obustavljanju postupka ili kada je nastavljnje postupka, koji je mogao biti pokrenut i po službenoj dužnosti, u javnom interesu.

(4) Stranka koja je odustala od zahteva snosi troškove koji su nastali do obustavljanja postupka, ako nije drukčije propisano.

8. Poravnanje

Član 99.

(1) Organ u toku celog postupka nastoji da se protivne stranke u celini ili delimično poravnaju.

(2) Poravnanje mora biti jasno i određeno i ne sme biti na štetu javnog interesa ili pravnih interesa trećih lica.

(3) Poravnanje se upisuje u zapisnik o poravnanju i zaključeno je kada stranke pročitaju i potpišu zapisnik o poravnanju.

(4) Overen prepis zapisnika predaje se strankama, na njihov zahtev.

(5) Ako prihvati predloženo poravnanje organ rešenjem u celini ili delimično obustavlja postupak.

(6) U rešenju o glavnoj stvari organ obrazlaže zašto nije prihvatio da se zaključi poravnanje.

(7) Poravnanje ima snagu izvršnog rešenja donetog u upravnom postupku.

II. PREKID I OBUSTAVLJANJE POSTUPKA

1. Prekid postupka

Član 100.

(1) Organ prekida postupak rešenjem:

1) ako zakonski zastupnik stranke umre ili izgubi procesnu sposobnost – dok se stranci ne postavi privremeni zastupnik ili ne odredi zakonski zastupnik;

2) ako zakonski zastupnik fizičkog lica ne pokazuje potrebnu pažnju u zastupanju – dok organ starateljstva ne odluči o tome koga će postaviti za novog zakonskog zastupnika;

3) ako stranku zastupa zakonski zastupnik čiji su interesi suprotni interesima stranke ili ako protivne stranke zastupa isti zakonski zastupnik – dok organ starateljstva ne odluči o tome koga će postaviti za novog zakonskog zastupnika;

4) ako nastupe pravne posledice stečaja – dok stečajni upravnik ne stupi u postupak.

(2) Postupak se prekida i u drugim slučajevima određenim zakonom.

(3) Žalba protiv rešenja o prekidu postupka ne odlaže izvršenje rešenja. O nastavku postupka organ obaveštava drugostepeni organ.

(4) Dok je postupak prekinut ne teku rokovi za preduzimanje radnji u postupku, niti rok u kome je organ dužan da izda rešenje.

2. Obustavljanje postupka

Član 101.

(1) Postupak se obustavlja ako organ nađe da nema uslova da se dalje vodi, a zakon ne nalaže da se postupak nastavi.

(2) Postupak se obustavlja i u drugim slučajevima određenim zakonom.

(3) Postupak se obustavlja rešenjem.

III. TOK POSTUPKA DO DONOŠENJA REŠENJA

1. Zajedničke odredbe

Način utvrđivanja činjenica u postupku

Član 102.

(1) Organ utvrđuje činjenice i okolnosti od značaja za postupanje u upravnoj stvari.

(2) Stranka ne mora da pribavi dokaze koje može da pribavi organ, niti uverenja i druge isprave koje organi nisu dužni da izdaju.

(3) Ako se ne radi o činjenicama koje su opštepoznate, stranka je dužna da za svoje navode predloži dokaze i da ih podnese organu, ako je moguće.

(4) Činjenično stanje na kome zasniva svoj zahtev stranka je dužna da iznese tačno, potpuno i određeno.

Dužnost organa da pribavi podatke po službenoj dužnosti

Član 103.

(1) Organ je dužan da po službenoj dužnosti, u skladu sa zakonom, vrši uvid, pribavlja i obrađuje podatke o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija, a koji su neophodni za odlučivanje (član 9. stav (3) ovog zakona).

(2) Ako službenu evidenciju vodi drugi organ, organ koji vodi postupak dužan je da hitno zatraži podatke, a zamoljeni organ da besplatno ustupi podatke u roku od 15 dana, ako nije drukčije propisano. Ako se traženi podaci mogu dobiti elektronskim putem, zamoljeni organ ih dostavlja u najkraćem roku.

(3) U postupku koji se pokreće po zahtevu stranke organ može da vrši uvid, pribavlja i obrađuje lične podatke o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija kada je to neophodno za odlučivanje, osim ako stranka izričito izjavi da će te podatke pribaviti sama. Ako stranka u roku ne podnese lične podatke neophodne za odlučivanje organa, zahtev za pokretanje postupka će se smatrati neurednim (član 59. stav (2) ovog zakona).

2. Neposredno odlučivanje

Član 104.

(1) Organ može neposredno da odluči o upravnoj stvari:

1) ako je činjenično stanje utvrđeno na osnovu činjenica i dokaza koje je stranka iznela u zahtevu ili na osnovu opštepoznatih činjenica ili činjenica koje su poznate organu;

2) ako činjenično stanje može da se utvrdi na osnovu podataka iz službenih evidencija, a stranka ne mora da se izjasni radi zaštite njenih prava i pravnih interesa;

3) ako se donosi usmeno rešenje, a činjenice na kojima se ono zasniva su učinjene verovatnim (član 116. st. (5) i (6) ovog zakona);

4) ako je to posebnim zakonom određeno.

(2) U postupku neposrednog odlučivanja od stranke se ne uzima izjava i ne vodi ispitni postupak.

3. Privremene mere

Član 105.

(1) Organ može da odredi privremenu meru, u skladu sa zakonom.

(2) O privremenoj meri odlučuje se privremenim rešenjem, koje se izdaje bez odlaganja.

4. Ispitni postupak

Član 106.

(1) Ispitni postupak vodi se ako u postupku neposrednog odlučivanja ne mogu da se utvrde činjenice koje su od značaja za postupanje u upravnoj stvari ili ako strankama mora da se pruži prilika da se izjasne radi zaštite njihovih prava i pravnih interesa.

(2) Stranka ima pravo da se u ispitnom postupku izjasni o činjenicama koje su iznete i o ponuđenim dokazima, da učestvuje u izvođenju dokaza, postavlja pitanja drugim strankama, svedocima i veštacima, iznosi činjenice koje su od značaja za postupanje u upravnoj stvari, predlaže dokaze, iznosi pravne tvrdnje i pobija tvrdnje koje se ne slažu s njenim.

(3) Organ je dužan da upozori stranku, svedoka i veštaka da mogu da uskratite davanje izjave, odnosno svedočenje ili veštačenje pod uslovima propisanim ovim zakonom, kao i da je davanje lažnog iskaza krivično delo.

(4) Organ je dužan da odluči o svim zahtevima i predlozima stranke.

(5) Postupak ne može da se okonča dok se stranci ne pruži prilika da se izjasni o činjenicama koje su od značaja za postupanje u upravnoj stvari (član 11. ovog zakona).

5. Prethodno pitanje

Pojam

Član 107.

(1) Ako organ naiđe na pitanje bez čijeg rešenja ne može da odluči o upravnoj stvari, a koje čini samostalnu pravnu celinu i za čije rešavanje je nadležan sud ili drugi organ (prethodno pitanje), može sam da raspravi prethodno pitanje ili da prekine postupak dok sud ili drugi organ ne reše prethodno pitanje.

(2) Odluka organa o prethodnom pitanju ima pravna dejstva samo u postupku u kome je organ raspravio prethodno pitanje.

(3) Organ je dužan da prekine postupak ako se prethodno pitanje tiče postojanja krivičnog dela ili braka, utvrđivanja roditeljstva ili ako je to zakonom određeno.

(4) Postupak se mora prekinuti i ako se pred sudom ili drugim organom već rešava prethodno pitanje.

(5) Organ nastavlja postupak kada bude doneto konačno rešenje nadležnog organa ili pravnosnažna odluka nadležnog suda o prethodnom pitanju.

Pokretanje postupka u kome se rešava prethodno pitanje

Član 108.

(1) Ako se postupak u kome se rešava prethodno pitanje pokreće po službenoj dužnosti organ koji je prekinuo postupak traži od suda ili drugog organa da pokrene postupak.

(2) Ako se postupak u kome se rešava prethodno pitanje pokreće na zahtev stranke, organ koji je prekinuo postupak nalaže jednoj od stranaka da u određenom roku traži od nadležnog organa pokretanje postupka po prethodnom pitanju i da mu o tome podnese dokaz. Pri tome će organ upozoriti stranku na posledice propuštanja.

(3) Ako stranka povodom čijeg zahteva je pokrenut postupak ne podnese u određenom roku dokaz o tome da je od nadležnog organa tražila pokretanje postupka po prethodnom pitanju, smatra se da je odustala od zahteva, a organ koji je pokrenuo postupak rešenjem obustavlja postupak. Ako to ne učini protivna stranka, organ nastavlja postupak i sam raspravlja prethodno pitanje.

6. Usmena rasprava

Obaveznost i ročište

Član 109.

(1) Ovlašćeno službeno lice zakazuje usmenu raspravu kada u postupku učestvuju protivne stranke ili kada mora da se izvrši uviđaj ili sasluša svedok ili veštak.

(2) Ovlašćeno službeno lice može, po službenoj dužnosti ili na predlog stranke, da zakaže usmenu raspravu uvek kada je to korisno za razjašnjenje upravne stvari.

(3) Organ preduzima sve da se usmena rasprava ne odugovlači i ne odlaže i okonča na prvom ročištu.

(4) Organ je dužan da najmanje osam dana pre ročišta poziv dostavi strankama i drugim licima čije je prisustvo potrebno na ročištu. Stranci se dostavlja i podnesak koji je dao povod za ročište.

Poziv

Član 110.

U pozivu se označava naziv organa koji je izdao poziv, lično ime i adresa lica koje se poziva, mesto i vreme dolaska pozvanog, predmet zbog koga se poziva i u kom svojstvu (kao stranka, svedok, veštak, itd.) i šta pozvani treba da pribavi, odnosno podnese. U slučaju sprečenosti da se odazove pozivu lice je dužno da o tome izvesti organ koji je izdao poziv.

Videokonferencijska usmena rasprava

Član 111.

Organ koji ima tehničke mogućnosti može zakazati videokonferencijsku usmenu raspravu, na koju se shodno primenjuju odredbe ovog zakona o usmenoj raspravi.

Javnost usmene rasprave. Isključenje javnosti

Član 112.

(1) Usmena rasprava je javna.

(2) Ovlašćeno službeno lice može po službenoj dužnosti ili na predlog stranke ili drugog učesnika u postupku, da isključi javnost na celoj usmenoj raspravi ili njenom delu: ako se raspravlja o činjenicama koje predstavljaju tajne podatke saglasno zakonu ili poslovnu tajnu; ako to zahtevaju interesi javnog reda ili razlozi morala; ako se

raspravlja o odnosima u porodici; ako postoji ozbiljna i neposredna opasnost da usmena rasprava bude ometana.

(3) Isključenje javnosti objavljuje se na internet stranici i oglasnoj tabli organa.

(4) Javnost ne sme biti isključena dok se objavljuje rešenje.

(5) Isključenje javnosti ne odnosi se na stranke, njihove zakonske ili privremene zastupnike, punomoćnike, ovlašćene predstavnike i stručne pomagače.

(6) Ovlašćeno službeno lice može dopustiti da takvoj usmenoj raspravi prisustvuju pojedina službena lica i naučni i javni radnici, ako je prisustvo značajno za njihovu službu ili rad. Upozorava ih da su dužni da kao tajnu čuvaju sve što su saznali na usmenoj raspravi.

Javna objava usmene rasprave

Član 113.

(1) Organ može javno da objavi da je zakazao usmenu raspravu ako pozivi ne mogu da se dostave na vreme, a verovatno je da postoje lica koja mogu da imaju svojstvo stranke a ne učestvuju u postupku, ili ako to nalažu drugi slični razlozi.

(2) Javna objava usmene rasprave sadrži sve podatke kao poziv, a uz to i poziv da usmenoj raspravi pristupi svako ko smatra da se upravna stvar tiče njegovih prava, obaveza ili pravnih interesa.

(3) Usmena rasprava javno se objavljuje prema odredbama ovog zakona o javnom dostavljanju (član 78. ovog zakona).

Izostanak stranke sa usmene rasprave

Član 114.

(1) Ako stranka koja se nije izjasnila o predmetu ispitnog postupka ne dođe na usmenu raspravu, a nije utvrđeno da joj je poziv uredno dostavljen, ovlašćeno službeno lice odlaže usmenu raspravu, izuzev ako je usmena rasprava javno objavljena.

(2) Ako je postupak pokrenut zahtevom stranke, pa ona ne dođe na usmenu raspravu mada je uredno pozvana, organ rešenjem obustavlja postupak ako iz celokupnog stanja stvari može da se pretpostavi da je stranka odustala od zahteva. Ako to ne može da se pretpostavi ili ako postupak mora da se nastavi u javnom interesu, ovlašćeno službeno lice, s obzirom na okolnosti slučaja, održava usmenu raspravu bez odsutne stranke ili je odlaže.

(3) Ako stranka prema kojoj je pokrenut postupak ne dođe na usmenu raspravu na koju je uredno pozvana bez opravdanog razloga, ovlašćeno službeno lice može održati usmenu raspravu bez nje, a može i da odloži usmenu raspravu o njenom trošku.

Mesto usmene rasprave i održavanje reda

Član 115.

(1) Usmena rasprava održava se u sedištu organa ili na mestu uviđaja.

(2) Usmena rasprava može da se održi i izvan sedišta organa, ako se tako znatno smanjuju troškovi ili to pogoduje temeljnijem, bržem i lakšem raspravljanju.

(3) Službeno lice upozoriće lice koje ometa tok usmene rasprave na neprimereno ponašanje, a ako to lice nastavi sa ometanjem rasprave može joj rešenjem izreći novčanu kaznu do iznosa prosečne mesečne zarade po zaposlenom, sa porezima i doprinosima, koja je ostvarena u Republici Srbiji u prethodnom mesecu,

prema podacima organa nadležnog za poslove statistike. U slučaju nastavka ometanja rasprave, službeno lice može to lice udaljiti.

- (4) Žalba na rešenje o novčanoj kazni ne odlaže izvršenje rešenja.

7. Dokazivanje

Dokazivanje činjenica

Član 116.

(1) Činjenice koje su od značaja za postupanje u upravnoj stvari utvrđuju se dokazima.

(2) Dokazivanje počinje kada organ ustanovi koje su to činjenice i koje su od njih sporne.

(3) Ne dokazuju se opštepoznate činjenice.

(4) Ne dokazuju se ni činjenice čije postojanje zakon pretpostavlja. Dozvoljeno je dokazivati da one ne postoje, ako zakonom drukčije nije određeno.

(5) O upravnoj stvari može da se odluči na osnovu činjenica koje nisu potpuno utvrđene ili koje se dokazima samo posredno utvrđuju (činjenice koje su učinjene verovatnim), ako je to zakonom određeno.

(6) Na izvođenje dokaza kojima se činjenice čine verovatnim ne primenjuju se odredbe ovog zakona o izvođenju dokaza.

Izvođenje dokaza pred zamoljenim organom

Član 117.

Organ koji vodi postupak, po službenoj dužnosti ili na predlog stranke, može da odluči da se dokazni postupak izvede pred zamoljenim organom, ako je izvođenje dokaza pred organom koji vodi postupak neizvodljivo ili skopčano sa nesrazmernim troškovima ili velikim gubitkom vremena.

Isprave

Javna isprava

Član 118.

(1) Javna isprava je isprava koju je u propisanom obliku izdao organ, u granicama svoje nadležnosti.

(2) Javna isprava dokazuje ono što se u njoj utvrđuje ili potvrđuje. Istu dokaznu vrednost imaju i druge isprave koje su propisima izjednačene sa javnom ispravom.

(3) Mikrofilmska ili elektronska kopija javne isprave i reprodukcija kopije javne isprave izjednačeni su u postupku dokazivanja sa javnom ispravom, ako ih je izdao organ u granicama svoje nadležnosti.

Ograničenje trajanja, smanjenje ili gubitak dokazne vrednosti javne isprave

Član 119.

(1) Kad promena pravnih činjenica (događaji, pravni poslovi i slično) može da utiče na ono što se u javnoj ispravi utvrđuje ili potvrđuje, za potrebe dokazivanja može se pribaviti nova javna isprava.

(2) Ako je na javnoj ispravi nešto precrtano, ostrugano, izbrisano ili umetnuto ili ako ona ima druge spoljne nedostatke, ovlašćeno službeno lice ceni, s obzirom na

okolnosti slučaja, da li je dokazna vrednost javne isprave prestala ili je smanjena i koliko.

Nepravilnost javne isprave i kopije javne isprave

Član 120.

Dozvoljeno je da se dokazuje da su u javnoj ispravi ili kopiji javne isprave činjenice neistinito potvrđene ili da je javna isprava, odnosno kopija javne isprave neispravno sastavljena.

Podnošenje isprava

Član 121.

- (1) Isprave podnose stranke ili pribavlja organ koji vodi postupak.
- (2) Stranka podnosi ispravu u originalu ili mikrofilmskoj ili elektronskoj kopiji ili reprodukciji kopije, ili u overenom ili običnom prepisu.
- (3) Ovlašćeno službeno lice uvek može zahtevati da se pokaže original isprave.
- (4) Ako je prepis veran originalu, ovlašćeno službeno lice o tome stavlja službenu belešku na prepisu.
- (5) Smatra se da je stranka podnela ispravu i kad obavesti organ o tome u kojoj se službenoj evidenciji nalazi odgovarajući zapis koji je dostupan organu.

Dužnost stranke, trećeg lica i organa da podnesu ispravu

Član 122.

- (1) Ovlašćeno službeno lice može stranci koja se poziva na ispravu naložiti da je podnese, ako stranka njome raspolaže ili može da je pribavi.
- (2) Ako se isprava nalazi kod protivne stranke koja neće dobrovoljno da je podnese, ovlašćeno službeno lice nalaže joj da ispravu podnese na usmenoj raspravi.
- (3) Ako stranka uprkos nalogu ne podnese ispravu organ ceni, s obzirom na okolnosti slučaja, od kakvog je to značaja za odlučivanje o upravnoj stvari.
- (4) Ako se isprava nalazi kod trećeg lica koje neće dobrovoljno da je pokaže, ovlašćeno službeno lice nalaže mu da ispravu pokaže na usmenoj raspravi. Pre toga, trećem licu pruža se prilika da se izjasni.
- (5) Treće lice može odbiti da pokaže ispravu iz razloga iz kojih svedok može da uskrati svedočenje, ali i iz drugih opravdanih razloga (član 125. ovog zakona).
- (6) Protiv trećeg lica koje neopravdano odbije da pokaže ispravu postupa se kao protiv svedoka koji neopravdano uskraćuje svedočenje.
- (7) Stranka koja se poziva na ispravu koja se nalazi kod trećeg lica dužna je da njemu naknadi troškove koji su nastali u vezi s pokazivanjem isprave.
- (8) Organ koji vodi postupak pribavlja po službenoj dužnosti ispravu koja se nalazi kod drugog organa.
- (9) Stranci se time ne uskraćuje pravo da i sama pribavi takvu ispravu.

Strane isprave i prevođenje

Član 123.

(1) Strane isprave koje imaju dokaznu vrednost javne isprave u državi u kojoj su izdate imaju, pod uslovom uzajamnosti, dokaznu vrednost kao domaće javne isprave, ako su propisano overene.

(2) Uz ispravu sastavljenu na stranom jeziku prilaže se overeni prevod, ako je potrebno.

Svedoci

Ko može biti svedok i dužnost svedočenja

Član 124.

(1) Svedok može da bude svako lice koje je bilo sposobno da opazi činjenicu o kojoj treba da svedoči i ko može svoje opažanje da saopšti.

(2) Lice koje učestvuje u postupku kao ovlašćeno službeno lice ne može biti svedok.

(3) Svako lice koje se poziva kao svedok dužno je da se odazove pozivu i da svedoči, ako zakonom nije drukčije propisano.

Pravo da se uskrati svedočenje

Član 125.

(1) Ne sme da se sasluša kao svedok, i dužno je da uskrati svedočenje, lice koje bi svedočenjem povredilo obavezu čuvanja državne tajne dok ga nadležni organ toga ne oslobodi.

(2) Svedok ima pravo da uskrati svedočenje o:

1) pojedinim pitanjima – ako bi odgovorom izložio teškoj sramoti, znatnoj imovinskoj šteti ili krivičnom gonjenju sebe, krvnog srodnika u pravoj liniji, a u pobočnoj liniji do trećeg stepena zaključno, supružnika, vanbračnog partnera, tazbinskog srodnika do drugog stepena zaključno, pa i kada je bračna zajednica prestala, staratelja ili šticećenika, usvojitelja ili usvojenika;

2) pojedinim pitanjima – ako bi odgovorom povredio pravo ili obavezu da čuva tajnu utvrđenu saglasno zakonu i propisima koji uređuju tajnost podataka, odnosno poslovnu ili profesionalnu tajnu;

3) činjenicama koje je saznao kao punomoćnik, verski ispovednik, lekar ili vršeći drugi poziv, ako je obavezan da kao tajnu čuva ono što je saznao.

(3) Svedok može da uskrati svedočenje i o drugim činjenicama ako navede važne razloge i učini ih barem verovatnim.

(4) Opasnost od imovinske štete ne daje svedoku pravo da uskrati svedočenje o pravnim poslovima kojima je prisustvovao kao svedok, posrednik ili zapisničar, o radnjama koje su u vezi sa spornim odnosom, a koje je preduzeo kao pravni prethodnik ili zastupnik stranke, kao i u slučaju kada posebni propisi obavezuju svedoka da podnese prijavu ili da izjavu o nekim radnjama.

Saslušavanje svedoka

Član 126.

(1) Svedoci se saslušavaju ponaosob i bez prisustva ostalih svedoka.

(2) Ovlašćeno službeno lice može ponovo da sasluša svedoka, a može i da suoči svedoke čiji se iskazi ne slažu.

(3) Svedoci koji zbog starosti, bolesti ili invaliditeta ne mogu da dođu na usmenu raspravu saslušavaju se u stanu ili drugom objektu u kome borave.

(4) Saslušanju maloletnog svedoka prisustvuje zakonski zastupnik.

(5) Od svedoka se uzimaju lično ime, broj lične karte, prebivalište ili boravište i podaci o odnosu sa strankom. Potom ovlašćeno službeno lice poučava svedoka o tome u kojim slučajevima sme da uskrati svedočenje.

(6) Pitanja svedoku moraju da budu precizna i razumljiva. Nisu dozvoljena pitanja koja sadrže obmanu, kojima se svedok navodi na određeni odgovor ili koja proizlaze iz pretpostavke da je svedok rekao nešto što stvarno nije rekao. Svedoku se uvek postavlja pitanje otkuda mu je poznato ono što je izrekao.

(7) Pitanja svedoku najpre postavlja ovlašćeno službeno lice, pa stranke ili njihovi zastupnici, preko ovlašćenog službenog lica.

Novčana kazna svedoku

Član 127.

(1) Ako uredno pozvani svedok ne dođe na usmenu raspravu, a ne opravda izostanak, ili ako se udalji bez odobrenja ovlašćenog službenog lica, organ može narediti da se svedok prinudno dovede i da snosi troškove dovođenja, a može svedoku izreći i novčanu kaznu do iznosa prosečne mesečne zarade po zaposlenom, sa porezima i doprinosima, koja je ostvarena u Republici Srbiji u prethodnom mesecu, prema podacima organa nadležnog za poslove statistike.

(2) Ako svedok dođe na usmenu raspravu pa neopravdano uskrati svedočenje, može da mu se izrekne novčana kazna do iznosa prosečne mesečne zarade po zaposlenom, sa porezima i doprinosima, koja je ostvarena u Republici Srbiji u prethodnom mesecu, prema podacima organa nadležnog za poslove statistike, a ako i posle toga neopravdano uskrati svedočenje – do iznosa dve prosečne mesečne zarade po zaposlenom, sa porezima i doprinosima, koja je ostvarena u Republici Srbiji u prethodnom mesecu, prema podacima organa nadležnog za poslove statistike.

(3) Novčana kazna izriče se rešenjem. Organ poništava rešenje o novčanoj kazni ako svedok naknadno opravda izostanak sa usmene rasprave.

(4) Ako svedok naknadno pristane da svedoči, organ može da poništi rešenje o novčanoj kazni.

(5) Organ može odlučiti da svedok naknadi troškove koje je izazvao svojim neopravdanim izostankom ili neopravdanim uskraćivanjem svedočenja.

Veštačenje

Član 128.

(1) Veštačenje se izvodi kada je za utvrđivanje ili ocenu neke činjenice potrebno stručno znanje kojim ovlašćeno službeno lice ne raspolaže.

(2) Ovlašćeno službeno lice određuje veštaka, jednog ili više – zavisno od složenosti veštačenja, kao i predmet i obim veštačenja i rok za davanje nalaza i mišljenja.

(3) Veštačenje se može poveriti licu koje ima odgovarajuće obrazovanje i stručno znanje, kao i naučnoj ili stručnoj ustanovi.

(4) Lice koje ne može biti svedok ne može biti ni veštak.

(5) Stranci se pruža prilika da se izjasni o podobnosti veštaka.

Dužnost veštačenja, uskraćivanje veštačenja i izuzeće veštaka

Član 129.

- (1) Ko je određen za veštaka dužan je dati nalaz i mišljenje.
- (2) Veštak može da uskrati veštačenje iz razloga iz kojih svedok može da uskrati svedočenje, ali i iz drugih opravdanih razloga.
- (3) Stranka može zahtevati izuzeće veštaka i ako sumnja u njegovu stručnost.

Pravila veštačenja

Član 130.

- (1) Ovlašćeno službeno lice saopštava veštaku o kojim činjenicama treba da da nalaz i mišljenje.
- (2) Ako veštačenje nije moguće na usmenoj raspravi izvodi se izvan nje, a veštak saopštava nalaz i mišljenje na usmenoj raspravi.
- (3) Više veštaka zajednički daju nalaz i mišljenje, a ako se ne slažu odvojeno ih izlažu.
- (4) Ako nedostaci nalaza i mišljenja ne mogu da se otklone ponovnim saslušavanjem, veštačenje se ponavlja, sa istim ili drugim veštacima.

Primena ovog zakona

Član 131.

Na saslušavanje i novčano kažnjavanje veštaka shodno se primenjuju odredbe ovog zakona o saslušavanju i kažnjavanju svedoka.

Tumači

Primena ovog zakona

Član 132.

Na tumače se shodno primenjuju odredbe ovog zakona o veštacima.

Uviđaj

Član 133.

- (1) Uviđaj se izvodi kada je radi utvrđivanja neke činjenice potrebno neposredno opažanje ovlašćenog službenog lica.
- (2) Stranka može da prisustvuje uviđaju. Ko se pored stanke poziva na uviđaj određuje ovlašćeno službeno lice.
- (3) Uviđaj se izvodi na ročištu ako stvar može da se donese bez teškoća, inače se izvodi tamo gde se stvar nalazi.
- (4) Ovlašćeno službeno lice može naložiti da se snima ceo uviđaj ili njegov deo. Snimak se prilaže zapisniku.
- (5) Držalac stvari, prostorija ili zemljišta koji su predmet uviđaja ili u kojima ili na kojima se nalazi predmet uviđaja ili preko kojih se prelazi da bi se izveo uviđaj, mora dozvoliti uviđaj.
- (6) On može da zabrani uviđaj iz razloga iz kojih svedok može da uskrati svedočenje.
- (7) Protiv držaoca koji neopravdano zabrani uviđaj primenjuju se mere kao prema svedoku koji neopravdano uskrati svedočenje.

(8) Uviđaj u stanu dozvoljen je samo uz saglasnost držaoca stana ili na osnovu pismene odluke nadležnog suda.

(9) Ovlašćeno službeno lice ne sme dozvoliti da se uviđaj zloupotrebi i povredi tajnu utvrđenu saglasno zakonu i propisima koji uređuju tajnost podataka, odnosno poslovnu, profesionalnu, naučnu ili umetničku tajnu.

(10) Držaocu stvari nadoknađuje se šteta koju uviđaj prouzrokuje, o čemu se donosi rešenje.

Izjava stranke

Član 134.

Ako činjenica ne može da se utvrdi drugim dokazima, organ može da uzme usmenu izjavu stranke. Usmena izjava stranke uzima se i ako bi pribavljanje drugih dokaza otežalo ostvarivanje prava stranke.

Obezbeđenje dokaza

Član 135.

(1) U slučaju opravdane bojazni da neki dokaz kasnije neće moći da se izvede ili da će njegovo kasnije izvođenje biti otežano, dokaz može da se izvede u toku postupka ili pre pokretanja postupka (obezbeđenje dokaza).

(2) Obezbeđenje dokaza moguće je i posle konačnosti ili pravnosnažnosti rešenja.

(3) Obezbeđenje dokaza vrši se po službenoj dužnosti ili na predlog stranke ili lica koje ima pravni interes.

(4) Predlog za obezbeđenje dokaza, pored ostalog, sadrži činjenice koje se dokazuju, dokaze koji treba da se izvedu i razloge zbog kojih se traži obezbeđenje dokaza.

(5) Predlog za obezbeđenje dokaza dostavlja se protivnoj stranci da se o njemu izjasni.

(6) Postoji li opasnost od odlaganja, o predlogu se odlučuje bez prethodnog izjašnjenja protivne stranke.

(7) O predlogu za obezbeđivanje dokaza rešenjem odlučuje organ koji vodi postupak.

(8) Kad se obezbeđivanje dokaza predlaže pre pokretanja postupka ili posle konačnosti ili pravnosnažnosti rešenja, o predlogu odlučuje organ na čijem se području nalazi stvar koja treba da se razgleda ili boravi lice koje treba da se sasluša.

(9) Dokazi se izvode pred organom koji je odlučio o predlogu za obezbeđenje dokaza.

DEO PETI

REŠENJE I ZAKLJUČAK

I. OSNOVNE ODREDBE O REŠENJU

Pojam rešenja

Član 136.

(1) Rešenjem se odlučuje o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke.

(2) Rešenje se donosi i u drugim slučajevima koji su ovim zakonom određeni.

Rešenje kolegijalnog organa

Član 137.

(1) Kolegijalni organ donosi rešenje većinom glasova ukupnog broja članova, ako drukčije nije propisano.

(2) Kod podeljenog broja glasova, odlučuje glas predsedavajućeg kolegijalnog organa.

Zajedničko rešenje

Član 138.

(1) Kad je propisano da organ donosi rešenje uz prethodnu saglasnost drugog organa, rešenje se donosi pošto drugi organ da saglasnost i u njemu se navodi akt kojim je ona data.

(2) Kad je propisano da organ donosi rešenje uz naknadnu saglasnost drugog organa, organ sačinjava rešenje i dostavlja ga sa spisima drugom organu, koji posebnim aktom daje saglasnost. Rešenje je doneto kada je drugi organ dao naknadnu saglasnost.

(3) Kada je propisano da se rešenje donosi uz mišljenje drugog organa, rešenje ne može da se donese dok se mišljenje ne pribavi.

(4) Organ je dužan da prethodnu ili naknadnu saglasnost ili mišljenje dostavi organu koji donosi rešenje, u roku od 30 dana od dana prijema zahteva. Ako organ ne postupi u tom roku smatraće se da je dao saglasnost, odnosno mišljenje, osim ako posebnim zakonom nije drukčije predviđeno.

Delimično, dopunsko i privremeno rešenje

Član 139.

(1) Kad se u postupku odlučuje o više pitanja, a samo neka su sazrela za odlučivanje organ može samo o njima da donese rešenje (delimično rešenje).

(2) Kad rešenjem nije odlučeno o svim pitanjima organ može, na zahtev stranke ili po službenoj dužnosti, doneti rešenje o pitanjima o kojima nije odlučeno (dopunsko rešenje).

(3) Ako prema okolnostima slučaja treba da se pre okončanja postupka privremeno uredi sporna pitanja ili odnosi, donosi se rešenje koje se zasniva na činjenicama koje su poznate u vreme donošenja rešenja (privremeno rešenje).

(4) Donošenje privremenog rešenja po predlogu stranke organ može usloviti davanjem obezbeđenja za štetu koja bi mogla, usled izvršenja tog rešenja, nastati za suprotnu stranku, ako zahtev predlagača ne bude usvojen.

(5) Rešenjem kojim se okončava postupak organ ukida privremeno rešenje, ako zakonom nije drukčije predviđeno.

(6) Delimično, dopunsko i privremeno rešenje, u pogledu pravnih sredstava i izvršenja, smatraju se kao samostalna rešenja.

II. OBLIK I DELOVI REŠENJA

Oblik rešenja

Član 140.

Rešenje se donosi u pisanom obliku (elektronski ili papirni dokument), a izuzetno u usmenom obliku.

Delovi i sadržina rešenja

Član 141.

(1) Rešenje u pisanom obliku sadrži uvod, dispozitiv (izreku), obrazloženje, uputstvo o pravnom sredstvu, potpis ovlašćenog službenog lica i pečat organa ili drugi vid potvrde o autentičnosti.

(2) Uvod sadrži naziv i adresu organa koji donosi rešenje i propis o njegovoj nadležnosti, broj i datum rešenja, lično ime ili naziv stranke i njenih zastupnika i njihovo prebivalište ili sedište i kratko naznačenje predmeta postupka. Ako rešenje ne donosi rukovodilac organa, već ovlašćeno službeno lice, uvod sadrži i njegovo lično ime i pravni osnov njegovog ovlašćenja.

(3) Dispozitiv sadrži kratku i jasnu odluku. Po potrebi, može da se podeli u više tačaka. U posebne tačke unose se rok, uslov ili nalog, kad ih rešenje, u skladu sa zakonom, sadrži, naznaka da žalba ne odlaže izvršenje rešenja i odluka o troškovima postupka.

(4) Obrazloženje mora da bude razumljivo i da sadrži kratko izlaganje zahteva stranke, činjenično stanje i dokaze na osnovu kojih je ono utvrđeno, razloge koji su bili odlučujući kod ocene svakog dokaza, propise i razloge koji, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, upućuju na odluku iz dispozitiva i razloge zašto nije uvažen neki zahtev ili predlog. Obrazloženje sadrži i razloge zbog kojih je organ odstupio od rešenja koja je ranije donosio u istim ili sličnim upravnim stvarima. Ako je odlučeno po slobodnoj oceni, obrazloženje sadrži i propis koji organ ovlašćuje na to, razloge kojima se rukovodio pri odlučivanju i u kojim granicama i s kojim ciljem je primenio ovlašćenje da odlučuje po slobodnoj oceni. Ako žalba ne odlaže izvršenje rešenja, obrazloženje sadrži i pozivanje na zakon koji to predviđa.

(5) U uputstvu o pravnom sredstvu stranka se obaveštava da li protiv rešenja može da se izjavi žalba ili pokrene upravni spor. Ako može da se izjavi žalba, uputstvo sadrži naziv organa kome se žalba izjavljuje, naziv organa kome se žalba predaje i u kom roku, visinu takse koja se plaća i da žalba može da se izjavi usmeno na zapisnik kod organa protiv čijeg rešenja se izjavljuje. Ako može da se pokrene upravni spor, uputstvo sadrži naziv i sedište suda kome se podnosi tužba, rok u kome se podnosi tužba i visinu takse koja se plaća.

(6) Stranka kojoj je dato pogrešno uputstvo o pravnom sredstvu može da postupi po propisima ili po uputstvu, zbog čega ne sme da trpi štetne posledice. Kad nije bilo nikakvog uputstva ili je bilo nepotpuno, stranka može da postupi po važećim propisima ili da u roku od osam dana od kada je obaveštena o rešenju zahteva dopunu rešenja.

(7) Rešenje potpisuje ovlašćeno službeno lice koje ga donosi, odnosno rukovodilac organa.

(8) Rešenje koje je doneo kolegijalni organ potpisuje predsedavajući, ako drukčije nije propisano.

(9) Izuzetno, tipsko rešenje se ne potpisuje, već se umesto potpisa stavlja faksimil ili odštampano lično ime ovlašćenog službenog lica.

Rešenje u vidu zabeleške na spisu

Član 142.

Rešenje može da sadrži samo dispozitiv u vidu zabeleške na spisu ako se u manje značajnim jednostranačkim upravnim stvarima usvaja zahtev stranke, a ne dira u javni interes ili interes trećih lica i ako drukčije nije propisano.

Usmeno rešenje

Član 143.

(1) Usmeno rešenje donosi se kad se preduzimaju hitne mere u javnom interesu, da bi se obezbedio javni red i mir i javna bezbednost ili otklonila neposredna opasnost po život ili zdravlje ljudi ili imovinu.

(2) Na zahtev stranke, ako je podnet u roku od 60 dana od donošenja usmenog rešenja, organ mora da izradi i dostavi stranci pismeno rešenje u roku od osam dana od postavljanja zahteva.

III. ISPRAVLJANJE GREŠAKA U REŠENJU

Član 144.

(1) Organ uvek može da ispravi svoje rešenje ili njegove overene prepise i ukloni greške u imenima ili brojevima, pisanju ili računanju i druge očigledne netačnosti.

(2) Rešenje o ispravci počinje da proizvodi pravna dejstva od kada i rešenje koje se ispravlja, ali ako je ispravka nepovoljna po stranku – od kada stranka bude obaveštena o ispravci.

IV. ROK ZA IZDAVANJE REŠENJA

Član 145.

(1) Izdavanje rešenja je donošenje i obaveštavanje stranke o donetom rešenju.

(2) Kad je postupak pokrenut po zahtevu stranke ili po službenoj dužnosti, a u interesu stranke, i kada se o upravnoj stvari odlučuje u postupku neposrednog odlučivanja, organ je dužan da izda rešenje najkasnije u roku od 30 dana od pokretanja postupka.

(3) Kad je postupak pokrenut po zahtevu stranke ili po službenoj dužnosti, a u interesu stranke, i kada se o upravnoj stvari ne odlučuje u postupku neposrednog odlučivanja, organ je dužan da izda rešenje najkasnije u roku od 60 dana od pokretanja postupka.

V. ZAKLJUČAK

Član 146.

(1) Zaključak je upravni akt kojim organ upravlja postupkom i koji se donosi kad ovim zakonom nije određeno da se donosi rešenje.

(2) Zaključak se donosi u usmenom obliku, a u pisanom obliku – kad stranka to zatraži ili je to neophodno radi pravilnog vođenja postupka.

(3) Protiv zaključka nije dozvoljena žalba, niti se može pokrenuti upravni spor.

(4) Zaključak se može pobijati žalbom, odnosno tužbom protiv rešenja.

(5) Na zaključak se shodno primenjuju odredbe ovog zakona o rešenju.

DEO ŠESTI
PRAVNA SREDSTVA
I. PRIGOVOR

Pravo na prigovor i rok za izjavljivanje prigovora

Član 147.

(1) Prigovor može da se izjavi zbog neispunjenja obaveza iz upravnog ugovora (član 25. ovog zakona), zbog upravne radnje (član 28. ovog zakona) i zbog načina pružanja javnih usluga (član 32. ovog zakona), ako ne može da se izjavi drugo pravno sredstvo u upravnom postupku.

(2) Prigovor se izjavljuje u roku od:

1) šest meseci od propuštanja organa da ispuni obavezu iz upravnog ugovora;

2) 15 dana od preduzimanja upravne radnje ili od propuštanja da se upravna radnja preduzme;

3) 15 dana od kada se javna usluga ne pruža tako da obezbedi uredno i kvalitetno, pod jednakim uslovima, ostvarivanje prava i zadovoljavanje potreba korisnika.

Izjavljivanje prigovora i postupanje po prigovoru

Član 148.

(1) Prigovor se izjavljuje rukovodiocu organa na čije se postupanje odnosi, koji i odlučuje o prigovoru.

(2) Na prigovor se shodno primenjuju odredbe ovog zakona o obliku i sadržini žalbe.

(3) Rukovodilac organa utvrđuje činjenično stanje i ispituje zakonitost i pravilnost postupanja organa.

Odlučivanje o prigovoru

Član 149.

(1) O prigovoru se odlučuje rešenjem, koje se izdaje u roku od 30 dana od prijema prigovora.

(2) Rukovodilac organa odbacuje prigovor koji nije blagovremen ili dozvoljen, koji je izjavilo neovlašćeno lice i koji nije uređen u roku koji je odredio (član 59. stav (2) ovog zakona), odbija prigovor ako nije osnovan ili usvaja prigovor ako je osnovan.

(3) Rešenjem kojim se usvaja prigovor:

1) određuje se dalji način ispunjenja obaveza organa iz upravnog ugovora i odlučuje o zahtevu za naknadu štete – ako je prigovor izjavljen povodom upravnog ugovora;

2) obustavlja se preduzimanje upravne radnje i određuje način na koji se otklanjaju njene posledice ili se nalaže preduzimanje upravne radnje – ako je prigovor izjavljen zbog upravne radnje;

3) nalaže se preduzimanje zakonom određenih mera radi otklanjanja nedostataka u pružanju javne usluge – ako je prigovor izjavljen zbog načina pružanja javnih usluga.

Ovlašćenja organa u postupku po žalbi protiv rešenja o prigovoru

Član 150.

Organ koji odlučuje o žalbi protiv rešenja o prigovoru ima ovlašćenja kao organ koji je odlučivao o prigovoru (član 149. ovog zakona).

II. ŽALBA

1. Osnovne odredbe

Pravo na žalbu

Član 151.

(1) Protiv rešenja prvostepenog organa stranka ima pravo na žalbu, ako žalba nije zakonom isključena.

(2) Protiv rešenja Vlade ne može se podneti žalba.

(3) Stranka ima pravo na žalbu ako rešenje nije izdato u zakonom određenom roku.

(4) Stranka ima pravo na žalbu i u drugim slučajevima koji su zakonom propisani.

(5) Stranka nema pravo na žalbu ako je posebnim zakonom predviđeno da se neizdavanje rešenja u zakonom određenom roku smatra usvajanjem zahteva stranke.

(6) 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.

(7) Drugi organi i organizacije mogu podneti žalbu protiv rešenja ako su na to ovlašćeni zakonom.

Obaveštenje o donetom rešenju licu kome nije priznato svojstvo stranke

Član 152.

(1) Organ je dužan da lice kome je odbijen zahtev za priznavanje svojstva stranke obavesti o rešenju koje je doneo.

(2) Obaveštenje sadrži broj rešenja i naziv organa koji ga je doneo, koje su stranke učestvovala u postupku, tekst dispozitiva rešenja i pouku o pravnom sredstvu protiv rešenja.

(3) O njemu se lice obaveštava prema odredbama ovog zakona o dostavljanju.

Rok za žalbu

Član 153.

(1) Žalba se podnosi u roku od 15 dana od obaveštavanja stranke o rešenju, ako zakonom nije drukčije propisano.

(2) 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.

Odložno dejstvo žalbe

Član 154.

(1) Rešenje ne može da se izvrši dok ne istekne rok za žalbu, ako zakonom nije drukčije propisano.

(2) Žalba odlaže izvršenje rešenja i dok žalilac ne bude obavešten o rešenju kojim je odlučeno o žalbi, ako zakonom nije drukčije propisano.

(3) Kad u postupku učestvuju dve ili više stranaka sa istim zahtevima, žalba makar i jedne stranke odlaže izvršenje rešenja prema svakoj.

Odstupanja od odloznog dejstva žalbe

Član 155.

(1) Usmeno rešenje izvršava se i pre isteka roka za žalbu i posle podnošenja žalbe.

(2) Rešenje se, izuzetno, izvršava pre isteka roka za žalbu, kao i posle podnošenja žalbe, ako bi odlaganje izvršenja stranci nanelo nenadoknadivu štetu ili teže ugrozilo javni interes.

Odricanje od prava na žalbu

Član 156.

(1) Stranka može da se odrekne prava na žalbu od kada je obaveštena o rešenju do isteka roka za žalbu.

(2) Odricanje od prava na žalbu ne može da se opozove.

(3) Samo ako se sve stranke i lice kome je odbijen zahtev za priznavanje svojstva stranke u prvostepenom postupku odreknu prava na žalbu, rešenje postaje konačno i pravnosnažno.

Odustanak od žalbe

Član 157.

(1) Žalilac može odustati od žalbe dok ne bude obavešten o rešenju kojim je odlučeno o žalbi.

(2) Odustanak od žalbe ne može da se opozove.

(3) Kad žalilac odustane od žalbe, postupak po žalbi obustavlja se rešenjem koje sadrži i troškove postupka po žalbi.

Razlozi zbog kojih rešenje može da se pobija

Svi razlozi

Član 158.

(1) Rešenje može da se pobija:

1) zbog toga što u njemu nije uopšte ili nije pravilno primenjen zakon, drugi propis ili opšti akt;

2) zbog toga što ga je doneo nenadležni organ;

3) zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja;

4) zbog toga što je iz utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak o činjeničnom stanju;

5) zbog povrede pravila postupka;

6) 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;

7) zbog toga što nije pravilno primenjeno ovlašćenje za odlučivanje po slobodnoj oceni;

8) zbog toga što nije doneto saglasno garantnom aktu.

Sadržina žalbe

Član 159.

(1) U žalbi se mora navesti rešenje koje se pobija i označiti naziv organa koji ga je doneo, kao i broj i datum rešenja i potpis žalioca. Dovoljno je da žalilac u žalbi izloži u kom je pogledu nezadovoljan rešenjem, ali žalbu ne mora posebno obrazložiti.

(2) U žalbi se mogu iznositi nove činjenice i novi dokazi, ali je žalilac dužan da obrazloži zbog čega ih nije izneo u prvostepenom postupku.

(3) I kad podnesak nije označen kao žalba, smatra se kao žalba ako iz njegove sadržine proizlazi jasna namera stranke da pobija rešenje.

Predavanje žalbe prvostepenom organu

Član 160.

(1) Žalba se predaje prvostepenom organu u dovoljnom broju primeraka za organ i protivnu stranku.

(2) Ako je žalba predata drugostepenom organu, on je odmah prosleđuje prvostepenom organu.

(3) Žalba koja je u roku predata drugostepenom organu smatra se blagovremenom.

Predavanje žalbe drugostepenom organu

Član 161.

(1) Žalba koja je podneta zato što rešenje nije izdato u zakonom određenom roku predaje se drugostepenom organu.

(2) Žalba se predaje drugostepenom organu i kad prvostepeni organ ne izda u zakonom određenom roku uverenje ili drugu ispravu o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija, kad prvostepeni organ u zakonom određenom roku ne odluči o zahtevu za razgledanje spisa i u drugim slučajevima koji su zakonom predviđeni.

2. Postupanje prvostepenog organa po žalbi

Odbacivanje žalbe

Član 162.

(1) Prvostepeni organ rešenjem odbacuje žalbu koja nije blagovremena, nije dozvoljena, koju je podnelo neovlašćeno lice ili koja nije uređena u roku koji je organ odredio (član 59. stav (2) ovog zakona).

(2) Žalba ne može biti odbačena zbog toga što ne sadrži razloge zbog kojih se rešenje pobija (član 159. ovog zakona).

(3) Protiv rešenja kojim je žalba odbačena može da se izjavi žalba u roku od osam dana od obaveštavanja stranke o rešenju. Žalba se predaje drugostepenom organu koji, ako smatra da je žalba osnovana, istovremeno odlučuje i o žalbi koja je bila odbačena.

Poništavanje pobijanog rešenja od strane prvostepenog organa

Član 163.

(1) Prvostepeni organ poništava pobijano rešenje ako ono sadrži neki od razloga za poništavanje iz člana 183. stav (1) tač. 1) – 6) ovog zakona.

(2) Žalba protiv rešenja kojim je prvostepeni organ poništio pobijano rešenje predaje se drugostepenom organu, koji odlučuje o žalbi.

Dostavljanje žalbe na odgovor

Član 164.

(1) Ako žalba ne bude odbačena niti pobijano rešenje poništeno iz razloga predviđenih u članu 183. stav (1) tač. 1) – 6) ovog zakona, žalba se dostavlja protivnoj stranci na odgovor.

(2) Protivna stranka dostavlja odgovor u roku koji odredi organ, a koji ne može biti kraći od osam ni duži od 15 dana.

Udovoljavanje žalbenom zahtevu

Član 165.

(1) Prvostepeni organ može da zameni ožalbeno rešenje kako bi udovoljio žalbenom zahtevu. Novim rešenjem se pobijano rešenje poništava, ako zakonom nije drukčije propisano.

(2) Prvostepeni organ može da dopuni postupak ako nađe da je to neophodno.

(3) Protiv novog rešenja može se podneti žalba, koja se predaje drugostepenom organu.

Prosleđivanje žalbe drugostepenom organu

Član 166.

(1) Ako prvostepeni organ ne odbaci žalbu, ne poništi pobijano rešenje iz razloga predviđenih u članu 183. stav (1) tač. 1) – 6) ovog zakona, niti udovolji žalbenom zahtevu, prosleđuje žalbu drugostepenom organu u roku od 15 dana od prijema žalbe, odnosno 30 dana od prijema žalbe ako je žalba poslata na odgovor protivnoj stranci.

(2) Uz žalbu se prilažu spisi, odgovor protivne stranke na žalbu i odgovor prvostepenog organa na žalbu.

(3) Prvostepeni organ je dužan da u odgovoru na žalbu oceni sve navode žalbe.

3. Postupanje drugostepenog organa po žalbi

Odlučivanje o žalbi

Član 167.

(1) Drugostepeni organ rešenjem odbacuje žalbu koja nije blagovremena, nije dozvoljena, koju je izjavilo neovlašćeno lice ili koja nije uređena u roku koji je organ odredio (član 59. stav (2) ovog zakona).

(2) Ako žalbu ne odbaci, drugostepeni organ može odbiti žalbu, poništiti rešenje u celini ili delimično i sam odlučiti o upravnoj stvari, poništiti rešenje i vratiti predmet prvostepenom organu na ponovni postupak, ili ga izmeniti.

(3) Drugostepeni organ odlučuje o žalbi na osnovu činjeničnog stanja koje je utvrdio prvostepeni ili drugostepeni organ.

Granice ispitivanja pobijanog rešenja

Član 168.

(1) Drugostepeni organ ispituje pobijano rešenje u granicama žalbenog zahteva, pošto prethodno utvrdi da li se žalbeni zahtev sastoji od traženja da se pobijano rešenje izmeni, da se poništi u celini ili delimično ili da se poništi u celini ili delimično uz donošenje novog rešenja kojim se drukčije odlučuje o upravnoj stvari.

(2) Drugostepeni organ ispituje postojanje razloga za pobijanje rešenja koji su navedeni u žalbi, a po službenoj dužnosti ispituje postojanje razloga za poništavanje iz člana 183. stav (1) tač. 1) – 6) ovog zakona i nadležnost prvostepenog organa.

(3) Drugostepeni organ može da usvoji žalbeni zahtev i iz razloga koji nisu navedeni u žalbi.

Izmena pobijanog rešenja u korist i na štetu žalioca

Član 169.

(1) Drugostepeni organ može da izmeni pobijano rešenje u korist žalioca i mimo žalbenog zahteva, ali samo u okviru zahteva koji je žalilac postavio u prvostepenom postupku i ako time ne vređa pravo trećih lica.

(2) Drugostepeni organ može da izmeni pobijano rešenje na štetu žalioca, ali samo iz razloga za poništavanje iz člana 183. stav (1) ovog zakona ili ukidanje rešenja iz člana 184. ovog zakona.

Odbijanje žalbe

Član 170.

(1) Drugostepeni organ odbija žalbu ako nađe:

1) da je prvostepeni organ pravilno sproveo postupak i da je pobijano rešenje zakonito i pravilno;

2) da je u prvostepenom postupku bilo nedostataka koji nisu uticali na zakonitost i pravilnost pobijanog rešenja;

3) da je pobijano rešenje zasnovano na zakonu, ali iz drugih razloga, a ne onih koji su navedeni u obrazloženju rešenja.

(2) Drugostepeni organ može u obrazloženju rešenja kojim odbija žalbu da se pozove na navode iz obrazloženja prvostepenog rešenja.

Poništavanje pobijanog rešenja i odlučivanje o žalbenom zahtevu ili upravnoj stvari

Član 171.

(1) Drugostepeni organ poništava pobijano rešenje i prosleđuje predmet nadležnom organu ako nađe da je pobijano rešenje doneo stvarno nenadležan organ.

(2) Drugostepeni organ sam ili preko prvostepenog ili zamoljenog organa dopunjava postupak ako nađe da je činjenično stanje pogrešno ili nepotpuno utvrđeno ili ponavlja ceo postupak ili njegov deo ako nađe da je učinjena povreda pravila postupka koja je uticala na zakonitost i pravilnost pobijanog rešenja. U tom slučaju drugostepeni organ poništava pobijano rešenje i sam odlučuje o upravnoj stvari ako nađe da se na osnovu činjenica utvrđenih u dopunjenom postupku mora rešiti drukčije nego što je rešena prvostepenim rešenjem.

(3) Ako drugostepeni organ nađe da će nedostatke prvostepenog postupka brže i ekonomičnije otkloniti prvostepeni organ, on će svojim rešenjem poništiti prvostepeno rešenje i vratiti predmet prvostepenom organu na ponovni postupak. U tom slučaju, drugostepeni organ je dužan da svojim rešenjem ukaže prvostepenom organu u kom pogledu treba dopuniti postupak, a prvostepeni organ je dužan u svemu da postupi po drugostepenom rešenju i da, bez odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana od prijema predmeta, donese novo rešenje. Protiv novog rešenja stranka ima pravo na žalbu.

(4) Po poništavanju pobijanog rešenja drugostepeni organ će proslediti predmet na ponovni postupak prvostepenom organu samo ako je potrebno da se u toj upravnoj stvari donese novo rešenje.

(5) Drugostepeni organ poništava prvostepeno rešenje i sam odlučuje o upravnoj stvari i ako nađe da je u pobijanom rešenju pogrešno primenjeno materijalno pravo ili dokazi pogrešno ocenjeni ili da je iz utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak o činjeničnom stanju ili da nije pravilno primenjeno ovlašćenje za odlučivanje po slobodnoj oceni.

Izmena pobijanog rešenja

Član 172.

Ako drugostepeni organ nađe da je pobijano rešenje zakonito i pravilno, ali da se cilj zbog koga je ono doneto može postići i drugim sredstvima povoljnijim po stranku, izmeniće prvostepeno rešenje u tom smislu.

Žalba kad prvostepeni organ nije izdao rešenje u zakonom određenom roku

Član 173.

(1) Kad prvostepeni organ nije izdao rešenje u zakonom određenom roku, drugostepeni organ zahteva da mu prvostepeni organ saopšti zašto blagovremeno nije izdao rešenje. Ako drugostepeni organ nađe da prvostepeni organ nije izdao rešenje u zakonom određenom roku iz opravdanog razloga, produžava rok za izdavanje rešenja za onoliko koliko je trajao opravdani razlog, a najduže za 30 dana.

(2) Ako drugostepeni organ nađe da ne postoji opravdani razlog zbog koga rešenje nije izdato u zakonom određenom roku, on sam odlučuje o upravnoj stvari ili nalaže prvostepenom organu da izda rešenje u roku ne dužem od 15 dana.

(3) Ako prvostepeni organ ponovo ne izda rešenje u roku koji je odredio drugostepeni organ, on sam odlučuje o upravnoj stvari.

Rok za odlučivanje o žalbi

Član 174.

Rešenje kojim se odlučuje o žalbi izdaje se bez odlaganja, a najkasnije u roku od 60 dana od kada je predata uredna žalba, izuzev ako zakonom nije propisan kraći rok.

DEO SEDMI

POSEBNI SLUČAJEVI UKLANJANJA I MENJANJA REŠENJA

I. MENJANJE I PONIŠTAVANJE REŠENJA U VEZI SA UPRAVNIM SPOROM

Član 175.

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.

II. PONAVLJANJE POSTUPKA

Razlozi za ponavljanje postupka

Član 176.

(1) Postupak koji je okončan rešenjem protiv kojeg ne može da se izjavi žalba (konačno rešenje) ponavlja se:

1) 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;

2) ako se rešenje povoljno po stranku zasniva na neistinitim tvrdnjama stranke kojima je ovlašćeno službeno lice dovedeno u zabludu;

3) ako je rešenje donelo neovlašćeno lice, ili je postupak vodilo ili u njemu odlučivalo neovlašćeno lice ili lice koje je moralo biti izuzeto;

4) ako kolegijalni organ nije odlučivalo u propisanom sastavu ili ako za rešenje nije glasala propisana većina članova kolegijalnog organa;

5) ako licu koje je moglo da ima svojstvo stranke nije pružena prilika da učestvuje u postupku;

6) ako stranka nije bila zastupana saglasno zakonu;

7) ako stranci ili drugom učesniku u postupku nije omogućeno da prati tok postupka saglasno članu 55. ovog zakona;

8) ako je rešenje doneto na osnovu lažne isprave ili lažnog iskaza svedoka ili veštaka ili kao posledica drugog krivičnog dela;

9) ako se rešenje zasniva na presudi suda ili odluci drugog organa koja je kasnije pravnosnažno preinačena, ukinuta ili poništena;

10) ako je nadležni organ naknadno i u bitnim tačkama drukčije pravnosnažno odlučio o prethodnom pitanju na kome je rešenje zasnovano;

11) 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;

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

(2) Razlozi iz stava (1) tač. 1), 3), 5) i 7) ovog člana mogu biti razlog za ponavljanje postupka na zahtev stranke samo ako nije bez svoje krivice mogla da ih iznese u ranijem postupku.

(3) Razlozi iz stava (1) tač. 3) – 7) ovog člana ne mogu biti razlozi za ponavljanje postupka ako ih je stranka bez uspeha iznela u ranijem postupku.

Inicijativa za ponavljanje postupka

Član 177.

(1) Ponavljanje postupka može da zahteva stranka.

(2) Organ koji je doneo konačno rešenje može da ponovi postupak po službenoj dužnosti.

Rokovi za ponavljanje postupka

Član 178.

(1) Stranka može da zahteva ponavljanje postupka 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”.

(2) Isti rokovi važe i ako se postupak ponavlja po službenoj dužnosti.

(3) Kada istekne pet godina od kada je stranka obavestena o konačnom rešenju, više ne može da se zahteva ponavljanje postupka, niti organ može da ponovi postupak po službenoj dužnosti.

Zahtev za ponavljanje postupka

Član 179.

(1) Stranka mora da u zahtevu za ponavljanje postupka učini verovatnim razloge zbog kojih zahteva ponavljanje postupka.

(2) Zahtev za ponavljanje postupka uvek se predaje prvostepenom organu.

(3) Prvostepeni organ dostavlja zahtev sa spisima drugostepenom organu, ako je drugostepeni organ nadležan da odlučuje o zahtevu.

Odlaganje izvršenja rešenja

Član 180.

(1) Zahtev za ponavljanje postupka ne odlaže izvršenje konačnog rešenja.

(2) Izuzetno, ako bi izvršenje stranci nanelo štetu koja bi teško mogla da se nadoknadi, a odlaganje izvršenja nije protivno javnom interesu, niti bi nanelo veću ili nenadoknadivu štetu protivnoj stranci ili trećem licu, organ koji odlučuje o zahtevu za ponavljanje postupka može rešenjem odložiti izvršenje konačnog rešenja.

Rešavanje o ponavljanju postupka

Član 181.

(1) O zahtevu za ponavljanje postupka odlučuje organ koji je doneo konačno rešenje. Isti organ ponavlja postupak po službenoj dužnosti.

(2) Nadležni organ rešenjem odbacuje zahtev koji nije blagovremen, nije dozvoljen ili koji je izjavljen od neovlašćenog lica ili u kome razlog za ponavljanje postupka nije učinjen verovatnim. Ako ne odbaci zahtev, dalje ispituje da li je razlog za ponavljanje postupka mogao da dovede do drukčijeg rešenja i, ako nađe da nije, rešenjem odbija zahtev.

(3) Ako nadležni organ ne odbaci, niti odbije zahtev za ponavljanje postupka, rešenjem dozvoljava ponavljanje postupka i određuje obim ponavljanja.

(4) Rešenje kojim se dozvoljava ponavljanje postupka odlaže izvršenje konačnog rešenja.

Ponovljeni postupak

Član 182.

(1) Radnje u ponovljenom postupku preuzima organ koji je dozvolio ponavljanje postupka.

(2) Izuzetno, drugostepeni organ može naložiti prvostepenom organu da umesto njega preuzme radnje u ponovljenom postupku ako prvostepeni organ može da ih brže i ekonomičnije preuzme. Pri tome, drugostepeni organ određuje rok u kome je prvostepeni organ dužan da preuzme radnje i dostavi mu spise.

(3) Po ponavljanju postupka, nadležni organ može ostaviti na snazi konačno rešenje ili doneti novo rešenje kojim se, s obzirom na okolnosti slučaja, konačno rešenje poništava ili ukida.

III. PONIŠTAVANJE KONAČNOG REŠENJA

Član 183.

(1) 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) ovog zakona), 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) ovog stava;

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. ovog zakona);

10) ako je rešenje doneo mesno nenadležni organ;

11) ako rešenje uopšte ne sadrži ili sadrži pogrešno uputstvo o pravnom sredstvu.

(2) Rešenje će se poništiti uvek zbog razloga navedenih u tač. 1) – 6), u roku od pet godina od konačnosti rešenja zbog razloga navedenih u tač. 7) – 9), i u roku od godinu dana od konačnosti rešenja zbog razloga navedenih u tač. 10) i 11).

(3) 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. Rešenje će se poništiti u roku od godinu dana od konačnosti rešenja.

(4) Ako ne postoji drugostepeni organ i nadzorni organ rešenje će, saglasno st. (1) - (3) ovog člana, poništiti organ koji je doneo konačno prvostepeno rešenje.

IV. UKIDANJE REŠENJA

Član 184.

(1) Drugostepeni organ ili nadzorni organ rešenjem može na zahtev stranke ili po službenoj dužnosti u celini ili delimično ukinuti rešenje:

1) 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;

2) ako je ono postalo pravnosnažno, a to traži stranka na čiji je zahtev doneto, a ukidanje nije protivno javnom interesu, niti interesu trećih lica;

3) kad je to posebnim zakonom određeno.

(2) 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.

V. PONIŠTAVANJE, UKIDANJE ILI MENJANJE PRAVOSNAŽNOG REŠENJA NA PREPORUKU ZAŠTITNIKA GRAĐANA

Član 185.

(1) 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. Ako organ ne smatra da treba da postupi po preporuci Zaštitnika građana, njega odmah o tome obaveštava.

(2) Poništavanje, ukidanje ili menjanje rešenja na preporuku Zaštitnika građana nije ograničeno rokom.

VI. ZAJEDNIČKE ODREDBE

Rok za izdavanje rešenja

Član 186.

Rešenje doneseno u ponovljenom postupku, o poništavanju konačnog rešenja i ukidanju rešenja izdaje se najkasnije u roku od 60 dana od pokretanja postupka.

Pravne posledice poništavanja i ukidanja rešenja

Član 187.

(1) Poništavanjem rešenja uklanjaju se sve pravne posledice koje je rešenje proizvelo i ono se onemogućava da dalje proizvodi pravne posledice.

(2) Ukidanjem rešenja ne uklanjaju se pravne posledice koje je rešenje već proizvelo, već se rešenje onemogućava da dalje proizvodi pravne posledice.

(3) Stranka koja trpi stvarnu štetu usled ukidanja izvršnog rešenja radi otklanjanja teške ili neposredne opasnosti po život i zdravlje ljudi, javnu bezbednost, javni mir i javni poredak ili radi otklanjanja poremećaja u privredi, ima pravo na naknadu pretrpljene štete, osim naknade za izgublenu dobit.

Pravna sredstva

Član 188.

(1) Na rešenja donesena u posebnim slučajevima uklanjanja i menjanja rešenja, izuzev u slučaju menjanja i poništavanja rešenja u vezi sa upravnim sporom, može se podneti žalba.

(2) Izuzetno, protiv rešenja kojim se dozvoljava ponavljanje postupka nije dozvoljena žalba.

Dužnost obaveštavanja

Član 189.

Organ koji sazna za rešenje koje sadrži razlog za ponavljanje postupka ili za poništavanje i ukidanje rešenja, dužan je da o tome odmah obavesti organ koji je nadležan da po službenoj dužnosti pokrene odgovarajući postupak, kao i javnog tužioca.

DEO OSMI

IZVRŠENJE

I. OSNOVNE ODREDBE

Izvršnost rešenja

Član 190.

(1) Rešenje koje je doneto u upravnom postupku izvršava se kad postane izvršno.

(2) Rešenje prvostepenog organa postaje izvršno:

- 1) istekom roka za žalbu, ako žalba nije izjavljena;
- 2) obaveštavanjem stranke, ako žalba nije dozvoljena;
- 3) obaveštavanjem stranke, ako žalba ne odlaže izvršenje rešenja;
- 4) kad se sve stranke odreknu prava na žalbu;
- 5) obaveštavanjem stranke o rešenju, kojim se žalba odbacuje ili odbija.

(3) Rešenje drugostepenog organa postaje izvršno kad stranka bude obavještena o njemu.

(4) Ako je u izvršnom rešenju određeno da stranka može preduzeti radnju koja se izvršava u određenom roku, rešenje se izvršava kada rok istekne. Ako u izvršnom rešenju nije određen rok, rešenje se izvršava kada istekne 15 dana od kada je postalo izvršno.

(5) Izvršenje može da se sprovede i na osnovu poravnjanja, ali samo protiv lica koje je zaključilo poravnanje.

Upravno i sudsko izvršenje

Član 191.

(1) Rešenje se izvršava radi ostvarivanja novčanih ili nenovčanih obaveza.

(2) Nenovčane obaveze izvršavaju se upravnim putem (upravno izvršenje), a novčane obaveze – sudskim putem (sudsko izvršenje) ako zakonom drukčije nije određeno.

(3) Upravno izvršenje sprovodi se saglasno zakonu.

II. UPRAVNO IZVRŠENJE

1. Osnovne odredbe

Izvršenik i tražilac izvršenja

Član 192.

(1) Izvršenje se sprovodi prema licu koje je obavezano da ispuni neku obavezu (izvršenik).

(2) Izvršenje koje je u interesu stranke sprovodi se na predlog stranke (tražilac izvršenja).

(3) Izvršenje se sprovodi po službenoj dužnosti ako to nalaže javni interes.

Nadležnost za sprovođenje izvršenja

Član 193.

(1) Izvršenje sprovodi organ koji je doneo prvostepeno rešenje.

(2) Ako je propisano da on ne sprovodi izvršenje, a nijedan drugi organ nije na to ovlašćen, izvršenje sprovodi prvostepeni organ na čijem području se nalazi prebivalište, boravište ili sedište izvršenika, a u čijem su delokrugu poslovi opšte uprave.

(3) Ministarstvo nadležno za unutrašnje poslove, saglasno odredbama zakona kojim se uređuje oblast unutrašnjih poslova, ili drugi organ koji je ovlašćen da pruži pomoć u izvršenju, dužni su da organu, na njegov zahtev, pruže pomoć u sprovođenju izvršenja.

Način i vreme izvršenja

Član 194.

(1) Ako izvršenje može da se sprovede na više načina, pri izboru načina izvršenja organ se pridržava načela srazmernosti (član 6. ovog zakona).

(2) Izvršenje se sprovodi radnim danom od 7 do 20 sati.

(3) Ako postoji opasnost od odlaganja i ako je organ koji sprovodi izvršenje izdao pisani nalog, izvršenje može da se sprovodi i u dan kada se ne radi, kao i posle 20 sati.

2. Postupak izvršenja

Potvrda o izvršnosti

Član 195.

Prvostepeni organ, ako nije nadležan za sprovođenje izvršenja, na predlog tražioca izvršenja ili po službenoj dužnosti, stavlja na rešenje koje se izvršava potvrdu da je postalo izvršno (potvrda o izvršnosti) i rešenje odmah prosleđuje organu koji je nadležan za sprovođenje izvršenja.

Rešenje o izvršenju i troškovi izvršenja

Član 196.

(1) Organ koji je nadležan za sprovođenje izvršenja izdaje rešenje o izvršenju po službenoj dužnosti ili na predlog tražioca izvršenja, u roku od osam dana od podnošenja predloga.

(2) Rešenje o izvršenju sadrži utvrđenje o tome kada je rešenje postalo izvršno, vreme, mesto i način izvršenja i nalog tražiocu izvršenja da unapred položi određenu sumu novca za pokrivanje troškova izvršenja.

(3) Rešenjem o izvršenju može da se odredi dodatni rok za izvršenje obaveze ili da se obaveza izvrši odmah.

(4) O rešenju o izvršenju obaveštava se izvršenik i tražilac izvršenja ako je doneto na njegov predlog.

(5) Troškove izvršenja snosi izvršenik, o čemu se po završetku izvršenja donosi dopunsko rešenje.

Izvršenje preko drugih lica

Član 197.

(1) Ako se izvršenikova obaveza sastoji od radnje koju može preduzeti i drugo lice, a izvršenik radnju ne preduzme u celini ili je preduzme delimično, radnja se preduzima preko drugog lica, o trošku izvršenika.

(2) U tom slučaju organ koji sprovodi izvršenje rešenjem može naložiti izvršeniku da položi iznos koji je potreban za podmirenje troškova izvršenja, a da se obračun naknadno sačini.

Izvršenje posrednom prinudom (putem novčanih kazni)

Član 198.

(1) Organ koji sprovodi izvršenje prinudiće izvršenika da ispuni obaveze izricanjem novčane kazne, ako izvršenje preko drugog lica nije moguće ili nije pogodno da se postigne svrha izvršenja. Novčana kazna izriče se rešenjem.

(2) Fizičkom licu se novčana kazna izriče u rasponu od polovine prosečne mesečne zarade po zaposlenom, sa porezima i doprinosima, koja je ostvarena u Republici Srbiji u prethodnom mesecu do dve prosečne godišnje zarade po zaposlenom, sa porezima i doprinosima, koja je ostvarena u Republici Srbiji u prethodnoj godini, prema podacima organa nadležnog za poslove statistike, a pravnom licu – u rasponu od polovine njegovih mesečnih prihoda, do deset procenata njegovih godišnjih prihoda koje je ostvario u Republici Srbiji u prethodnoj godini.

(3) Novčana kazna može ponovo da se izrekne sve dok izvršenik ne ispuni obaveze iz rešenja.

Izvršavanje novčanih kazni

Član 199.

(1) Novčane kazne koje su izrečene prema ovom zakonu izvršavaju organi nadležni za izvršavanje novčanih kazni izrečenih za prekršaje.

(2) Novčana kazna uplaćuje se u korist budžeta iz kojeg se finansira organ koji je izrekao novčanu kaznu.

Izvršenje neposrednom prinudom

Član 200.

(1) Izvršenje se sprovodi neposrednom prinudom ako svrha izvršenja obaveze ne može da se postigne izvršenjem preko drugog lica ili izricanjem novčane kazne.

(2) Neposredna prinuda se primenjuje i ako izvršenje drukčije ne može da se sprovede u potrebnom roku, a priroda obaveze to dozvoljava i propis ne zabranjuje.

Izvršenje usmenog rešenja

Član 201.

Usmeno rešenje može da se izvrši odmah, bez donošenja rešenja o izvršenju.

Žalba i odlaganje izvršenja

Član 202.

(1) Protiv rešenja o izvršenju u postupku upravnog izvršenja dozvoljena je žalba, koja ne odlaže izvršenje rešenja. Žalba je dozvoljena i ako rešenje o izvršenju nije doneto u roku od osam dana od podnošenja predloga za njegovo donošenje.

(2) Žalba protiv rešenja o izvršenju može se izjaviti samo na vreme, mesto i način izvršenja. Žalba se predaje drugostepenom organu.

(3) Na rešenje o izvršenju može se podneti žalba u roku od osam dana od obaveštavanja o rešenju o izvršenju.

(4) Izvršenje može, na predlog izvršenika ili tražioca izvršenja, da se odloži ako je protiv rešenja koje se izvršava ili rešenja o izvršenju izjavljena žalba ili drugo pravno sredstvo, a izvršenje bi izazvalo nenadoknadivu štetu, pod uslovom da odlaganje izvršenja nije zakonom zabranjeno, niti protivno javnom interesu.

(5) Izvršenje se odlaže dok se ne odluči o žalbi ili drugom pravnom sredstvu.

(6) O predlogu za odlaganje izvršenja rešenjem hitno odlučuje organ koji je doneo rešenje koje se izvršava.

Obustavljanje izvršenja

Član 203.

(1) Organ koji sprovodi izvršenje obustavlja izvršenje ako je obaveza u celini izvršena, ako izvršenje uopšte nije bilo dozvoljeno, ako je upravljeno prema licu koje nije izvršenik, ako tražilac izvršenja odustane od predloga za izvršenje ili ako je rešenje koje se izvršava poništeno ili ukinuto.

(2) Izvršenje se obustavlja rešenjem, po službenoj dužnosti ili na predlog stranke.

(3) Rešenjem kojim se obustavlja izvršenje poništavaju se preduzete radnje, izuzev ako je rešenje koje se izvršava ukinuto ili izmenjeno.

Protivizvršenje

Član 204.

(1) Kad je izvršenje sprovedeno a rešenje koje je izvršeno kasnije bude poništeno ili ukinuto, lice može da zahteva da se njemu vrati što mu je izvršenjem oduzeto, odnosno da zahteva naknadu štete, ili da se stvar dovede u stanje koje proizlazi iz novog rešenja.

(2) O zahtevu rešenjem odlučuje organ koji je doneo rešenje o izvršenju.

3. Izvršenje radi obezbeđenja

Uslovi za izvršenje radi obezbeđenja

Član 205.

(1) Radi obezbeđenja izvršenja, na predlog stranke ili po službenoj dužnosti, pojedine radnje izvršenja mogu da se preduzmu i pre nego što rešenje postane izvršno, ako bi njegovo kasnije izvršenje moglo biti sprečeno ili znatno otežano.

(2) Ako obaveza može prinudno da se izvrši samo na predlog stranke, ona mora da učini verovatnom opasnost od sprečavanja ili znatnog otežavanja kasnijeg izvršenja, pri čemu organ može da preduzimanje radnji izvršenja uslovi polaganjem novčanog iznosa podobnog da pokrije štetu koja bi mogla nastati protivnoj stranci ako zahtev stranke ne bude usvojen pravnosnažnim rešenjem o upravnoj stvari.

(3) Izvršenje radi obezbeđenja može da se dopusti i kad je obaveza protivne stranke utvrđena ili barem učinjena verovatnom, ako postoji opasnost da će protivna stranka raspolaganjem imovinom, dogovorom s trećim licima ili na drugi način sprečiti ili znatno otežati izvršenje obaveze.

(4) O izvršenju radi obezbeđenja donosi se privremeno rešenje o obezbeđenju.

Naknada štete

Član 206.

Kad pravnosnažnim rešenjem o upravnoj stvari nije utvrđena obaveza radi čijeg obezbeđenja je doneto privremeno rešenje o obezbeđenju ili kad je predlog stranke za donošenje privremenog rešenja o obezbeđenju bio neosnovan iz drugih razloga, stranka je dužna da protivnoj stranci naknadi štetu nastalu izvršenjem privremenog rešenja o obezbeđenju.

DEO DEVETI

KAZNENE ODREDBE

Prekršajna odgovornost

Član 207.

Novčanom kaznom od 5.000 dinara do 50.000 dinara kazniće se za prekršaj ovlašćeno službeno lice, u smislu ovog zakona, koje po službenoj dužnosti ne izvrši uvid u podatke o činjenicama neophodnim za odlučivanje o kojima se vodi službena evidencija, ne zatraži ih radi pribavljanja i ne obradi, odnosno koje na zahtev organa koji vodi postupak besplatno ne ustupi podatke o kojima se vodi službena evidencija u roku od 15 dana ili drugom roku određenom zakonom (član 103. st. (1) i (2) ovog zakona).

Član 208.

Novčanom kaznom od 5.000 dinara do 50.000 dinara kazniće se za prekršaj ovlašćeno službeno lice, u smislu ovog zakona, koje ne prosledi žalbu sa odgovorom prvostepenog organa na žalbu i spisima drugostepenom organu u roku utvrđenom ovim zakonom (član 166. st. (1) i (2) ovog zakona), odnosno koje ne vodi službenu evidenciju o rešavanju u upravnim stvarima (član 211. ovog zakona).

DEO DESETI

SPROVOĐENJE ZAKONA I PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

I. SPROVOĐENJE ZAKONA

Nadzor

Član 209.

(1) Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši ministarstvo nadležno za poslove državne uprave.

(2) Inspekcijski nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši upravna inspekcija, osim u pitanjima u vezi sa izvršavanjem zakona u oblasti odbrane i od značaja za odbranu i Vojsku Srbije.

Odgovornost ovlašćenog službenog lica

Član 210.

(1) Ovlašćeno službeno lice u organu koje vodi postupak odgovorno je ako njegovom krivicom dođe do neizvršavanja određenih procesnih radnji.

(2) Ministarstvo nadležno za poslove državne uprave u vršenju nadzora nad primenom ovog zakona i drugi organi uprave mogu da zahtevaju pokretanje disciplinskog postupka protiv ovlašćenog službenog lica, odnosno odgovornog lica koje po službenoj dužnosti ne izvrši uvid u činjenice o kojima se vodi službena evidencija, koje na zahtev organa koji vodi postupak besplatno ne ustupi podatke o kojima vodi službenu evidenciju u roku utvrđenom zakonom, ne izda rešenje u roku utvrđenom zakonom ili ne dostavi spise drugostepenom organu ili sudu nadležnom za upravne sporove u rokovima utvrđenim zakonom.

Vođenje evidencija

Član 211.

(1) O rešavanju u upravnim stvarima organ je dužan da vodi službenu evidenciju.

(2) Službena evidencija sadrži podatke o broju podnetih zahteva, broju postupaka pokrenutih po službenoj dužnosti, načinu i rokovima rešavanja upravnih stvari u prvostepenom i drugostepenom postupku, broju rešenja koja su poništena ili ukinuta i broju odbačenih zahteva stranaka i obustavljenih postupaka.

(3) Navedeni podaci vode se i iskazuju po upravnim oblastima.

II. PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Donošenje propisa

Član 212.

Vlada će doneti propis iz člana 42. stav (6) ovog zakona, istekom devet meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Okončanje započelih postupaka

Član 213.

(1) Postupci koji do početka primene ovog zakona nisu okončani, okončaće se prema odredbama zakona koji se primenjivao do početka primene ovog zakona.

(2) Ako posle početka primene ovog zakona rešenje prvostepenog organa bude poništeno ili ukinuto, dalji postupak sprovodi se prema odredbama ovog zakona.

Obaveza usklađivanja posebnih zakona

Član 214.

(1) Posebni zakoni kojima su uređena pojedina pitanja upravnog postupka u pojedinim upravnim oblastima, uskladiće se sa odredbama ovog zakona (član 3. ovog zakona) do 1. juna 2018. godine.

(2) Vlada će obrazovati Koordinaciono telo u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona radi procene usklađenosti posebnih zakona sa odredbama ovog zakona.

(3) Ministarstvo nadležno za poslove državne uprave će obavljati stručne i administrativne poslove za potrebe Koordinacionog tela u toku postupka usklađivanja.

Prestanak važenja odredaba drugih zakona

Član 215.

Odredbe zakona i drugih propisa prema kojima se ustanovljava obaveza za stranku i drugog učesnika u postupku da organu dostavljaju podatke o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija, suprotno odredbama čl. 9. i 103. ovog zakona, prestaju da važe istekom 90 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Prestanak važenja prethodnog zakona

Član 216.

Danom početka primene ovog zakona prestaje da važi Zakon o opštem upravnom postupku („Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, broj 30/10).

Stupanje na snagu i početak primene

Član 217.

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije”, a primenjuje se od 1. juna 2017. godine, izuzev odredaba čl. 9, 103. i 207. ovog zakona koje počinju da se primenjuju istekom 90 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

O B R A Z L O Ž E N J E

I. USTAVNI OSNOV

Ustavni osnov za donošenje ovog zakona sadržan je u odredbi člana 97. tačka 2. Ustava Republike Srbije, kojim je propisano da Republika Srbija uređuje i obezbeđuje postupak pred sudovima i drugim državnim organima.

II. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Jedan od osnovnih ciljeva Vlade jeste uspostavljanje moderne, uređene, efikasne i delotvorne države. U ovom kontekstu sagledan, Zakon o opštem upravnom postupku nije samo ključni pravni oslonac javne uprave, već pre svega moćan zamajac promena – snažan mehanizam dugo očekivane sprovodive politike transformacije javne uprave u servis građana i privrede.

Iako Zakon o opštem upravnom postupku („Službeni list SRJ”, br. 33/97, 31/01 i „Službeni glasnik RS”, broj 30/10) spada u red zakona koji su po svom kvalitetu i sprovodivosti dugo odolevali vremenu i prevazilazili specifičnosti i potrebe trenutnih okolnosti, neophodno je izvršiti reformu upravnog postupka u cilju unapređenja pravne sigurnosti, poboljšanja privrednog ambijenta i odnosa organa uprave i građana Republike Srbije. Na to posebno ukazuje aktuelna reforma javne uprave koja se odvija u skladu sa Strategijom reforme javne uprave („Službeni glasnik RS”, br. 9/14 i 42/14 – ispravka) i Akcionim planom za njeno sprovođenje, koji je Vlada donela u martu 2015. godine. Potreba za usklađivanjem ovog zakona sa uporednopravnim rešenjima i međunarodnim standardima, posebno sa načelima i pravilima Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Rim, 1950. godina, sa dodatnim protokolima) ratifikovane 2003. godine, principima Evropskog administrativnog prostora, i naročito proces pristupanja Evropskoj uniji u kojem će se reforma javne uprave analizirati i sa stanovišta normativnih rešenja predviđenih Zakonom o opštem upravnom postupku, kao i značaja i obima predloženih promena, opredelilo je donošenje novog zakonskog okvira.

Obrazovana je **Posebna radna grupa za pripremu Nacrta zakona o opštem upravnom postupku**, koja je sastavljena od predstavnika: Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstva pravde, Ministarstva privrede, Ministarstva finansija, Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo, Republičkog sekretarijata za javne politike, Generalnog sekretarijata Vlade, Privredne komore Srbije, kao i od sudija Upravnog suda, profesora i eksperata upravnog prava iz Republike Srbije.

U toku izrade ovog zakona konsultovani su predstavnici stručne i opšte javnosti iz Republike Srbije, eksperti iz regiona, a naročito predstavnici javne uprave angažovani na poslovima sprovođenja i nadzora nad implementacijom Zakona o opštem upravnom postupku, eksperti SIGME (Podrška za poboljšanje vladavine i upravljanja) – zajedničke inicijative Evropske unije i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i drugi. U ovom periodu organizovano je nekoliko većih događaja otvorenih za javnost na kojima su razmatrana opšta pravila i pojedinačna rešenja, a krajem maja 2015. godine organizovana je Međunarodna konferencija koja je označila i početak javne rasprave o Nacrtu zakona o opštem upravnom postupku. Tokom javne rasprave nekoliko stotina učesnika različitih skupova čiji su koorganizatori bili predstavnici privrede, advokature i lokalne samouprave, aktivno je doprinelo sagledavanju, kreiranju i finalizaciji predloženih rešenja, kao i sagledavanju potrebe za sveobuhvatnim obukama, pre svega predstavnika državne uprave i lokalne samouprave, kao neophodnog preduslova efikasne primene novih rešenja

predviđenih novim tekstom zakona o opštem upravnom postupku. Na kraju treba istaći, da je izrada ovog teksta bila praćena i formulisanjem prve, u regionu, Analize efekata Zakona o opštem upravnom postupku. Izradu Analize efekata podržala je Škola za reformu javne uprave (RESPA), a sam tekst su formulisali eksperti iz Srbije, predstavnici Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave i Republički sekretarijat za javne politike.

Tekst novog Zakona o opštem upravnom postupku (u daljem tekstu: ZUP) sadrži novine koje se tiču, naročito: 1) znatnog proširivanja predmeta ZUP-a – upravne stvari koji, pored upravnog akta, obuhvata i garantne akte, upravne ugovore, upravne radnje i pružanje javnih usluga; 2) novouvedenih načela, odnosno načela sa novom sadržinom; 3) opštenja organa i stranaka u postupku (posebno pravila o elektronskom opštenju); 4) novog sistema obaveštavanja i dostavljanja; 5) pravnih sredstava; 6) izmenjenih i dopunjenih posebnih slučajeva uklanjanja upravnih akata; 7) stvaranja pravnih pretpostavki za donošenje garantnog akta; 8) objedinjenog pružanja usluga na jednom mestu (jedinstveno upravno mesto); 9) načina pokretanja postupka; 10) predviđanja privremenih mera itd.

Takođe, u velikom broju situacija predviđeno je donošenje (procesnih) rešenja, a ne zaključaka. Osnovni kriterijum njihovog razlikovanja je to da li se protiv ovih akata može neposredno uložiti pravno sredstvo ili ne. Na taj način, u velikoj meri je pojednostavljena identifikacija potencijalnih pravnih sredstava koja se mogu koristiti protiv upravnih akata. Takođe, uspostavlja se ravnoteže između prava stranaka na pravnu zaštitu i neophodnosti podizanja efikasnosti postupanja.

Glavni ciljevi ZUP-a su: a) modernizovanje upravnog postupka, činjenje ovog postupka efikasnijim i njegovo pojednostavljenje i posebno smanjenje broja nepotrebnih upravnih postupaka i procedura; b) delotvornije ostvarivanje javnog interesa i pojedinačnih interesa građana i pravnih lica u upravnim stvarima – lakše i potpunije ostvarenje i zaštita kako zakonitosti, tako i sloboda i prava građana u procesu neposredne primene propisa u upravnoj materiji; v) uspostavljanje javne uprave koja je orjentisana ka građanima, pružajući im usluge u skladu sa potrebama korisnika, garantujući kvalitet i pristupačnost javnih usluga; g) povećanje pravne sigurnosti i unapređenje poslovnog okruženja i kvaliteta pružanja javnih usluga; e) nomotetičko poboljšanje, jezičko pojednostavljenje pri formulaciji normi i logičnija sistematika zakonskih odredbi.

Imajući u vidu to da se radi o Zakonu koji predviđa niz novina i da se istovremeno čine veliki naponi da se rad organa u upravnom postupanju učini zakonitim, delotvornim i efikasnim, predlaže se tekst sa ukupno 217 članova. Praćenjem primene ovog zakona u budućoj praksi korigovaće se njegova sadržina u skladu sa uspostavljenim kapacitetima i postavljenim ciljevima, što bi trebalo da ima za posledicu i očekivano smanjenje obima zakona.

III. OBJAŠNJENJE POJEDINAČNIH REŠENJA

Deo prvi – UVODNE ODREDBE I OSNOVNA NAČELA UPRAVNOG POSTUPKA tiče se primene, tj. važenja ZUP-a, upotrebe jezika i pisma i njegovih osnovnih načela (čl. 1 – 15).

Kao i do sada, ZUP će se primenjivati pri postupanju u svim upravnim stvarima. Takođe, odredbom člana 3. stav 2. ovog zakona propisano je da se pojedina pitanja upravnog postupka mogu posebnim zakonom urediti samo ako je to u pojedinim upravnim oblastima neophodno, ako je to u saglasnosti sa osnovnim načelima određenim ovim zakonom i ne smanjuje nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka zajemčenih ovim zakonom, čime je ZUP podignut do stepena osnovnog zakona.

Predmet ZUP-a je znatno proširen tako da njegova procesna pravila obavezuju državne i nedržavne subjekte u sledećim vrstama upravnih aktivnosti: 1) kada donose upravne akte; 2) kada donose garantne akte; 3) kada zaključuju upravne ugovore; 4) kada preduzimaju upravne radnje; 5) kada pružaju javne usluge.

Među novinama u osnovnim načelima pažnju zaslužuju, najpre ono što se odnosi na načela zakonitosti i predvidivosti (član 5). Cilj je da se unapredi pravna sigurnost i izvesnost za stranku, a da se upravna praksa što je moguće više ustali i ujednači. Ovim se uspostavlja viši nivo pravne sigurnosti i formira se i pogodno poslovno okruženje naročito za investicije, pa javna uprava, neposredno primenjujući propise u upravnoj materiji, postaje i siguran oslonac za uspešno obavljanje privrednih delatnosti.

Sušтина je u tome da organ postupajući na osnovu zakona, drugih propisa i opštih akata mora prilikom postupanja u upravnoj stvari voditi računa i o ranijim odlukama donetim u istim ili sličnim upravnim stvarima. Ukoliko postoje opravdani razlozi da se u konkretnom slučaju odstupa od ranije prakse, ovo se mora dodatno obrazložiti. Kako bi se naglasila činjenica da načelo predvidivosti ne predstavlja uvođenje precedentnog sistema, ono je spojeno sa postojećim načelom zakonitosti. Načelo predvidivosti je, zapravo, izraz ustavnog načela jednakosti građana pred zakonom i ustavne odredbe kojom se garantuje jednaka zaštita prava pred organima vlasti. Važno je napomenuti da se načelo predvidivosti ne oslanja na jednu odluku (precedent), već na ujednačenu pravnu praksu određenog organa po određenom pitanju. Na ovaj način prevazilazi se problem neujednačene prakse i posledično različitog tretmana stranaka u istim ili sličnim upravnim postupcima (identičnim zahtevima).

U evropska načela valjane uprave spada i načelo srazmernosti (član 6) čija suština je u tome da kada se stranci ograničavaju prava ili se utiče na njen pravni interes ili joj se nalažu obaveze, organ će primenjivati mere koje su za stranku povoljnije, ako se time ostvaruje svrha propisa i pod uslovom da nije ugrožen javni interes ili prava trećih lica. Drugim rečima, posredi je odmeravanje i usklađivanje tri postulata: ostvarivanje javnog interesa i očuvanja integriteta i pozicije stranke, suštine njenih zajemčenih prava i zakonitosti postupanja. Prema ovoj odredbi svako ograničenje prava i pravnih interesa stranke mora da bude srazmerno, tj. najmanje moguće, a da se njime postiže zakonska svrha. Ovo načelo pojačava brižljivost i odgovornost organa u primeni ZUP-a i merodavnog posebnog zakona. Načelo pomoći stranci (član 8), prema kome organ po službenoj dužnosti pazi da neznanje i neukost stranke i drugog učesnika u postupku ne budu na štetu prava koja im pripadaju, sadržano je i u važećem ZUP-u (član 15). Novina u pogledu navedenog načela ogleda se u tome da kada organ, s obzirom na činjenično stanje, sazna ili oceni da stranka i drugi učesnik u postupku ima osnova za ostvarenje nekog prava ili pravnog interesa, upozorava ih na to. Takođe, ako u toku postupka dođe do izmene propisa koji je od značaja za postupanje u upravnoj stvari, organ će o tome informisati stranku (st. 2. i 3).

Načelo delotvornosti i ekonomičnosti postupka (član 9) oslobađa stranku dužnosti pribavljanja onih podataka o kojima službene evidencije vode organi javne vlasti, tako da organ može od stranke da zahteva samo podatke koji su neophodni za njenu identifikaciju i dokumente koji potvrđuju činjenice o kojima se ne vodi službena evidencija. Podizanjem na nivo načela ova odredba postaje obavezujuća u svim upravnim oblastima, bez obzira na odredbe posebnih propisa koji ih uređuje. Načelo je razrađeno i u drugim odredbama zakona koji uređuju dokazni postupak, a ono što je novo je to da je predviđena prekršajna odgovornost za ovlašćeno službeno lice u organu koji zahtevaju od stranke da dostavi podatke koji se vode u službenim evidencijama.

Načelo pristupa informacijama i zaštite podataka (član 15) je u funkciji omogućavanja pristupa informacijama o kojima javnost ima pravo da zna, a da pri tome tajni i lični podaci budu zaštićeni, u skladu sa zakonom.

Deo drugi - UPRAVNO POSTUPANJE (čl. 16 – 32) ima četiri glave i posvećen je: upravnom aktu (glava I: čl. 16. i 17); garantnom aktu (glava II: čl. 18–

21), upravnom ugovoru (glava III: čl. 22-26); upravnim radnjama (glava IV: čl.27-30) i pružanju javnih usluga (glava V: čl. 31. i 32).

Kod definicije upravnog akta (član 16), naglašeno je da on ima rešavajući karakter, bilo da se njime odlučuje o materijalnopравnim, bilo o procesnim pitanjima. Naime, upravni akt, u smislu ovog zakona, jeste pojedinačni pravni akt kojim organ, neposredno primenjujući propise iz odgovarajuće upravne oblasti, odlučuje o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke, ili o procesnim pitanjima. Upravni akt se pojavljuje u dva oblika, kao rešenje (meritorno i procesno) ili kao zaključak. Takođe, rešenja i zaključci mogu imati i drugi naziv, ako je to posebnim zakonom predviđeno.

Garantni akt (čl. 18 – 21) je određen kao pisani akt kojim se organ obavezuje da, na odgovarajući zahtev stranke, donese upravni akt određene sadržine. Njime se ne odlučuje o pravima i pravnim interesima stranke, već se donosi kada je to propisano posebnim zakonom i pod uslovom da stranka istakne zahtev za njegovo izdavanje.

S obzirom na to da garantni akt ne sme biti protivan javnom interesu, niti interesu trećih lica, ako u postupku donošenja garantnog akta dođe do izmene pravnog osnova za njegovo donošenje, organ donosi garantni akt na osnovu propisa koji je povoljniji za stranku. Praksa je, u meri u kojoj postoji, s obzirom da je reč o relativno novom pravnom institutu, pokazala da garantni akt može da priušti strankama veću pravnu sigurnost, a da ne stvori dodatni posao organima uprave. Naime, donošenjem garantnog akta naknadni rad organa uprave na izdavanju upravnog akta značajno se olakšava, do te mere da organ samo treba da uporedi da li se činjenično stanje opisano u zahtevu za izdavanje garantnog akta i činjenično stanje u trenutku podnošenja zahteva za izdavanje upravnog akta poklapaju u bitnim elementima i da li se pravni osnov za izdavanje upravnog akta u međuvremenu izmenio ili ne. To znači da se vreme uloženo u izdavanje garantnog akta kompenzuje uštedom vremena u kasnijem postupku izdavanja upravnog akta saglasno garantnom aktu.

Garantni akt je novina u ZUP-u, ali nije novina u pravnom sistemu Republike Srbije. Garantni akt, pod tim ili drugim nazivom, postoji u članu 19. Carinskog zakona (kao obavezujuće obaveštenje Uprave carina o svrstavanju robe u određenu carinsku tarifu i o poreklu robe), članu 15. Zakona o državljanstvu Republike Srbije, članu 83. Zakona o državnoj pripadnosti i upisu plovila i u još nekim propisima. Garantni akt je jedan od najboljih instrumenata za postizanje što većeg stepena pravne sigurnosti i kao takav posebno je podoban za podizanje nivoa predvidivosti poslovnog okruženja.

Garantni akt ne sme biti protivan javnom interesu, niti pravnom interesu trećih lica.

Upravni ugovor je nova kategorija u upravnom pravu Srbije (čl.22 – 26). Radi se o ugovoru koji zaključuju organ i stranka, u slučajevima predviđenim posebnim zakonom, kojim se stvara, menja ili ukida pravni odnos u upravnoj stvari i koji ne sme biti protivan javnom interesu i pravima trećih lica. Ovaj pravni institut doprinosi ostvarivanju jednog od evropskih standarda, koji se ogleda u aktivnoj ulozi građana u odnosima sa javnom upravom. Naime, javnopravni subjekt zaključuje ugovor radi stvaranja određene javne koristi za građane i pravna lica. Specifičnost ovog ugovora upravo je u odstupanjima od opšteg režima ugovornog prava kojima se ovlašćenja javnopravnog subjekta, radi ostvarivanja javnog interesa, pojačavaju u odnosu na drugu stranu ugovornicu. Ipak, treba istaći da je i druga ugovorna strana zaštićena pravom na prigovor, odnosno pravom žalbe u taksativno određenim slučajevima. Na ovaj način, ujednačava se pravna zaštita ugovornih strana bez obzira kojoj upravnoj oblasti pripada upravni ugovor, odnosno kojim je sektorskim zakonom definisan.

S obzirom na to da u našem pravnom sistemu postoje pojedini tipovi upravnih ugovora koji su uređeni posebnim zakonima (Zakon o javnoprivatnom partnerstvu i koncesijama i Zakon o javnim nabavkama), u ovom tekstu su uređena osnovna pitanja vezana za sve upravne ugovore (zaključivanje, ugovorne strane, izmena zbog

promenjenih okolnosti, raskid, pravna sredstva – prigovor). Detaljnije regulisanje pojedinih tipova upravnih ugovora prepušteno je posebnim propisima.

Upravne radnje su definisane u rangu materijalnih akata (član 27). Kao naročito izdvojeno iz mnoštva upravnih radnji sledi vođenje evidencija, izdavanje uverenja (potvrda, sertifikata, itd.) i drugih isprava o kojima organ vodi službeno evidenciju u skladu sa zakonom, ali i o kojima takva evidencija ne postoji, ali je propisana obaveza organa na njihovo izdavanje u pravnom saobraćaju. Upravne radnje su i pružanje informacija, primanje izjava i druge radnje kojima se izvršavaju pravni akti (čl. 27 – 30). Kao pravno sredstvo protiv upravne radnje predviđen je prigovor, koji se može izjaviti i ako organ ne preduzme upravnu radnju koju je po zakonu dužan da preduzme i koji je dozvoljen samo ako upravna radnja nije povezana sa donošenjem upravnog akta. Protiv upravnog akta koji se donosi po prigovoru mogu se dalje koristiti odgovarajuća pravna sredstva.

Pružanje javnih usluga (čl. 31. i 32) je novina, uvedena sa ciljem da se obezbedi uredno i kvalitetno, pod jednakim uslovima, ostvarivanje prava i pravnih interesa korisnika javnih usluga i zadovoljavanje njihovih potreba. Razlikuju se javne usluge koje se pružaju u okviru privredne i društvene delatnosti odnosno poslova u opštem interesu, kojima se obezbeđuje ostvarivanje prava i pravnih interesa, odnosno zadovoljenje osnovnih potreba pravnih i fizičkih lica, od javnih usluga pod kojima se podrazumeva obavljanje delatnosti, odnosno poslova uprave od strane organa i kojima se obezbeđuje ostvarivanje prava i pravnih interesa, odnosno zadovoljavanje potreba korisnika javnih usluga, a koji ne predstavljaju drugi oblik upravnog postupanja. Putem prigovora koji se može izjaviti rukovodiocu organa koji pruža javnu uslugu obezbeđuje se zaštita od nekvalitetnog, neurednog ili nejednakog pružanja javnih usluga. Protiv negativne odluke rukovodioca organa, kao forme upravnog akta, mogu se dalje koristiti odgovarajuća pravna sredstva.

Deo treći – OSNOVNA PRAVILA POSTUPKA ima pet glava: I – Učesnici u upravnom postupku (čl. 33 – 55); II – Opštenje organa i stranaka (čl. 56 – 65); III – Obaveštavanje (čl. 66 – 78); IV – Rokovi (čl. 79 – 83); V – Troškovi postupka (čl. 84 – 89).

Pored odredaba o nadležnosti (čl. 33 – 38), pravila o ovlašćenom službenom licu, u smislu ovog zakona, stavljaju u prvi plan lice koje je raspoređeno na radno mesto koje čine i poslovi vođenja postupka i odlučivanja u upravnoj stvari, ili samo poslovi vođenja postupka ili preduzimanja pojedinih radnji u postupku (član 39. stav 2). U pitanju je delegacija nadležnosti kao pravilo. U kontekstu podnaslova „Saradnja i službena pomoć” (čl. 42. i 43), krupnu inovaciju predstavlja pravni institut pružanja usluga na jednom mestu – jedinstveno upravno mesto (član 42). ZUP uspostavlja temelj za organizovanje pružanja usluga na jednom mestu, što je doprinos racionalizaciji i koncentraciji postupka, kao i bitnom poboljšanju položaja stranke u odnosima sa nadležnim organima. U pitanju je novi pravni osnov koji daje mogućnost organima da svoje postupke povežu na najracionalniji način imajući u vidu prvenstveni cilj ove odredbe - ostvarivanja više prava koje spaja jedan ili više povezanih događaja (rođenje deteta, ostvarivanje prava na finansijsku pomoć porodicama za decom, prava iz socijalnog osiguranja, itd). Istovremeno, pruža se osnov da se više prava organizaciono povežu ukoliko o njima odlučuje isti organ. Smisao jeste u tome da se omogućí stranci da – umesto obraćanja većem broju organa ili vođenja više postupaka kod istog organa radi priznavanja određenog prava ili međusobno povezanih prava koja proističu iz jedne ili više povezanih stvari, može da dobije sve relevantne informacije, podnese samo jedan zahtev, komunicira samo sa jednim organom i na kraju na tom mestu dobije i odgovarajuće rešenje. Na ovaj način bi se znatno smanjio gubitak vremena stranke i eliminisali nepotrebni troškovi. Istovremeno, bitno bi se unapredila organizacija i koordinacija nadležnih organa, lakše uočile nepotrebne procedure i zahtevi i povećala delotvornost njihovog rada. U vezi sa napred navedenim, pitanje načina uređivanja jedinstvenog upravnog mesta

prema predloženom rešenju trebalo bi da bude fleksibilno, kako bi se omogućilo stalno proširivanje kruga situacija u kojima se ono može uspostaviti, podstakla inovativnost u pogledu načina organizovanja, informacione povezanosti i saradnje organa i slično. Uspostavljanje jedinstvenog upravnog mesta ne smanjuje pravnu sigurnost stranke, ne utiče na nadležnost organa niti na pravo stranke da se direktno obraća nadležnom organu, niti na bilo koji način otežava položaj stranke. Takođe, jedinstveno upravno mesto, kao i elektronska komunikacija, uprkos neophodnim početnim ulaganjima za uspostavljanje sistema, smanjuju troškove građana, privrede i organa uprave na duži rok. Kako je u pitanju funkcionalna, a ne organizaciona norma, neophodno je u narednom periodu dati jasne smernice kroz podzakonski akt koji će doneti Vlada u roku od devet meseci od dana stupanja na snagu zakona. Stoga donošenje novog Zakona o opštem upravnom postupku, uz adekvatne tehničke i suštinske preduslove, predstavlja neophodan pravni osnov za uvođenje instituta efikasne i delotvorne uprave, koja se ponaša odgovorno prema svojim građanima.

Deo posvećen stranci, njenim zastupnicima, stručnim pomagačima, prevođenju i tumačima (čl. 44-55) je u najvećem delu isti kao u postojećem ZUP-u, s tim što je predloženo, u skladu sa međunarodnim standardima, novo rešenje prema kome osoba sa invaliditetom ima pravo da opšti i prati tok postupka preko tumača, ili na drugi odgovarajući način (član 55. stav 2). Imajući u vidu postojeću praksu i potrebe uprave, zadržana su postojeća rešenja u ovoj oblasti, osim što se predlaže da svojstvo stranke u postupku mogu imati i zastupnici kolektivnih interesa i širih interesa javnosti, koji su organizovani saglasno propisima, ako ishod upravnog postupka može da utiče na interese koje zastupaju (član 44. stav 3).

Opštenje organa i stranaka (čl. 56 – 65) je formalno odvojeno od sledeće glave. Uvode se i pravila o elektronskom opštenju (član 57), koje podrazumeva da se stranka prethodno saglasila sa ovim vidom komunikacije ili da je to posebnim propisom određeno. Takođe, postoji obaveza za organ da objavljuje na svojoj veb prezentaciji obaveštenja o mogućnosti elektronskog opštenja između organa i stranke, o tome da se organu podnose elektronska dokumenta i da ih organ upućuje stranci, i sl. S druge strane, imajući u vidu da se ovim zakonom uređuju samo osnovi elektronske komunikacije, detaljnije uređenje ove oblasti prepušta se zakonima koji se bave elektronskim komunikacijama, elektronskim poslovanjem, elektronskim potpisom i dokumentom, kao i zakonu koji će u budućnosti urediti oblast elektronske uprave. Cilj je da se Zakon o opštem upravnom postupku ne učini podložnim čestim izmenama koje zahteva izmena tehnologije i kapaciteta uprave u ovoj oblasti, već da se menjaju posebni zakoni koji regulišu ovu relativno brzo promenljivu oblast.

Obaveštavanje (čl. 66 – 78) predstavlja novi koncept upravnog postupanja kojim se uvode efikasni i fleksibilni načini komunikacije sa strankom, uz istovremeno zadržavanje neophodnih formalnih vidova obaveštavanja - lično i posredno dostavljanje. Najpre su data opšta pravila obaveštavanja (čl. 66 – 69). Slede odredbe o postupcima obaveštavanja (čl. 70. i 71): a) elektronskim putem – što je na liniji osavremenjivanja i pojednostavljivanja kontakata između organa i drugih učesnika u postupku, kao i njegove ekonomičnosti; b) putem pošte; v) dostavljanjem. Norme o dostavljanju (čl. 72 – 78) umnogome su poboljšane i precizirane u poređenju sa sadašnjim rešenjima.

Dostavljanje, kao vid obaveštavanja, ima više oblika: (1) lično; (2) posredno; (3) javno. Sa dostavljanjem izjednačeni su i formalno obaveštavanje elektronskim putem (član 70. stav 3) i obaveštavanje preporučenom poštom (član 71. stav 4). Novina je i da su odredbe o ličnom dostavljanju izmenjene u odnosu na važeći ZUP. Ako se stranka ne nađe na adresi na kojoj treba da se izvrši dostavljanje, dostavljač je dužan da još jednom pokuša uručenje u roku od 24 sata, dok prema novom zakonskom rešenju dostavljač (službeno lice organa ili poštanskog operatora) o tome sačinjava belešku i ostavlja obaveštenje na mestu na kojem je pismeno trebalo da bude uručeno. Dostavljač u obaveštenju, između ostalog, naznačava prostoriju

unutar organa u kojoj pismeno može da se preuzme, kao i rok za njegovo preuzimanje, a po isteku roka od 15 dana od ostavljanja obaveštenja smatra se da je dostavljanje izvršeno (član 75). Ovim izmenama štiti se javni interes, ubrzava postupak i onemogućava izbegavanje dostavljanja akta koji je nepovoljan za stranku. S druge strane, stranka je zaštićena time što zna da bi akt trebalo da joj bude dostavljen, a ako postoje opravdani razlozi zbog kojih nije mogla da primi pismeno može tražiti vraćanje u pređašnje stanje.

Javno dostavljanje je predviđeno kao treći i novi način dostavljanja i podrazumeva objavljivanje pismena na veb prezentaciji i oglasnoj tabli organa, kao i u službenom glasilu, dnevnim novinama, ili na drugi pogodan način. Ovaj vid dostavljanja vrši se onda kada ni jedan drugi način dostavljanja nije moguć, ako se dostavlja rešenje koje se tiče većeg broja lica koja nisu poznata organu, a dostavljanje na drugi način nije bilo moguće ili odgovarajuće, kao i u drugim slučajevima određenim zakonom. Još jedna novina, koja je uneta sa ciljem modernizacije javne uprave i unapređenja elektronske komunikacije između organa uprave i stranaka, jeste da dostavnica, odnosno potvrda o tome da je lično ili posredno dostavljanje izvršeno, može biti i u elektronskom obliku (član 77. stav 3).

Četvrta glava ovog dela bavi se rokovima i pravnim institutom vraćanja u pređašnje stanje (čl. 79 – 83). Podnesak je predat u roku ako nadležni organ primi podnesak pre nego što rok istekne. Ako se rok u kome može da se preduzme neka radnja računa u danima, mesecima ili godinama, smatra se da je rok održan ako je radnja preduzeta u okviru zakonom određenog roka. Ako je podnesak predat preporučenom poštom, kao dan prijema podneska smatra se dan kada je predat poštanskom operatoru. U pogledu podneska koji je upućen elektronskim putem, vreme prijema urediće se posebnim propisom (član 81).

U odnosu na važeći ZUP izmenjen je naziv ovog instituta (ranije „povraćaj u pređašnje stanje”), a novina je i to da se o vraćanju u pređašnje stanje odlučuje rešenjem (član 82), umesto zaključkom organa kod koga je trebalo izvršiti propuštenu radnju.

Poslednja glava dela trećeg teksta ZUP-a su troškovi postupka (čl. 84 – 89). Troškovi postupka, definisani su u određenoj meri preciznije u odnosu na važeći ZUP, a daljim odredbama je razrađeno ko će prethodno snositi navedene troškove, a ko u toku postupka, odnosno po njegovom okončanju. Takođe, novim zakonskim rešenjima je predviđeno da drugostepeni organ odlučuje i o troškovima prvostepenog i drugostepenog postupka ako sam reši upravnu stvar (član 87. stav 3), kao i da se o oslobađanju od plaćanja troškova odlučuje rešenjem umesto zaključkom (član 89).

Deo četvrti - PRVOSTEPENI POSTUPAK

U prvoj glavi, koja reguliše pokretanje postupka i zahteve stranaka (čl. 90 – 99), propisano je da se postupak pokreće zahtevom stranke ili po službenoj dužnosti (član 90. stav 1). Važne novine koje se uvode u interesu stranke jesu te da se postupak koji se pokreće po zahtevu stranke, smatra pokrenutim kada organ primi zahtev stranke (član 91. stav 1), kao i obaveza za organ da u slučaju pokretanja postupka po službenoj dužnosti koji nije u interesu stranke, a u skladu sa pravom stranke da se izjasni o činjenicama koje su od značaja za postupanje u upravnoj stvari i pravom na pravnu sigurnost, donese akt o pokretanju postupka, o kome se stranka obaveštava prema odredbama ovog zakona o dostavljanju (član 91. st. 3 – 5). Stoga, ukoliko je postupak pokrenut po službenoj dužnosti i u interesu je stranke, smatraće se da je ovaj postupak pokrenut kad organ preduzme bilo koju radnju radi vođenja postupka, dok će se, sa druge strane, smatrati da je postupak koji nije u interesu stranke pokrenut po službenoj dužnosti tek obaveštavanjem stranke o aktu o pokretanju ovog postupka. To je ključna pretpostavka za realizaciju načela o pravu stranke na izjašnjavanje, odnosno za zaštitu elementarnih procesnih prava stranke i njenog aktivnog učešća u postupku, a i izraz načela ekonomičnosti, sa ciljem da se izbegne poništavanje rešenja i ponovno vođenje istog postupka.

Taksativno su predviđeni slučajevi kada se zahtev stranke odbacuje rešenjem, a ne zaključkom, i to u toku celog postupka (član 92).

Novi ZUP menja koncept zaključka i rešenja koji postoji u važećem zakonu i uvodi jednostavnije i praktičnije odredbe, prema kojima se rešenjem odlučuje o upravnim stvarima, ali i o svim procesnim pitanjima koja su takvog značaja da za sobom povlače pravo stranke da ih neposredno napadne odgovarajućim pravnim sredstvom (žalbom ili tužbom). Time se položaj stranke poboljšava, jer će znati da kada je o upravnoj stvari odlučeno rešenjem, osim ako je izričito propisano drukčije, može izjaviti pravno sredstvo (žalbu u upravnom postupku ili tužbu u upravnom sporu), dok zaključke može osporavati pravnim sredstvom protiv rešenja. Novo zakonsko rešenje će strankama doneti korist koja svakako nadilazi potrebna privikavanja organa uprave i usaglašavanje posebnih zakona sa terminima u ZUP-u, s obzirom da je reč o sistemskom zakonu.

Kao i u važećem ZUP-u, predviđen je institut poravnanja, u onim situacijama kada organ, prilikom rešavanja o upravnoj stvari i vodeći računa o javnom interesu i pravnom interesu trećih lica, uvidi da ima mesta da se određena upravna stvar uredi posebnim sporazumom sa strankama, koji ima snagu izvršnog rešenja donetog u upravnom postupku. Na ovaj način se postupak pojednostavljuje, a nepotrebni troškovi se izbegavaju. Kod poravnanja zaključenog u upravnom postupku predlažu se novine koje se sastoje u tome što se na temelju postignutog poravnanja donosi rešenje, a ne zaključak, kojim se postupak obustavlja u celini ili delimično (član 99).

ZUP sadrži i posebnu glavu o Prekidu i obustavljanju postupka (čl. 100. i 101). U slučaju prekida i obustavljanja postupka organ donosi procesno rešenje. Izričito se propisuje i da se postupak obustavlja ako organ oceni da nema uslova da se dalje vodi postupak, a zakon ne nalaže da se postupak nastavi, kao i u drugim slučajevima određenim zakonom (član 101).

Posebna glava posvećena je toku postupka do donošenja rešenja. U Zajedničkim odredbama (čl. 102. i 103) razrađeno je načelo delotvornosti i ekonomičnosti postupka (član 9), kao i obaveze organa da utvrđuje činjenice i prikuplja dokaze. Predviđa se i obaveza organa koji vodi postupak da po službenoj dužnosti, u skladu sa zakonom, vrši uvid, pribavlja i obrađuje podatke o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija, a koji su neophodni za odlučivanje. Takođe, propisano je da ako službenu evidenciju vodi drugi organ, organ koji vodi postupak dužan je da hitno zatraži podatke, a zamoljeni organ da besplatno ustupi podatke u roku od 15 dana, ako drugačije nije propisano. Ako se traženi podaci mogu dobiti elektronskim putem zamoljeni organ ih dostavlja u najkraćem roku (član 103. stav 2). U vezi sa navedenim, intencija zakonodavca prilikom propisivanja obaveze da se razmena podataka iz službenih evidencija organa vrši besplatno, rezultat je činjenice da je praksa pokazala da se besplatno pružanje podataka ne može pretpostaviti. Postupanje suprotno ovim odredbama podleže prekršajnoj odgovornosti (član 207).

Uređuje se Neposredno odlučivanje (član 104), Privremene mere (član 105), Ispitni postupak (član 106), Prethodno pitanje (čl. 107. i 108), Usmena rasprava (čl. 109-115) i Dokazivanje (čl. 116-135). U odnosu na važeći Zakon, u novom ZUP-u je predloženo da organ može neposredno da odluči o upravnoj stvari - bez uzimanja izjave od stranke i bez vođenja ispitnog postupka - između ostalog, i u slučajevima kada se donosi usmeno rešenje, a činjenice na kojima se ono zasniva su učinjene verovatnim.

Deo peti – REŠENJE I ZAKLJUČAK

Pored Osnovnih odredbi o rešenju (čl. 136 – 139), predviđene su odredbe o Obliku i delovima rešenja (čl. 140 – 143), Ispravljanju grešaka u rešenju (član 144), o roku za izdavanje rešenja (član 145) i o Zaključku (član 146). Već pomenuta, a u ovom delu važna promena u odnosu na važeći zakon, ogleda se u tome što se rešenjem ne odlučuje samo o upravnoj stvari, već se mogu doneti i procesna rešenja, kada je to zakonom određeno (na primer, kod odbacivanja zahteva za

pokretanje prvostepenog postupka, odbacivanja žalbe ili prigovora, prekida postupka, obustavljanja postupka). Rešenje se donosi u pisanom obliku, a izuzetno u usmenom obliku (član 140). Sadržina rešenja u pisanom obliku je detaljno regulisana, što doprinosi pravnoj sigurnosti stranaka u postupku.

Zadržano je rešenje iz važećeg ZUP-a prema kome se delimično, dopunsko i privremeno rešenje u pogledu pravnih sredstava i izvršenja smatraju kao samostalna rešenja (član 139. stav 6).

Usklađen je način računanja rokova sa načinom računanja rokova u zakonu kojim se uređuju upravni sporovi, pa se rokovi za izdavanje rešenja sad računaju na dane, a ne na mesece i iznose 30 dana od pokretanja postupka kad se odlučuje u postupku neposrednog odlučivanja, odnosno 60 dana od pokretanja postupka kad se o upravnoj stvari ne odlučuje u postupku neposrednog odlučivanja (član 145. st. 2. i 3).

Zaključak je upravni akt kojim organ upravlja postupkom i koji se donosi kad ovim zakonom nije određeno da se donosi rešenje (član 146). Kao što je već navedeno, protiv zaključka nije dozvoljeno neposredno izjavljivanje žalbe ili neposredno pokretanje upravnog spora, već se ovaj upravni akt može pobijati žalbom ili tužbom protiv rešenja. Na zaključak se shodno primenjuju odredbe ovog zakona o rešenju.

Deo šesti – PRAVNA SREDSTVA

Prigovor (čl. 147 – 150) je novo pravno sredstvo, koje se može izjaviti protiv neispunjenja obaveza iz upravnog ugovora, preduzimanja ili nepreduzimanja upravne radnje i načina pružanja javnih usluga, ali samo ako u konkretnom slučaju podnosilac prigovora ne raspolaže nekim drugim pravnim sredstvom (član 147). Prigovor je uveden da, ako je osnovan, rukovodilac organa koji o njemu odlučuje, kroz utvrđivanje činjeničnog stanja i ispitivanje zakonitosti i pravilnosti postupanja organa, obezbedi kontinuitet u ispunjavanju obaveza organa iz upravnog ugovora; obustavljanje, odnosno preduzimanje upravne radnje i otklanjanje nedostataka u pružanju javne usluge (član 148. stav 3).

Prigovor je remonstrativno pravno sredstvo koji se izjavljuje subjektu koji je preduzeo upravno postupanje čija zakonitost ili celishodnost se prigovorom napada. Prigovor ima za cilj da se upravna postupanja koja ne predstavljaju upravni akt – upravne radnje, upravni ugovori, pružanje javnih usluga – uvedu u postojeći sistem upravnopravne zaštite, tako što se prigovor izjavljuje protiv ovih upravnih postupanja radi dobijanja upravnog akta kojim se odlučuje o njihovoj zakonitosti ili celishodnosti. Jednom izdati upravni akt daje stranci mogućnost da koristi redovne puteve upravnopravne zaštite, tako što protiv odluke o prigovoru može da izjavi žalbu u upravnom postupku ili tužbu u upravnom sporu, zavisno od položaja subjekta koji je preduzeo upravno postupanje u upravnoj hijerarhiji. Značaj prigovora se sastoji upravo u tome što obezbeđuje upravnopravni put zaštite od nepravilnosti u njihovom preduzimanju, tamo gde on dosad nije postojao.

Protiv rešenja o prigovoru može se izjaviti žalba ili pokrenuti upravni spor, u zavisnosti od organa koji je odlučivao po prigovoru.

Žalba (čl. 151 – 174) predstavlja redovno pravno sredstvo. Postupak po žalbi - koja je standardni devolutivni pravni put (načelno, prenosi teret odlučivanja na viši organ) – odvija se najpre pred prvostepenim organom, a zatim pred onim žalbenim. Prvostepeni organ dužan je da, ako ne odbaci žalbu, ne poništi pobijano rešenje iz razloga predviđenih Zakonom, niti udovolji žalbenom zahtevu, prosledi žalbu drugostepenom organu, zajedno sa odgovorom protivne stranke i prvostepenog organa na žalbu i spisima, u roku od 15 dana od prijema žalbe, odnosno od 30 dana od prijema žalbe, ako je žalba poslata na odgovor protivnoj stranci (član 166). Uvođenjem obaveze za prvostepeni organ da uz žalbu, pored spisa predmeta, drugostepenom organu pošalje i svoj odgovor na žalbu, ubrzaće se celokupan upravni postupak, bilo tako što će se prvostepeni organ, koji je već morao da

analizira i da se izjasni na žalbene zahteve, češće odlučivati, ili tako što će se olakšati posao drugostepenom organu koji, uz obrazloženje prvostepenog rešenja, dobija i pravnu analizu navoda žalbe od prvostepenog organa.

Novina je i da se stranci daje mogućnost da se odrekne od prava na žalbu od trenutka kad je obavještena o rešenju do isteka roka na žalbu. Stranka ne može da opozove izjavu o odricanju od prava na žalbu (član 156). Uvođenje mogućnosti odricanja stranke i lica kome nije priznato svojstvo stranke od prava na žalbu, kako bi rešenje što pre dobilo svojstvo konačnosti i pravnosnažnosti, zasnovano je na delotvornoj realizaciji prava stranke i ekonomičnosti postupka. Time se stranci (strankama) omogućava da brže ostvari druga prava čije ostvarenje zavisi od nastupanja konačnosti, odnosno pravnosnažnosti rešenja.

Izričito se navode i razlozi za pobijanje rešenja, po ugledu na razloge za pokretanje upravnog spora predviđenih zakonom kojim se uređuju upravni sporovi (član 158). Novina u ovom članu je što se upravni akt može pobijati i zbog toga što nije donet saglasno garantnom aktu (član 158. st.1. tačka 8).

Određuju se slučajevi u kojima se žalba predaje (neposredno, putem pošte ili elektronskim putem) drugostepenom, a ne prvostepenom organu: u slučaju „ćutanja uprave“ (član 161), protiv rešenja kojim je žalba odbačena (član 162), protiv rešenja kojim se poništava pobijano rešenje (član 163) i protiv rešenja kojim prvostepeni organ udovoljava žalbenom zahtevu (član 165). Kod „ćutanja uprave“ uveden je raskidni rok za podnošenje žalbe, koji iznosi godinu dana od isteka roka za izdavanje rešenja, posle čega se smatra da je postupak okončan i da se žalba ne može podneti (član 153. stav 2). Ovo rešenje bi dovelo do razrešenja problema okončavanja postupka u slučaju „ćutanja uprave“. Naime, na postupak po žalbi u slučaju kad rešenje nije izdato u zakonom određenom roku po pravilu će se primenjivati propisi koji su važili u vreme njegovog započinjanja. U slučaju da su izmene propisa povoljnije za stranku od ranijih propisa – propisa koji su važili u vreme započinjanja postupka, stranka će biti sprečena da iskoristi prednost novog pravnog uređenja upravne stvari, jer njen postupak još uvek nije okončan. Na ovaj način se taj problem prevazilazi.

Još jedna novina kod „ćutanja uprave“ ogleda se u situaciji u kojoj prvostepeni organ ni nakon izjavljene žalbe zbog neizdavanja rešenja u zakonom određenom roku, ni nakon naloga drugostepenog organa da izda rešenje u roku ne dužem od 15 dana, isto ne izda. Utom slučaju će drugostepeni organ sam odlučiti o upravnoj stvari, čime se sprečava „ping-pong“ efekat između prvostepenog i drugostepenog organa, bez meritornog odlučivanja i jednog i drugog (član 173. stav 3).

Deo sedmi - POSEBNI SLUČAJEVI UKLANJANJA I MENJANJA REŠENJA

Uopšte – Imajući u vidu uočene nedoslednosti i nedovoljne preglednosti u važećem ZUP-u u pogledu sistema vanrednih pravnih lekova, kao i potrebu za njegovim pojednostavljenjem i redefinisanjem, predviđeni su Posebni slučajevi uklanjanja i menjanja rešenja (čl. 175 – 189). Sredstva vanredne upravne kontrole su: Menjanje i poništavanje rešenja u vezi sa upravnim sporom, Ponavljanje postupka, Poništavanje konačnog rešenja, Ukidanje rešenja i Poništavanje, ukidanje ili menjanje pravnosnažnog rešenja po preporuci Zaštitnika građana.

Menjanje i poništavanje rešenja u vezi sa upravnim sporom (član 175) je tzv. vanredno pravno sredstvo, s obzirom da se može upotrebiti protiv onih rešenja protiv kojih se ne može izjaviti žalba kao redovno pravno sredstvo (konačna rešenja). Naime, organ protiv čijeg rešenja je blagovremeno pokrenut upravni spor može do njegovog okončanja, 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 postupku ili pravo trećeg lica. Samim tim, ovo vanredno pravno sredstvo je u skladu sa načelom delotvornosti i ekonomičnosti postupka i načelom zaštite prava stranaka i ostvarivanja javnog interesa.

Ponavljanje postupka (čl. 176 – 182) je još jedno tzv. vanredno pravno sredstvo koje se može izjaviti kada je postupak okončan rešenjem protiv kojeg se ne može izjaviti žalba (konačno rešenje) i to u taksativno navedenim slučajevima, kao na primer ako se sazna za nove činjenice ili se 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 (član 176. stav 1 tačka 1)); ili ako je rešenje donelo neovlašćeno lice, ili je postupak vodilo ili o njemu odlučivalo neovlašćeno lice ili lice koje je moralo biti izuzeto (član 176. stav 1. tačka 3)). Jedan od tih slučajeva je i 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, kao i 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 zahtevati stranka, a organ koji je doneo rešenje može ponoviti postupak po službenoj dužnosti (čl. 177).

Kao razlozi za vanrednu upravnu kontrolu akata, odnosno Poništavanje konačnog rešenja, navedeni su: donošenje rešenje u stvari iz sudske nadležnosti ili u stvari o kojoj se ne odlučuje u upravnom postupku, mogućnost prouzrokovanja nekog krivičnog dela izvršenjem rešenja, nemogućnost izvršenja rešenja, donošenje rešenja bez zahteva stranke kada stranka nije ni naknadno izričito ili prećutno pristala na rešenje, donošenje rešenja kao posledica prinude, iznude, ucene, pritiska ili drugih nedozvoljenih radnji, zatim ako rešenje sadrži nepravilnost koja je po izričitoj zakonskoj odredbi predviđena kao razlog ništavosti, ako je rešenje doneo stvarno nenadležni organ, izuzev Vlade, a nije reč o poništavanju rešenja iz tačke 1. ovog stava, ako je u istoj upravnoj stvari ranije doneto pravnosnažno rešenje kojim je upravna stvar drukčije rešena, ako je rešenje doneo mesno nenadležni organ, kao i ako osporeno rešenje uopšte ne sadrži ili sadrži pogrešno uputstvo o pravnom sredstvu (član 183). U svim navedenim slučajevima poništavanje konačnog rešenja vrši drugostepeni organ ili nadzorni organ rešenjem, na zahtev stranke ili po službenoj dužnosti u celini ili delimično. Ako ne postoji drugostepeni organ ili nadzorni organ, poništavanje rešenja vrši organ koji je doneo konačno prvostepeno rešenje. Poništavanjem rešenja uklanjaju se sve pravne posledice koje je rešenje proizvelo, odnosno rešenje dalje ne proizvodi pravne posledice (član 187. stav 1).

Ukidanje rešenja, kao vanredno pravno sredstvo, vrši drugostepeni organ ili nadzorni organ rešenjem, na zahtev stranke ili po službenoj dužnosti u celini ili delimično, iz taksativno nabrojanih razloga u članu 184. Ako ne postoji drugostepeni organ ili nadzorni organ, ukidanje rešenja vrši organ koji je doneo prvostepeno rešenje, na zahtev stranke ili po službenoj dužnosti, u celini ili delimično.

Zaštitniku građana se daje ovlašćenje da pod zakonom utvrđenim uslovima može predložiti uklanjanje, poništavanje, ukidanje ili menjanje pravnosnažnog rešenja radi njegovog usklađivanja sa zakonom, ako stranka o čijim je pravima i obavezama odlučeno, kao i protivna stranka, na to pristanu i ako se time ne vređa interes trećeg lica (član 185). Organ koji je doneo rešenje je dužan da odmah obavesti Zaštitnika građana ako smatra da ne treba da postupi po preporuci Zaštitnika građana. Uvođenjem ovog vanrednog pravnog sredstva može se rešiti problem koji se javio u praksi da organ ne može uvek da postupi po preporuci Zaštitnika građana uprkos tome što je zaista učinio nepravilnost i što želi da postupi po preporuci, jer mora da uloži vanredne napore da pronađe odgovarajući pravni put za to. Na ovaj način preporuke Zaštitnika građana ne bi postale obavezujuće, ali bi se omogućilo organu da uvek kad to hoće i bez ulaganja posebnog napora može po njima da postupi. Time bi se i postupanje po preporukama Zaštitnika građana učinilo ekonomičnijim, bržim i efikasnijim. Iz istog razloga, poništavanje, ukidanje ili menjanje rešenja na predlog Zaštitnika građana nije ograničeno rokom.

Deo osmi - IZVRŠENJE

Osnovne odredbe (čl. 190 – 206) – Uređenje postupka izvršenja gotovo i da nije menjano u odnosu na važeći ZUP. Učesnici u postupku izvršenja su organ koji ga sprovodi, izvršenik, kao i tražilac izvršenja, ako se izvršenje sprovodi na predlog tog lica kao stranke (član 192).

Izvršenje sprovodi organ koji je doneo prvostepeno rešenje (član 193. stav 1). Ako je propisano da on ne sprovodi izvršenje, a nijedan drugi organ nije na to ovlašćen, izvršenje sprovodi prvostepeni organ na čijem području se nalazi prebivalište, boravište ili sedište izvršenika, a u čijem su delokrugu poslovi opšte uprave. Novina je da je i drugi organ koji je ovlašćen da pruži pomoć u izvršenju, pored Ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove, dužan da organu, na njegov zahtev, pruži pomoć u sprovođenju izvršenja.

U članu 194. dovodi se u neposrednu vezu postupak upravnog izvršenja i načelo srazmernosti (član 6), time što određuje da ako izvršenje može da se sprovede na više načina, pri izboru načina izvršenja organ se pridržava načela srazmernosti. Izvršenje se sprovodi radnim danom od 7 do 20 sati (član 201), a ukoliko postoji opasnost od odlaganja i ako je organ koji sprovodi izvršenje izdao pismeni nalog, izvršenje može da se sprovodi i u dan kada se ne radi, kao i posle 20 sati. Ova rešenja su u saglasnosti sa Zakonom o izvršenju i obezbeđenju.

Protiv rešenja koja se donose u postupku upravnog izvršenja dozvoljena je žalba, koja se može izjaviti samo na vreme, mesto i način izvršenja i podnosi se u roku od osam dana od obaveštavanja o rešenju o izvršenju. Žalba je dozvoljena i ako rešenje o izvršenju nije doneto u roku od osam dana od podnošenja predloga za njegovo donošenje (član 202). Žalbom se može pobijati samo rešenje o izvršenju, ne i rešenja koje se izvršava. Žalba se predaje drugostepenom organu i ne odlaže izvršenje rešenja.

Deo deveti - KAZNENE ODREDBE

Neophodno je obezbediti uredno vođenje službene evidencije o rešavanju u upravnim stvarima, u skladu sa zakonom. Novi ZUP sadrži i odredbe o prekršajnoj odgovornosti (čl. 207. i 208). Propisana je kaznena odredba za ovlašćena službena lica, koja vode postupak i koja se ogluše o obavezu da po službenoj dužnosti izvrše uvid u podatke o činjenicama neophodnim za odlučivanje o kojima se vodi službena evidencija, odnosno ne pribave ih, ne obrade, odnosno koje na zahtev organa koji vodi postupak besplatno ne ustupe podatke o kojima se vodi službena evidencija u rokovima utvrđenim zakonom (član 207), odnosno ne dostavljaju u zakonom utvrđenim rokovima žalbu, odgovor i spise drugostepenom organu i ne obezbede vođenje službene evidencije o rešavanju u upravnim stvarima, u skladu sa zakonom (član 208). U vezi sa rešavanjem pitanja odgovornosti ovlašćenog službenog lica, pored predviđene prekršajne odgovornosti, uočena je potreba za izmenama zakona kojima se uređuju državna uprava, radnopravni status državnih službenika, zaposlenih u organima jedinica lokalne samouprave i organima i organizacijama koje vrše javna ovlašćenja. Na taj način bi se stvorile pretpostavke za dodatno jačanje odgovornosti i radne discipline zaposlenih i u skladu sa tim za njihovo ocenjivanje, napredovanje i preduzimanje disciplinskih mera.

Deo deseti - SPROVOĐENJE ZAKONA I PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Nadzor nad sprovođenjem ZUP-a (član 209) vrši ministarstvo nadležno za poslove državne uprave, a odgovarajući inspekcijski nadzor - upravna inspekcija, osim u pitanjima u vezi sa izvršavanjem zakona u oblasti odbrane i od značaja za odbranu i Vojsku Srbije.

Zbog velikog značaja koji ima zakonito i delotvorno postupanje ovlašćenih službenih lica u upravnom postupanju, posebno se naglašava njihova odgovornost, ako njihovom krivicom dođe do neizvršenja određenih procesnih radnji (član 210).

Propisuje se i da se o rešavanju u upravnim stvarima vodi službena evidencija (član 211).

Postupci koji do početka primene ovog zakona nisu okončani, okončaće se prema odredbama zakona koji se primenjivao do početka primene ovog zakona (član 213. stav 1). Ako posle početka primene ovog zakona rešenje prvostepenog organa bude poništeno ili ukinuto, dalji postupak sprovodi se prema odredbama ovog zakona (član 213. stav 2).

Odredbe posebnih zakona kojima su pojedina pitanja upravnog postupka u pojedinim upravnim oblastima drukčije uređena uskladiće se sa odredbama ovog zakona do 1. juna 2018. godine (član 214). S obzirom na to da su rešenja ZUP-a povezana sa nizom drugih zakona, pri njihovoj izradi, izmenama i dopunama neophodno je obezbediti potrebnu koordinaciju, sa ciljem njihove pune usklađenosti sa ZUP-om i radi dalje uspešne primene.

Članom 215. ZUP-a predviđeno je da 90 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona prestaju da važe odredbe zakona i drugih propisa prema kojima se ustanovljava obaveza za stranku i drugog učesnika u postupku da organu dostavljaju podatke o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija, suprotno odredbama čl. 9. i 103. ovog zakona.

Prema članu 216. zakona danom početka primene zakona prestaje da važi Zakon o opštem upravnom postupku („Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, broj 30/10).

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije” a primenjuje se od 1. juna 2017. godine, osim odredaba čl. 9, 103. i 207. ovog zakona, koje počinju da se primenjuju istekom 90 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona. Odložena primena ZUP-a je neophodna kako bi se u tom periodu, radi obezbeđenja efikasne i što bolje primene novih rešenja, izvršila obuka državnih službenika i edukacija stranaka i građana, uvele savremene informacione i komunikacione tehnologije, izvršile organizacione promene, uspostavile i redefinisale službene evidencije, kao i obavile neophodne funkcionalne analize. Stoga je period do 1. juna 2017. godine dovoljno dug za realizovanje svih navedenih aktivnosti, imajući u vidu dugotrajnu primenu važećeg ZUP-a i njegovo mesto i značaj u našem pravnom sistemu, kao i značaj i obim novih zakonskih rešenja, postojeće kadrovske, tehničke i tehnološke kapacitete i realne mogućnosti i potrebe. Sa druge strane, pojedine odredbe, kao što su one koje se odnose na dužnost organa da pribavljaju podatke, a koje su sada podignute na nivo načela i dodatno razrađene uz predviđanje prekršajne odgovornosti, već postoje u važećem ZUP-u ali se ne primenjuju, pa stoga i zahtevaju raniju primenu.

IV. PROCENA FINANSIJSKIH SREDSTAVA POTREBNIH ZA SPROVOĐENJE ZAKONA O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU

Finansijska sredstva potrebna za sprovođenje Zakona o opštem upravnom postupku, planirana su i obezbeđena Zakonom o budžetu za 2016. godinu na razdelu Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, a opredeljena su na sledeće programske aktivnosti:

- 1) na funkciji 111 – Izvršni i zakonodavni organi, program 0607 – Sistem državne uprave, projekat 4002 – obuka državnih službenika u okviru državne uprave u iznosu od 3.380.000 dinara na ekonomskoj klasifikaciji 423 za angažovanje stručnih lica za obuku za sprovođenje i primenu ZUP-a.
- 2) na funkciji 111 – Izvršni i zakonodavni organi, program 0613 – Reforma državne uprave, projekat 0005 – upravljanje reformom javne uprave u iznosu od 750.000 dinara na ekonomskoj klasifikaciji 423 za medijske usluge - oglašavanje.

- 3) na funkciji 111 – Izvršni i zakonodavni organi, program 0613 – Reforma državne uprave, projekat 7036 – obuka sektorska budžetska podrška u iznosu od 1.500.000 za angažovanje konsultanata u procesu unapređenja zakonske i podzakonske regulative i sprovođenje zakona o opštem upravnom postupku i 3.300.000 dinara za angažovanje PR agencije na ekonomskoj klasifikaciji 423.
- 4) na funkciji 110 – Izvršni i zakonodavni organi, finansijski i fiskalni poslovi, program 0608 – Sistem lokalne samouprave, programska aktivnost 0003 – jačanje kapaciteta lokalne samouprave u iznosu od 2.000.000 dinara na ekonomskoj klasifikaciji 423 za razmenu podataka iz službenih evidencija - sprovođenje postojećeg zakonskog okvira i priprema novog.

Sredstva za realizaciju za 2017. i 2018. godinu biće planirana na razdelu Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, u okviru limita određenog od strane Ministarstva finansija.

V. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA PO HITNOM POSTUPKU

Donošenje ovog zakona po hitnom postupku predlaže se zbog toga što bi njegovo nedonošenje po hitnom postupku moglo da prouzrokuje štetne posledice po rad organa i organizacija, kao i na proces reforme rada javne uprave, u skladu sa principima tzv. Evropskog administrativnog prostora, a samim tim na stepen ostvarivanja pojedinih prava i obaveza, odnosno stvaranje takve javne uprave u Republici Srbiji koja će značajno doprineti ekonomskoj stabilnosti i povećanju životnog standarda građana.

Premda je predviđen odložen početak primene ovog zakona, njegovo donošenje po hitnom postupku, pored navedenih razloga, dodatno nalažu razlozi sprovođenja obuka službenika, izrada funkcionalnih analiza, uvođenja savremenih informacionih i komunikacionih tehnologija, uspostavljanja ili redefinisavanja i ažuriranja službenih evidencija, a kako bi se u što kraćem roku javna uprava transformisala u servis građana i privrede.

ANALIZA EFEKATA

- 1) Koji su problemi koje ZUP treba da reši?
- 2) Koji su željeni ciljevi donošenja ZUP-a?
- 3) Da li su razmatrane mogućnosti za rešavanje problema bez donošenja ZUP-a?
- 4) Zašto je donošenje ZUP-a najbolji način za rešavanje problema?
- 5) Na koga i kako će najverovatnije uticati rešenja u ZUP-u?
- 6) Kakve troškove će primena ZUP-a izazvati građanima i privredi, a naročito malim i srednjim preduzećima?
- 7) Da li su pozitivne posledice donošenja ZUP-a takve da opravdavaju troškove koje će on stvoriti?
- 8) Da li se ZUP-om podržava stvaranje novih privrednih subjekata i tržišna konkurencija?
- 9) Da li su sve zainteresovane strane imale prilike da se izjasne o ZUP-u?
- 10) Koje će se mere tokom primene ZUP-a preduzeti da bi se postiglo ono što se ZUP-om predviđa?

Pitanja br. 1 (Koji su problemi koje ZUP treba da reši?) i 2 (Koji su željeni ciljevi donošenja ZUP-a?) su zajedno obrađena u odeljku koji sledi:

1. Primenjena metodologija

Četiri pitanja iz Instrukcije za izradu izveštaja o sprovedenoj analizi efekata propisa su obrađena u ovom dokumentu. Reč je o pitanjima br. 1, 2, 6 i 7. To su sledeća pitanja: Koji su problemi koje ZUP treba da reši? Koji su željeni ciljevi donošenja ZUP-a? Kakve troškove će primena ZUP-a izazvati građanima i privredi? Da li su pozitivne posledice donošenja ZUP-a takve da opravdavaju troškove koje će on stvoriti? Kako bi se analiza efekata učinila što preglednijom i kako bi se što bolje razumeli razlozi za konkretna zakonska rešenja, a posebno za uvođenje pravnih instituta koje domaći upravni postupak do sada nije poznavao, ova četiri pitanja su objedinjena i predstavljena ponaosob za svako od ključnih novina koje sadrži Predlog ZUP-a.

Gde je to bilo moguće, zatraženi su podaci od organa uprave ili su korišćeni javno dostupni izveštaji o radu odgovarajućih organa, a kod konkretnih zakonskih rešenja objašnjeno je zašto su ti podaci zatraženi, odnosno korišćeni, zašto od tih organa i na kakve zaključke oni upućuju. Sumarno (a za detalje pogledati dalji tekst), podaci su zatraženi, odnosno pribavljeni iz sledećih razloga. Podaci o broju žalbi i broju državnih službenika koji odlučuju u drugostepenom postupku zatraženi su kako bi se utvrdila opterećenost drugostepenih organa i mogućnost za preraspodelu kadrova radi povećanja efikasnosti ove faze upravnog postupka. Kako se podaci o ponovljenom

ćutanju prvostepenih organa uprave ne vode (žalba protiv novih rešenja dobija novi broj i vodi se kao novi predmet), organima državne uprave postavljeno je pitanje

koliko često se ovo dešava u praksi kako bi se moglo proceniti buduće povećanje opterećenja drugostepenih organa po ovom osnovu. Od Uprave carina su zatraženi i pribavljeni podaci o posebnim vrstama garantnih akata koje ona izdaje (obavezujuća uputstva o svrstavanju i poreklu robe) kako bi se moglo proceniti da li će garantni akti, kad budu uvedeni u odgovarajuće upravne oblasti posebnim zakonima, doprineti pravnoj sigurnosti i efikasnosti celokupnog postupka. Od Ustavnog suda su zatraženi podaci o broju ustavnih žalbi koje su podnete protiv upravnih radnji (pojedinačnih materijalnih akata uprave) kako bi se procenio broj budućih prigovora protiv ove vrste akata uprave. U istom cilju su upotrebljeni i javno dostupni podaci o broju pritužbi podnetih Ministarstvu unutrašnjih poslova na rad pripadnika policije. Poslata su i dva pitanja sa otvorenim odgovorima svim organima državne uprave o poteškoćama sa kojima se susreću u primeni vanrednih pravnih sredstava u upravnom postupku i sa kojima se susreću u postupku administrativnog izvršenja. Njihov cilj bio je da se stekne ideja o potrebi izmene ovih faza upravnog postupka. Od Uprave za javne nabavke i Komisije za javno-privatno partnerstvo zatraženi su podaci o ugovorima kojima se oni bave, a koji se u teoriji i uporednom pravu smatraju par excellence primerima upravnih ugovora (ugovori o javnim nabavkama, o javno-privatnom partnerstvu i o koncesijama). Primarni cilj bila je provera zakonskog rešenja po kojem se upravni ugovori ne uvode Predlogom ZUP-a, već posebnim zakonom. U tom smislu prvenstveno je trebalo proceniti povećanje obima posla do kojeg bi došlo usled mogućnosti izjavljivanja prigovora protiv neizvršenja upravnog ugovora od strane organa uprave. **Upitnik poslat odgovarajućim organima sa dobijenim odgovorima priložen je uz ovu analizu.**

Neki od podataka koji su značajni za analizu nisu mogli da budu pribavljeni. Tako su zatraženi podaci o pritužbama na rad javnih preduzeća i javnih ustanova. Nadležna ministarstva (kulture i privrede) ne poseduju tražene podatke. Ovi podaci su bitni za analizu zato što ove pritužbe mogu u budućnosti prerasti u prigovore koji se mogu izjaviti u slučaju neadekvatnog pružanja javnih usluga, a određeni broj ovih prigovora može dovesti i do podnošenja žalbi na rešenja doneta po prigovoru. Takođe, nisu dobijeni ni podaci o broju sporova proisteklih iz ugovora o javnim nabavkama, o javno-privatnim partnerstvima i o koncesijama. Ti podaci bi mogli da ukažu na moguće povećanje obima posla po osnovu izjavljivanja prigovora organima uprave zbog neispunjenja ugovornih obaveza.

Najzad, pri analizi efekata uzeta su u obzir i uporednopravna zakonska rešenja i to na prvom mestu ona iz Hrvatske i Crne Gore. Ove dve države su od posebnog značaja jer su njihovi prethodni zakoni o opštem upravnom postupku zasnovani na našoj zajedničkoj pravnoj tradiciji – jugoslovenskom ZUP-u, s tim da su oni skoro usvojili nove zakone sa brojnim rešenjima koja sadrži i analizirani Predlog ZUP-a (na primer, širi pojam upravne stvari, novi oblici postupanja uprave, nova pravna sredstva i sl.). Kako se hrvatski ZUP primenjuje već pet godina, od njih su zatraženi podaci koji se tiče garantnih akata, upravnih ugovora, prigovora, uklanjanja zakonitih upravnih akata i praćenja primene ZUP-a. Ispostavilo se da podataka o garantnim aktima, upravnim ugovorima i uklanjanju zakonitih upravnih akata nema, mada nadležnom ministarstvu nisu prijavljeni ni bilo kakvi problemi u praksi. Razlog tome je što hrvatski zakon predviđa da će svi ovi instituti biti uvedeni tek posebnim zakonom. Očigledno zakonodavac još nije počeo u značajnijoj meri da koristi te mogućnosti. Dostavljeni su podaci o prigovoru (v. u delu o prigovoru) i objašnjenje o nedostacima sistema praćenja primene zakona (v. deo o praćenju primene ZUP-a).

2. Uopšte o Predlogu ZUP-a

Kada se ukazuje na potrebu za **deregulacijom i debirokratizacijom ZUP-a**, a u cilju usklađivanja sa tendencijama i standardima u EU i regionu, moraju se imati u vidu i sledeće činjenice.

Najpre, ZUP je svojevremeno nastao upravo sa ciljem da se ograniči mogućnost organa uprave i drugih koji rešavaju u upravnim stvarima da zbog nepostojanja procesnih normi koje su ovi organi dužni da primenjuju ili njihovu razbacanost u velikom broju različitih zakona i drugih propisa - onemoguće, otežaju ili uspore priznavanje i ostvarivanje prava stranaka, odnosno da otežaju njihov položaj kada im se utvrđuju određene obaveze. Naime, konstatovano je da za zaštitu prava stranaka (građana, pravnih lica i drugih subjekata sa ovim svojstvom) nije dovoljno propisati vrstu, obim i uslove za priznavanje prava i obaveza, nego da se mora jasno i na jednom mestu definisati i procesni status stranaka, vrste i način izvođenja procesnih radnji, rokovi i druga pitanja koja su predmet ZUP-a. Naravno, dozvoljeno je da se u pojedinim oblastima, kada to specifičnosti zahtevaju, može odstupiti u načinu regulisanja pojedinih pitanja, ali samo u meri u kojoj je to neophodno. Prema tome, za razliku od drugih zakona gde je za zaštitu prava građana mnogo značajnije da se ne uvode nepotrebni uslovi i procedure, ključna uloga i značaj ZUP-a je upravo zaštita položaja stranke, pa deregulacija ovde ima sasvim drugačiji smisao.

Drugo, kvalitet bilo kog zakona ne može se prvenstveno meriti brojem članova koje on sadrži nego kvalitetom tih normi, njihovom sprovodivošću i efektima koje one proizvode u realnom životu. U svetu su u raznim fazama postojale nekritičke tendencije ka preteranoj regulaciji što je dovelo do enormne birokratizacije i niza štetnih posledica po privredu i društvo, ali i ka preteranoj deregulaciji, što je bio jedan od ključnih uzroka nedavne i još uvek prisutne velike svetske finansijske i ekonomske krize. Upravo subjekti na tržištu koji su isticali da ih država i regulacija sputavaju, tražili su enormnu finansijsku pomoć od države da ne bi bankrotirali, što su na kraju platili svi poreski obveznici. Pored toga, veštačko spajanje odredaba u manji broj članova, ne smanjuje obim teksta zakona, ali otežava snalaženje u zakonu i njegovu primenu.

Treće, u regionu je došlo do uklanjanja odredaba o dokazivanju iz ZUP-a i to je navođeno kao primer deregulacije. Međutim, tu u stvari nije reč o deregulaciji, nego se u vezi sa dokazivanjem shodno primenjuju norme Zakona o parničnom postupku. Imajući u vidu smisao i konstrukciju upravnog i parničnog postupka, ovo rešenje se ne može smatrati opravdanim. Naime, parnični postupak je prilagođen rešavanju sporova koji nastaju u vezi sa privatnim interesima određenih lica i prilikom dokazivanja sud kao nezavisni arbitar odlučuje na osnovu dokaza koje su stranke pred njega iznele. U upravnom postupku u pitanju je zaštita i javnih i privatnih interesa, gde organ i sam po službenoj dužnosti pribavlja odgovarajuće dokaze o relevantnim činjenicama. Stoga se brisanje ovih odredaba ne može smatrati unapređenjem, nego možda i slabijim rešenjem uređenja ovih pitanja.

Konačno, na javnoj raspravi i tokom rada na tekstu ZUP-a, predstavnici SIGMA-e (organizacija koja se bavi javnom upravom, koju su osnovali EU i OECD) su se zalagali za detaljnije regulisanje novih instituta, što neminovno utiče na povećanje obima zakona.

3. Analiza ključnih zakonskih novina

Pojam upravne stvari proširen je u Predlogu ZUP-a kako bi obuhvatio i one vrste upravnog postupanja koje dosad nisu bile uređene ZUP-om. Naime, važeći ZUP uređuje samo postupak izdavanja upravnog akta i izdavanja javnih isprava. Predlog ZUP-a uređuje i druge vrste upravnog postupanja – garantni akt, upravni ugovor, upravne radnje (sve, a ne samo izdavanje javnih isprava) i pružanje javnih usluga. Predlog ZUP-a detaljno uređuje izdavanje garantnog akta, dok kod ostalih vrsta upravnog postupanja (posebno upravnih radnji i pružanja javnih usluga) reguliše prvenstveno pravnu zaštitu od njihovog nezakonitog ili necelishodnog (ne)preduzimanja.

Ova definicija pojma upravne stvari šira je od one određene u Zakonu o upravnim sporovima. Kako bi se izbegli problemi u praksi, nedoslednosti i problemi prilikom tumačenja, ovaj širi pojam upravne stvari omeđen je na upravni postupak (u Predlogu ZUP-a stoji da je reč o upravnoj stvari „u smislu ovog zakona“). Zakon o upravnim sporovima će i dalje sadržati uži pojam upravne stvari, koji se odnosi na izdavanje upravnih akata. Razlog tome je činjenica da u upravnom postupku mogu da se preduzimaju različite vrste upravnog postupanja, ali da u upravnom sporu mogu da budu osporeni samo upravni akti koji su konačni u upravnom postupku. Druge vrste upravnog postupanja ne mogu neposredno da budu osporene pred Upravnim sudom, već je predviđeno da se protiv njih podnosi prigovor, remonstrativno pravno sredstvo u upravnom postupku, te se o prigovoru odlučuje upravnim aktom, koji posle, u zavisnosti od položaja organa koji je odlučio o prigovoru u upravnoj hijerarhiji, može da bude napadnut žalbom u upravnom postupku i/ili tužbom u upravnom sporu (detaljno objašnjeno u daljem tekstu, kod prigovora). Time oba pojma upravne stvari, širi i uži mogu nesmetano da postoje u pravnom sistemu.

Definicija upravne stvari određena je na dva načina. Najpre je određeno ono što je upravna stvar u sadržinskom smislu – „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“. Zatim je ostavljena mogućnost da se zakonom propiše da će se i o nekim drugim pravnim stvarima (na primer, odlučivanje o naknadi štete – v. deo o prigovoru) odlučivati u upravnom postupku, tako što je predviđeno da je upravna stvar „i svaka druga situacija koja je zakonom određena kao upravna stvar“. Time se ZUP usklađuje i sa postojećim zakonodavstvom i praksom, koje daje primere odlučivanja o, na primer, spornim, kaznenim stvarima u upravnom postupku (primer je određivanje upravne mere, kao kaznene sankcije, u postupku zaštite konkurencije).

Jedan od ciljeva Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji je potreba da se obezbedi funkcionalno jedinstvo i standardi kvaliteta aktivnosti kojima se vrše određene vrste upravnih poslova i javnih ovlašćenja, nezavisno od subjekata (organa, organizacija, institucija) koji ih obavljaju (vrše). Cilj ovakvog pristupa je da se uspostave osnove jedinstvenog pravnog režima i sistema standarda za vršenje poslova javne uprave, usklađenog sistema javnih službenika, kao i organizacije i standardizovanih informacionih i komunikacionih sistema, uz poštovanje neophodnih i potrebnih specifičnosti u pogledu organizovanja i načina vršenja pojedinih poslova javne uprave. U vezi sa tim, sa aspekta ZUP-a od značaja su dve dimenzije:

a. U pogledu **odnosa ZUP-a i posebnih zakona**, Predlog ZUP zadržava rešenja važećeg ZUP-a prema kome se ovaj zakon primenjuje na postupanje u svim upravnim stvarima. Takođe, i on predviđa da se pojedina pitanja upravnog postupka mogu posebnim zakonom da se uredi samo ako je to u pojedinim upravnim oblastima neophodno i ako je to u saglasnosti sa osnovnim načelima određenim ovim zakonom. Međutim, Predlog uvodi značajnu novinu jer postavlja dodatni uslov da se na taj način ne smanjuje nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka zajemčenih ovim zakonom.

S druge strane, u praksi je uočeno da su posebni zakoni bez opravdanih razloga odstupali od pojedinih rešenja ZUP-a ili u određenoj meri prepisivali odredbe ZUP-a. Imajući u vidu navedenu praksu, predviđanje dodatnog uslova u pogledu garantovanja nivoa zaštite prava i pravnih interesa stranaka zajemčenih ZUP-om, kao i ciljeve Strategije reforme javne uprave, prelaznim i završnim odredbama ZUP-a predviđa se i usklađivanje posebnih zakona sa rešenjima ZUP-a u utvrđenom periodu, pri čemu bi "teret dokazivanja" potrebe za specifičnim uređenjem pojedinih pitanja (gde je to dopušteno) trebalo da bude na organima koji te specifičnosti ističu. Ovakva rešenja predvideo je i nedavno usvojeni Zakon o inspekcijском nadzoru, gde je uočen širok dijapazon različitih zakonskih rešenja u posebnim oblastima, a da pri tom ne postoji potreba za izražavanjem specifičnosti posebnih upravnih oblasti.

b. Drugi aspekt obezbeđenja jedinstvenog pravnog režima odnosi se na **teritorijalnu, funkcionalnu i personalnu decentralizaciju ili dekoncentraciju (poveravanje) upravnih poslova, odnosno javnih ovlašćenja**, koje subjekti različitog statusa, oblika organizovanja i/ili područja delovanja, obavljaju u vidu izvornih ili poverenih poslova. To se čini radi obezbeđenja usko specijalizovanih znanja i veština koji su neophodni za kvalitetno, delotvorno i efikasno obavljanje ovih poslova, obezbeđenja izvesnog stepena nezavisnosti ili povećane samostalnosti u njihovom vršenju, približavanja ovih poslova lokalitetima, građanima ili pravnim licima u odnosu na koje se oni obavljaju, smanjenja troškova vršenja poslova, rasterećenja organa državne uprave i sl.

Pri tome, u poverenim poslovima organi državne uprave imaju sva opšta i posebna ovlašćenja nadzornog organa, prate i utvrđuju stanje u oblastima iz svog delokruga, proučavaju posledice utvrđenog stanja i zavisno od nadležnosti ili sami preduzimaju mere ili predlažu Vladi donošenje propisa i preduzimanje mera na koje je ovlašćena. Međutim, analize su pokazale da organi državne uprave ne mogu uvek i jednostavno da obezbede odgovornosti koje zadržavaju u vezi sa poverenim poslovima. Tako na primer, drugostepeni organi često ne mogu efikasno da obezbede donošenje rešenja od strane prvostepeni organa (na primer, lokalne samouprave) u poverenim poslovima nakon poništavanja rešenja. Takođe, utvrđivanje odgovornosti službenika organa kojima su povereni poslovi (na primer, kod neopravdanog ćutanja uprave) neposredno zavisi od volje starešina datih organa. Konačno, nisu predviđeni mehanizmi efikasnog uskraćivanja finansijskih sredstava u slučaju nevršenja poverenih poslova. U vezi sa tim, neophodno je sagledati nova rešenja i u povezanim zakonima - Zakonu o državnoj upravi, zakonima koji uređuju statute službenika koji postupaju u upravnim stvarima, zakonima kojima se poveravaju poslovi u tim oblastima i sl.

Sa time je i povezana ideja novog ZUP-a je i da se **pojača odgovornost učesnika u postupku**. U pogledu ovlašćenog službenog lica, nastoji se da se odredbama izvrši individualizacija odgovornosti, što bi predstavljalo pouzdani osnov za ocenjivanje ovlašćenih službenih lica koja vode postupak, odnosno odlučuju u upravnim stvarima, a takođe i za eventualne oblike disciplinske ili prekršajne odgovornosti (primer za potonju tiče se zabrane zahtevanja određenih dokaza od stranaka ako se oni nalaze u službenim evidencijama ili ih organ može sam pribaviti).

Osnovna načela upravnog postupka su unekoliko izmenjena.

Načelo zakonitosti dopunjeno je **načelom predvidivosti**. Načelo predvidivosti ili legitimnih (opravdanih) očekivanja (principle of predictability, legitimate expectations) jedno je od načela Evropskog upravnog prostora (European Administrative Space). Njegova suština je u tome da organ mora da se drži prakse koju je uspostavio i da u istim ili sličnim slučajevima odlučuje na identičan način. To ne važi ako postoje opravdani razlozi da se u konkretnom slučaju odstupa od ranije prakse, s tim da se to mora podrobno obrazložiti. Načelo predvidivosti je, zapravo, izraz ustavnog načela jednakosti građana pred zakonom i ustavne odredbe kojom se garantuje jednaka zaštita prava pred organima vlasti. Načelo predvidivosti **ne dovodi do uvođenja precedentnog sistema** u domaće upravno pravo. Karakteristika precedentnog sistema jeste to da jedna odluka predstavlja formalni izvor prava i osnov za odlučivanje u drugim sličnim slučajevima. Načelo predvidivosti ne oslanja se na jednu odluku (precedent), već na ujednačenu pravnu praksu određenog organa po određenom pitanju. Štaviše, zakon ne zabranjuje odstupanje od ranije prakse, već samo nalaže obavezu da se obrazloži zašto je to u konkretnom slučaju neophodno, kako se on razlikuje od drugih sličnih slučajevima u kojima je postupljeno na drugačiji način i da to neće dovesti do nejednakosti građana pred zakonom. Da bi se naglasila činjenica da načelo predvidivosti ne predstavlja uvođenje precedentnog sistema, ono je spojeno sa postojećim načelom zakonitosti. Isto je učinjeno i u Crnoj Gori prilikom donošenja novog zakona koji uređuje upravni postupak.

Predlog ZUP-a pominje još jedno od načela Evropskog upravnog prostora – **načelo srazmernosti**. Ono delimično postoji i u važećem ZUP-u, u okviru načela zaštite prava građana i zaštite javnog interesa, gde je predviđeno da se u slučaju nametanja obaveze stranci, prema njoj primenjuju mere koje su za nju povoljnije, a kojima se postiže cilj zakona. Ova odredba je izdvojena u načelo srazmernosti i dopunjena odredbom kojom svako ograničavanje prava i pravnih interesa stranke mora da bude srazmerno, to jest najmanje moguće, a da se njime postiže zakonska svrha. Bitno je napomenuti da ova odredba ne ostavlja prostor za diskreciju organa. Naprotiv, i zakonska svrha i srazmera između preduzete mere i ostvarenog cilja su pravni standardi koji se moraju tumačiti na isti način u istim i sličnim slučajevima. Ova obaveza je pooštrena (i ne samo ona) uvođenjem načela predvidivosti. Takođe, odsustvo diskrecije ogleda se i u mogućnosti ne samo drugostepenog organa po žalbi, već i Upravnog suda u upravnom sporu da kontrolišu srazmernost između izabrane mere i postavljenog i ostvarenog zakonskog cilja kao element zakonitosti osporenog upravnog akta ili druge vrste upravnog postupanja. Pomenuto načelo unele su u svoje zakone i Hrvatska i Crna Gora.

Najzad, Predlog ZUP-a na nivo načela izdiže odredbu po kojoj su organi koji postupaju u upravnom postupku dužni da po službenoj dužnosti **vrše uvid, pribavljaju i obrađuju sve podatke o odlučnim činjenicama koji se vode u službenim evidencijama**, te da ne smeju da zahtevaju od stranke da ih ona dostavi. Uštedu vremena, novca i značajno poboljšanje položaja stranke koje donosi ova odredba ne treba posebno obrazlagati. Podizanjem na nivo načela ova odredba postaje obavezujuća u svim upravnim oblastima, bez obzira na odredbe posebnih propisa koji ih uređuju. Načelo je razrađeno u odgovarajućoj odredbi u delu zakona koji uređuje dokazni postupak, a novina je propisivanje prekršajne odgovornosti za rukovodioca organa koji zahteva od stranke da dostavi podatke koji se vode u službenim evidencijama, kao i za rukovodioca organa koji vodi službenu evidenciju, a ne dostavi blagovremeno tražene podatke organu koji vodi upravni postupak. Slovenačko iskustvo pokazuje da je za uspeh ove značajne praktične reforme potrebno nesumnjivo ukazati da se organi ne smeju pozivati na posebne propise i mimo ove odredbe zahtevati od stranaka da dostavljaju podatke koji se vode u službenim evidencijama. Oni su to postigli time što su izričito propisali da se ova odredba primenjuje „bez obzira na odredbe posebnih zakona“. Ista ideja je inspirisala propisivanje u Predlogu ZUP-a u prelaznim odredbama obaveze primene ovog načela bez obzira na odredbe posebnih zakona, kao i prestanka važenja odredbi posebnih zakona kojima se ustanovljava obaveza za stranku i drugog učesnika u postupku da organu dostavljaju podatke o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija. Takođe, za razliku od ostalih odredbi zakona za koje je propisan određeni *vacatio legis*, Predlog ZUP-a predviđa da će sve odredbe koje se tiču pribavljanja podataka iz javnih evidencija po službenoj dužnosti početi da se primenjuju odmah po stupanju zakona na snagu.

Garantni akt je Predlogom ZUP-a određen kao pisani akt kojim organ stranci garantuje da će joj biti izdat upravni akt određene sadržine ako se činjenično stanje i propisi ne izmene u periodu između donošenja garantnog akta i podnošenja zahteva za izdavanje upravnog akta. Garantni akt je novina u ZUP-u, ali nije novina u pravnom sistemu Srbije. Garantni akt, pod tim ili drugim nazivom, postoji u čl. 19 Carinskog zakona (Službeni glasnik RS, br. 18/2010, 111/2012 i 29/2015), čl. 15 Zakona o državljanstvu Republike Srbije (Službeni glasnik RS, br. 135/2004 i 90/2007), čl. 83 Zakona o državnoj pripadnosti i upisu plovila (Službeni glasnik RS, br. 10/2013) i još nekim propisima. Garantni akt regulisan je zakonom koji uređuje opšti upravni postupak i u Nemačkoj, Hrvatskoj i Crnoj Gori. Garantni akt je jedan od najboljih instrumenata za postizanje što većeg stepena pravne sigurnosti i kao takav posebno je podoban za podizanje nivoa predvidivosti poslovnog okruženja.

Praksa je, u meri u kojoj postoji, s obzirom da je reč o relativno novom pravnom institutu, pokazala da garantni akt može da priušti strankama veću pravnu sigurnost, a da ne stvori dodatni posao organima uprave. Naime, donošenjem garantnog akta naknadni rad organa uprave na izdavanju upravnog akta značajno se olakšava, do te mere da organ samo treba da uporedi da li se činjenično stanje opisano u zahtevu za izdavanje garantnog akta i činjenično stanje u trenutku podnošenja zahteva za izdavanje upravnog akta poklapaju u bitnim elementima i da li se pravni osnov za izdavanje upravnog akta u međuvremenu izmenio ili ne. To znači da se vreme uloženo u izdavanje garantnog akta kompenzuje uštedom vremena u kasnijem

postupku izdavanja upravnog akta saglasno garantnom aktu. Garantni akt umanjuje i šanse za izjavljivanje žalbe u datoj upravnoj stvari, umanjujući tako opterećenje drugostepenog organa, te samim tim i opterećenje uprave u celosti. To je pokazalo empirijsko istraživanje. Uprava carina je u 2014. godini donela 53.150 prvostepenih upravnih akata i protiv njih je izjavljeno 1918 žalbi, to jest 3,6% stranaka podnelo je žalbu. S druge strane, Uprava carina je u 2014. godini izdala 162 garantna akta (160 obavezujućih obaveštenja o svrstavanju robe i 2 obavezujuća obaveštenja o poreklu robe), a protiv njih je u istom periodu podneto samo 3 žalbe, to jest žalbom je osporeno 1,85% izdatih garantnih akata. Uprkos tome što su u apsolutnim brojkama izdati upravni akti i izdati garantni akti teško uporedivi i iako je razlika u procentima mala usled i inače malog procenta predmeta u kojima se žalba izjavljuje, treba primetiti da je žalbi na garantne akte procentualno bilo dvostruko manje nego žalbi na izdate upravne akte. Sledi da bi učestalijom upotrebom garantnog akta u praksi Uprava carina mogla da značajnije smanji obim posla u drugostepenom postupku. Dakle, stepen pravne sigurnosti bi bio povećan bez povećanja ukupnog obima posla organa uprave, čak i uz mogućnost smanjenja ukupnog obima posla na duži rok.

Predloženo normativno uređenje garantnog akta nameće nekoliko pitanja. Koji izuzeci bi trebalo da postoje u odnosu na obavezu organa da izda upravni akt saglasno garantnom aktu? Koji vid pravne zaštite protiv garantnog akta omogućiti i kojim subjektima? Da li bi trebalo predvideti rok za izdavanje garantnog akta i posledice za njegovo neizdavanje? Da li bi garantni akt trebalo uvesti samim ZUP-om u sve upravne oblasti ili samo stvoriti osnovu za njegovo uvođenje posebnim propisima u odgovarajućim upravnim oblastima?

Predlog ZUP-a predviđa da je organ dužan da izda upravni akt saglasno garantnom aktu osim 1) ako zahtev za donošenje upravnog akta nije podnet u roku od godinu dana od dana izdavanja garantnog akta ili drugom roku određenom posebnim zakonom, 2) ako se činjenično stanje na kome se zasniva zahtev za donošenje upravnog akta bitno razlikuje od onog opisanog u zahtevu za donošenje garantnog akta, 3) ako je izmenjen pravni osnov na osnovu koga je garantni akt donet tako što se novim propisom predviđa poništavanje, ukidanje ili izmena upravnih akata donetih na osnovu ranijih propisa, ili 4) ako postoje drugi razlozi određeni posebnim zakonom.

Prvi izuzetak je nesporan. Smisao izdavanja garantnog akta je stvaranje pravne sigurnosti za stranku pre preduzimanja određene privredne ili druge aktivnosti. Podrazumeva se da bi stranka trebalo da bude ozbiljna u nameri da takvu aktivnost zaista i preduzme, pod uslovom da je to i dalje u njenom interesu. Drugim rečima, mora da ima ozbiljnu nameru da naknadno podnese zahtev za izdavanje upravnog akta. Upravo omeđenost rokom ukazuje na potrebu postojanja takve ozbiljne namere. Takođe, garancija koju organ uprave daje treba da se ostvari u određenom roku. U suprotnom, nepostojanje roka za podnošenje zahteva za izdavanje upravnog akta omogućilo bi da upravna stvar bez vremenskog ograničenja ostane neuređena, a stranku bi trajno uvela u pravni režim koji važi u trenutku izdavanja garantnog akta (o tome u daljem tekstu). To bi unelo pravnu nesigurnost u pravni institut kojem je osnovni cilj otklanjanje ili umanjivanje pravne nesigurnosti, što bi predstavljalo apsurd. Rok određen Predlogom ZUP-a je supsidijaran. Primenjuje se samo ako posebni propis nije predvideo drugačiji rok. To je posledica raznovrsnosti posebnih upravnih oblasti koje su uređene ZUP-om, usled čega podobni rokovi mogu drastično varirati. Primera radi, rok određen Carinskim zakonom je tri godine (čl. 19, st. 3).

Drugi izuzetak je, takođe, neupitan. Garancija se daje za tačno određenu životnu situaciju, to jest tačno određeni slučaj. Logično je da primena iste pravne norme na bitno različite činjenice ne može da dovede do istog rezultata, te da se tu ne može govoriti o obavezi organa uprave da ispuni nekakvo obećanje. Pomalo apstraktna odredba koju u tom pogledu sadrži Predlog ZUP-a može se lako konkretizovati u zakonu koji će urediti izdavanja garantnog akta u posebnoj upravnoj oblasti. Primer za to daju odredbe čl. 19, st. 4, tač. 1 i 2 Carinskog zakona, koje određuju da radi primene obavezujućeg obaveštenja o svrstavanju robe stranka mora da dokaže da deklarirana roba u potpunosti odgovara robi navedenoj u obavezujućem obaveštenju, dok u slučaju obavezujućeg obaveštenja o poreklu robe mora da dokaže da predmetna roba i okolnosti na osnovu kojih se određuje poreklo robe u potpunosti odgovaraju robi i okolnostima navedenim u obavezujućem obaveštenju.

Treći izuzetak zahteva detaljnije razmatranje učinjenih pravno-političkih izbora.

Pre toga treba pomenuti da nemački (čl. 38, st. 3), hrvatski (čl. 103, st. 3) i crnogorski (čl. 20, st. 3) zakoni koji uređuju upravni postupak predviđaju da u slučaju promene pravnog osnova organ nije više obavezan izdatim garantnim aktom. Isto rešenje sadrži i naš Carinski zakon. Čl. 19, st. 8 pomenutog zakona propisuje da će Uprava carina doneti odluku o prestanku važenja obavezujućeg obaveštenja ako zbog izmene domaćih ili međunarodnih propisa više nije u skladu s istim. To uključuje i podzakonske akte koje donosi nadležni ministar, pa čak i izmenu tumačenja određenih odredbi zakona. Zakon, ipak, ublažava pravnu nesigurnost koju ove odredbe unose time što predviđa da izdata obaveštenja prestaju da važe na dan početka primene donetog propisa ili međunarodnog ugovora, odnosno od dana objavljivanja novog tumačenja u odgovarajućem dokumentu, ali da lice kome je izdato obavezujuće obaveštenje koje je prestalo da važi može da koristi to obaveštenje šest meseci od dana prestanka njegove važnosti, ako je pre prestanka njegove važnosti zaključilo kupoprodajni ugovor za određenu robu na osnovu njega, odnosno u slučaju uvoza, odnosno izvoza robe za koju se prilikom obavljanja carinskih formalnosti podnose potvrde koje su bile izdate na osnovu tih obavezujućih obaveštenja, ta obaveštenja važe u roku važenja potvrde.

Dakle, pitanje je da li bi trebalo osloboditi organ obaveze izdavanja upravnog akta saglasno garantnom aktu u slučaju izmene propisa na osnovu kojih je izdat garantni akt. U slučaju izostavljanja ovog uslova stranka kojoj je izdat garantni akt bi zapravo dobila još veći stepen pravne sigurnosti i imala bi tretman koji imaju strani ulagači u domaćem i uporednom pravu kroz „klauzulu zamrzavanja zakonodavstva“ po kojoj se na njih primenjuju propisi koji su važili u trenutku ulaganja, bez obzira na naknadne izmene. Stoga se pojavila dilema da li bi takvu garanciju trebalo pružiti i strankama kojima je izdat garantni akt?

U slučaju potvrdnog odgovora, otvara se nova dilema. Da li bi neko mogao da iskoristi saznanje da će izmena zakonodavstva u određenoj oblasti biti nepovoljna po njega i da podnošenjem zahteva za izdavanje garantnog akta obezbedi sebi bolje uslove iako u tom trenutku ne bi mogao da izdejtvuje donošenje upravnog akta koji mu odgovara, na primer, ako tek planira da kupi neku robu, a saznao je da će carinska stopa za tu robu biti povećana? Uvođenjem znatno većeg stepena transparentnosti u zakonodavni proces, ranijim uključivanjem zainteresovanih strana i javnosti, propisivanjem kriterijuma i načina učešća u javnoj raspravi i sl, što je već našlo svog odraza u Rezoluciji Narodne skupštine o zakonodavnoj politici, Nacrtu Strategije regulatorne reforme, Poslovniku Vlade i drugim dokumentima, mogućnost

ovakvog saznanja o mogućim nepovoljnijim budućim rešenjima postaje potpuno realna. Ovaj problem bi mogao da se ublaži ili otkloni ostavljanjem mogućnosti posebnom zakonodavcu da predvidi da će izmena nekog konkretnog propisa osloboditi organ obaveze da izda upravne akte saglasno ranije izdatim garantnim aktima. S druge strane, time bi moglo da se obesmisli izostavljanje ovog izuzetka iz Predloga ZUP-a zato što bi zakonodavac mogao po pravilu da pribegne takvom zakonskom rešenju pri svakoj izmeni propisa.

Izostavljanjem ovog izuzetka, ne samo što bi strankama bio obezbeđen veći stepen pravne sigurnosti, već bi mogle da se izbegnu i određene poteškoće u primeni ovog novog pravnog instituta u praksi. Naime, olakšao bi se posao organima uprave jer ne bi morali da tumače da li je došlo do izmene pravnog osnova za izdavanje akta. U praksi bi se bilo koja izmena propisa bez obzira na to da li zaista utiče na sadržinu izdatog garantnog akta mogla tumačiti kao postojanje valjanog osnova za oslobođenje od obaveze za izdavanje upravnog akta saglasno garantnom aktu. Takođe, organ koji je izdao garantni akt bi izmenom podzakonskih propisa čije je donošenje u njegovoj nadležnosti mogao da izigra stranke koje se pouzdaju u izdate garantne akte, to jest mogao bi da iskoristi tu nadležnost za, u suštini, stavljanje garantnih akata van snage kad god mu to odgovara.

Još jedno rešenje je stajalo na raspolaganju. Zakonodavac bi mogao da predvidi da će garantni akt prestati da obavezuje organ samo u slučaju izmene zakona ili propisa više pravne snage, ali ne i u slučaju izmene podzakonskih propisa. Ključni razlog za tako nešto tiče se razlike u proceduri izmene zakona i podzakonskih akata. Naime, kao što je navedeno, postupak izmene ili donošenja novog zakona prati posebna zakonodavna procedura, koja uključuje javnu raspravu i angažovanje Vlade i Narodne skupštine, a ne samo subjekta uprave koji je doneo garantni akt ili je nadređen organu koji ga je doneo. To pruža priliku licima u čiju korist je izdat garantni akt da se uključe u proceduru izmene i da iznesu svoje stavove u postupku javne rasprave. Takođe, dužina zakonodavnog postupka bi omogućila većini tih lica da ispune uslove predviđene garantnim aktom i da podnesu zahtev za izdavanje upravnog akta pre izmene zakona. S druge strane, podzakonski akti ne propisuju prava i obaveze, već samo razrađuju odredbe zakona kojima su oni predviđeni. Ne bi bilo logično da se prava stečena garantnim aktom uklanjaju usled izmene podzakonskog propisa. Uz to, podzakonske propise će često menjati onaj koji je doneo garantni akt, bez učešća drugih državnih organa i to može da uradi bez javne rasprave i „preko noći“, te da onemogućiti lice u čiju korist je izdat garantni akt da ostvari i zaštiti prava koja su mu tim aktom priznata.

Navedena razmatranja su, očigledno, navela zakonodavca da se ne opredeli za to da izmena pravnog osnova oslobađa organ obaveze izdavanja upravnog akta saglasno garantnom aktu. Naprotiv, Predlog ZUP-a ide više u korist stranaka kojima je garantni akt izdat, s tim da ne propisuje potpuno „zamrzavanje zakonodavstva“.

Naime, treći izuzetak ima za cilj uspostavljanje ravnoteže između legitimnih interesa stranke potvrđenih garantnim aktom, s jedne, i zaštite javnog interesa i stečenih prava drugih lica, s druge strane. Zakonodavac je oslobodio organ obaveze da izda upravni akt saglasno garantnom aktu ako je izmenjen pravni osnov na osnovu koga je garantni akt donet tako što se novim propisom predviđa poništavanje, ukidanje ili izmena upravnih akata donetih na osnovu ranijih propisa. Tu je zapravo reč o retroaktivnoj primeni novih propisa. Oni jednako pogađaju izdate upravne i garantne akte. Ne bi bilo logično da neko ko je tek uslovno dobio garanciju da će mu biti izdat

određeni upravni akt ima više prava, to jest sigurniji pravni položaj od onih lica kojima su prava i obaveze već uređene upravnim aktom. Primera radi, ako bi se određeni standard u oblasti zaštite životne sredine izmenio tako da i oni koji su već obavljali poslovne delatnosti pogođene tom izmenom moraju da ispune nove, više, skuplje standarde zaštite, tim pre i onaj kojem je u vreme važenja prethodnih propisa izdat garantni akt da će mu biti izdata dozvola za obavljanje te delatnosti ne bi mogao da se poziva na taj garantni akt i da zahteva izdavanje dozvole za obavljanje delatnosti sa nižim standardima zaštite životne sredine. Time se omogućava i zaštita konkurencije, ali i zaštita drugih javnih interesa, u konkretnom primeru – zaštitu životne sredine.

A šta ako su novi propisi, doneti nakon izdavanja garantnog akta povoljniji za stranku? Drugim rečima, šta ako izmenom propisa garantni akt postane opterećenje za lice kojem je izdat? Kako bi izbegao takvu besmislenu situaciju, zakonodavac je predvideo da garantni akt obavezuje organ samo ako se stranka pozvala na njega. Time se rešavaju dva problema. Prvi, u slučaju da je pravni osnov na osnovu koga je garantni akt donet izmenjen tako da je novi propis povoljniji za stranku, stranka se neće pozvati na njega, te organ neće njime biti obavezan i izdaće stranci upravni akt na osnovu propisa koji je povoljniji za nju, a to je novi propis. Uzimajući u obzir to da je garantni akt tu da poboljša, a ne da oteža položaj stranke u čiju korist je izdat, svako drugo zakonsko rešenje bilo bi apsurdno. Drugi, ostavljeno je samoj stranci da prosudi šta je za nju povoljnije, da joj upravni akt bude izdat na osnovu garantnog akta (to jest starih propisa) ili na osnovu novih propisa. U suprotnom bi moglo da dođe do greške u proceni organa šta je za stranku povoljnije, posebno u situaciji u kojoj je novi propis u jednom delu povoljniji, a u drugom nepovoljniji za stranku.

Dakle, cilj trećeg izuzetka i odredbe kojom je stranci ostavljena mogućnost da se ne pozove na izdati garantni akt jeste primena povoljnijih propisa na stranku kojoj je izdat garantni akt, izuzev u slučaju retroaktivnog dejstva novih propisa.

Najzad, tvorci Predloga ZUP-a odlučili su se za to da se garantni akt uvodi tek posebnim zakonom, a na osnovu njegovih odredaba (o tome u daljem tekstu). Logična posledica toga, kao i činjenice da su određene vrste garantnog akta već uređene posebnim zakonima, jeste i odredba Predloga ZUP-a koja dozvoljava da se posebnim zakonom propišu dodatni izuzeci od obaveze izdavanja upravnog akta saglasno garantnom aktu. Primer četvrte vrste izuzetaka smo videli u Carinskom zakonu (izmena propisa). Predviđanje ovog izuzetka je bitno i zbog toga što Predlog ZUP-a propisuje da pojedina pitanja upravnog postupka mogu posebnim zakonom drukčije da se urede ako je to u pojedinim upravnim oblastima neophodno, ako je to u saglasnosti sa osnovnim načelima određenim ovim zakonom i ne smanjuje nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka zajemčenih tim zakonom. U suprotnom, ako ne bi predvideo mogućnost uvođenja drugih izuzetaka posebnim zakonom, postojeći zakoni koji uređuju različite vrste garantnih akata bi došli u koliziju sa ovom odredbom jer svaki dodatni izuzetak smanjuje nivo zaštite prava i interesa stranke u čiju korist je izdat garantni akt.

Drugo pitanje je pitanje pravne zaštite protiv garantnog akta i upravnog akta koji nije izdat saglasno garantnom aktu. Predlog ZUP-a daje pravo stranci da pobija upravni akt zato što nije izdat saglasno garantnom aktu, a ne postoji neki od izuzetaka koji su pominjani. Sam garantni akt, s druge strane, može da se napada žalbom zbog nezakonitosti, s tim da žalbu može da podnese treće lice koje tvrdi da bi mu izdavanje upravnog akta saglasno garantnom aktu bilo povređeno neko pravo ili

pravni interes, kao i nadležni državni organ ukoliko smatra da bi u tom slučaju bio povređen javni interes. Taj predlog svakako treba podržati jer bi se time izbegla mogućnost da se na osnovu nezakonitog garantnog akta donese nezakonit upravni akt pa da se tek onda potonji uklanja i njegove posledice otklanjaju. Dobija se i u vremenu i u kvalitetu rada uprave. S druge strane, licu na čiji zahtev je izdat garantni akt nije dozvoljeno da pobija taj akt žalbom, niti da neposredno pokrene upravni spor protiv takvog akta. Ratio legis ove odredbe jeste postojanje mogućnosti da to lice podnese zahtev za izdavanje upravnog akta saglasno garantnom aktu čija mu sadržina ne odgovara, te da zatim takav upravni akt pobija žalbom. U suprotnom, to lice bi moglo da povodom iste upravne stvari podnese dve žalbe, jednu protiv garantnog akta, a ako tu ne uspe, onda bi drugu moglo da podnese protiv upravnog akta donetog saglasno tom garantnom aktu. Time bi se posao drugostepenog organa potencijalno udvostručio. Čl. 19, st. 12 Carinskog zakona dozvoljava i da lice na čiji zahtev je izdat garantni akt podnese žalbu protiv samog garantnog akta. Ipak, time se ne smanjuje nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka koje su zajemčene Predlogom ZUP-om, mada se postavlja pitanje delotvornosti takve odredbe.

Da li bi kod garantnog akta trebalo predvideti poseban rok za njegovo izdavanje i koje bi bile posledice neizdavanja u predviđenom roku? Predlog predviđa shodnu primenu odredaba o upravnim aktima na garantne akte. Između ostalog, to bi značilo i da se odredbe o ćutanju uprave u slučaju podnošenja zahteva za izdavanje upravnog akta primenjuju i u slučaju neizdavanja garantnog akta. Shodna primena upućuje i na to da bi posledice ćutanja uprave bile iste u oba slučaja, to jest rok za izdavanje garantnog akta bi, takođe, bio instruktivan za organ i osim davanja prava na pravno sredstvo stranci, ne bi neposredno povlačio drugu vrstu sankcije.

U vezi sa svim prethodno iznetim je i pitanje da li bi garantni akt trebalo uvesti samim ZUP-om u sve upravne oblasti ili samo stvoriti osnovu za njegovo uvođenje posebnim propisima u odgovarajućim upravnim oblastima. Predlog ZUP-a je izabrao drugu opciju. Uzimajući u obzir to da je reč o novom institutu i da on postoji u tek nekoliko posebnih upravnih oblasti, trebalo bi ga uvesti postepeno i zasebno za svaku upravnu oblast, kad se organi pripreme za ovu vrstu delatnosti. U suprotnom, može se doći u situaciju da organi propuštaju rok za donošenje garantnog akta ili da njime neadekvatno odgovore na zahteve stranke, na primer davanjem uopštenog mišljenja o primeni određene odredbe i time obezvrede ovaj institut sa velikim potencijalom za poboljšanje pravne sigurnosti i, posebno, poslovnog okruženja. Trebalo bi prethodno da se stabilizuje zakonodavstvo u datoj upravnoj oblasti kako čestim izmenama propisa garantni akti ne bi bili obesmišljeni. Trebalo bi i da se uskladi praksa prvostepenih i drugostepenih organa uprave, ali i da se ona uskladi u većoj meri sa praksom Upravnog suda u datoj upravnoj oblasti, kako država ne bi odgovarala za štetu pričinjenu strankama koje su se pouzdale u izdati garantni akt. Takođe, iako Predlog ZUP-a sadrži supsidijarni rok od godinu dana od donošenja garantnog akta u kojem se stranci garantuje izdavanje upravnog akta saglasno garantnom aktu, taj rok verovatno neće biti primeren svim posebnim upravnim oblastima (da podsetimo, u Carinskom zakonu je rok tri godine od donošenja garantnog akta).

Ipak, trebalo bi biti oprezan kod uvođenja garantnog akta posebnim propisima. Zakon o državnoj pripadnosti i upisu plovila to odlično pokazuje. Iako pomenuti zakon koristi baš termin garantni akt, pitanje je da li je to najbolji primer ovog pravnog instituta. Naime, čl. 83 tog zakona propisuje da će lučka kapetanija u čiji je upisnik brod

unutrašnje plovidbe upisan kad primi predlog za prenos upisa broda unutrašnje plovidbe u upisnik brodova unutrašnje plovidbe druge lučke kapetanije, doneti rešenje kojim uslovno priznaje pravo stranci na prenos upisa broda unutrašnje plovidbe u upisnik brodova unutrašnje plovidbe koji vodi druga lučka kapetanija (garantni akt) i isto, sa izvodom iz upisnika brodova i ispravama, upućuje lučkoj kapetaniji u čiji upisnik brodova unutrašnje plovidbe se prenosi upis. Cilj zakona je, dakle, trebalo da bude unošenje dodatne pravne sigurnosti u ovu oblast. Zbog toga iznenađuje zakonsko rešenje po kojem takav garantni akt ne obavezuje lučku kapetaniju u čiji je upisnik brod upisan ako lučka kapetanija u čiji upisnik brod unutrašnje plovidbe treba da se upiše opravdano odbije upis. Tri se potencijalna problema javljaju kod ovakvog pravnog uređenja garantnog akta. Prvo, nije isti organ izdavalac garantnog akta i upravnog akta. Drugo, a logična posledica prvonavedenog, jeste neobaveznost garantnog akta u odnosu na lučku kapetaniju koja treba da izda upravni akt. Treće, određivanje tako širokog i neodređenog (nije pleonazam) pravnog standarda (opravdano odbijanje upisa) kao izuzetka od obaveze izdavanja garantnog akta saglasno upravnom aktu u neposrednoj je suprotnosti sa svrhom garantnog akta – podizanjem nivoa pravne sigurnosti. I to do te mere da ga obesmišljava. Dakle, saglasno principu *falsa nomination non nocet*, postavlja se pitanje da li je, uprkos upotrebljenom nazivu, ovde zaista reč o garantnom aktu u smislu odredaba Predloga ZUP-a. Najzad, posebno je čudna i odredba istog zakona koja propisuje da se odredbe o garantnom aktu shodno primenjuju i na slučaj kada je podnet predlog za prenos broda unutrašnje plovidbe iz jednog upisnika u drugi upisnik koji se vodi kod iste lučke kapetanije. Zašto tu uopšte postoji potreba za izdavanjem garantnog akta? Svrha ove posebne vrste garantnog akta je izbegavanje situacije u kojoj bi jedno plovilo moglo da ostane van bilo kojeg upisnika plovila. Do toga može da dođe samo ako se razlikuju mišljenja dve lučke kapetanije o uslovima za prenos upisa određenog plovila iz jednog u drugi upisnik, to jest ako je prenos garantnim aktom odobrila jedna lučka kapetanija, a druga ga je upravnim aktom odbila. U situaciji kad oba upisnika, onaj iz kojeg se plovilo briše i drugi u koje se plovilo upisuje, vodi ista lučka kapetanija, nema potrebe za donošenjem garantnog akta već se odmah može odlučivati upravnim aktom, te se prenos upisa dozvoliti ili uskratiti.

Uprkos potrebi preispitivanja nekih od konkretnih elemenata pravnog uređenja garantnog akta u određenim posebnim propisima, zauzet je stav da bi sam institut trebalo propisati ZUP-om i aktivno podržavati stvaranje uslova za njegovo uvođenje u što veći broj posebnih upravnih oblasti zato što povećava pravnu sigurnost, stvara predvidivo poslovno okruženje i otklanja glavni nedostatak mišljenja o primeni propisa koje daju organi uprave saglasno Zakonu o državnoj upravi – njegovu neobaveznost. Imajući u vidu uvođenje ovog instituta u naše pravo i problema koji on treba da reši, treba razmisliti i o izmeni Zakona o državnoj upravi propisivanjem obaveznosti mišljenja organa (ovo ne može da bude predmet regulisanja ZUP-a jer mišljenja prema Zakonu o državnoj upravi nisu ograničena na pojedinačne slučajeve, a ZUP se bavi isključivo pojedinačnim pravnim stvarima – upravnim stvarima). Primeri obavezujućih mišljenja, suštinski garantnih akta, postoje i u Zakonu o poreskom postupku i poreskoj administraciji i Zakonu o inspekcijskom nadzoru.

Upravni ugovori su ugovori zaključeni između javnopravnog subjekta, s jedne, i privatnopravnog subjekta, s druge strane. Upravni ugovori između dva javnopravna subjekta postoje u uporednom pravu. Kao model za uređenje takve vrste ugovora najčešće služe javnopravni ugovori u nemačkom pravu. Reč je o zaista korisnom institutu, koji omogućava uređenje prava i obaveza između javnopravnih subjekata sa ciljem ostvarenja nekog javnopravnog interesa. Primer takvog ugovora bi bio ugovor između dve ili više susednih jedinica lokalne samouprave o osnivanju zajedničke deponije za odlaganje otpada. Ipak, kako se tu ne odlučuje neposredno o pravima, obavezama i interesima, niti se na drugi način pravno ili faktički utiče na pojedince i organizacije, to nije materija ZUP-a, već zakona koji uređuju državnu upravu i lokalnu samoupravu.

Kauza upravnog ugovora je ostvarenje nekog javnog interesa, na primer, izgradnja autoputa kroz ugovor o koncesiji ili obavljanje javnih radova kroz ugovor o javnoj nabavci ili pružanje javnih usluga (na primer, javnog saobraćaja, snabdevanja vodom, električnog energijom) kroz ugovor o javno-privatnom partnerstvu. Javnopravni subjekt zaključuje ugovor radi stvaranja određene javne koristi za građane i pravna lica. Njihova pravna specifičnost ogleda se u odstupanjima od opšteg režima ugovornog (građanskog) prava kojima se ovlašćenja javnopravnog subjekta, radi ostvarivanja javnog interesa, pojačavaju u odnosu na drugu stranu ugovornicu. Takav režim predvideo je i Predlog ZUP-a dajući javnopravnom subjektu ovlašćenje da pod određenim uslovima raskine upravni ugovor, na primer, ako druga strana ugovornica ne pristane na izmenu ugovora ili ne ispunjava svoje obaveze, dok druga strana ugovornica nema takvo pravo, iako bi ga po opštem režimu ugovornog prava imala. Na ostale elemente upravnog ugovora supsidijarno se primenjuju odredbe Zakona o obligacionim odnosima.

Upravni ugovori su vrsta akata uprave koji su poznati u uporednom pravu. U Francuskoj, koja je uz Nemačku služila kao uzor za uređenje ove materije, postoje već više od jednog veka. Upravne ugovore su u svoje pravne sisteme uvele i države koje su nastale na prostoru SFRJ, a čiji upravni postupak se zasniva na istoj pravnoj tradiciji – Hrvatska i Crna Gora, a uvela ih je i Makedonija kroz zakon koji uređuje upravni spor.

Važno je razmotriti dva pitanja uređenja instituta upravnog ugovora u Predlogu ZUP-a.

Prvo je pitanje da li ZUP-om, kao opštim zakonom treba uvesti mogućnost zaključivanja upravnih ugovora u svim upravnim oblastima ili treba predvideti osnovne elemente pravnog uređenja upravnih ugovora u ZUP-u, dok bi se oni uvodili tek posebnim zakonima u odgovarajućim upravnim oblastima. Predlog ZUP-a iz 2012. godine je predviđao da se upravni ugovori ZUP-om uvode u tri oblasti – koncesije, javno-privatno partnerstvo i javne nabavke, dok se u ostalim oblastima mogu uvesti posebnim zakonom. Predlog ZUP-a čiji efekti se analiziraju predviđa da će upravni ugovori biti uvedeni tek posebnim zakonima.

U Predlogu ZUP-a prednost je data drugoj opciji – uvođenju upravnih ugovora u pravni sistem posebnim zakonima. Nekoliko je razloga za to.

Najpre, uvođenjem samim ZUP-om određenih vrsta imenovanih ugovora, kao što su, prvenstveno, ugovori o koncesijama, ugovori o javno-privatnom partnerstvu i ugovori o javnim nabavkama, u režim upravnih ugovora može dovesti do sukoba zakona i problema u njihovoj primeni. Javlja se problem tumačenja volje zakonodavca usled sukoba dva osnovna načela tumačenja prava – *lex specialis derogate legi generali* i

lex posterior derogat legi priori. Dakle, da li će se u praksi primeniti ZUP koji je opšti zakon, a kasniji ili zakoni koji već regulišu ove imenovane ugovore u našem pravnom sistemu (Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama i Zakon o javnim nabavkama), kao posebni, a raniji zakoni? Takođe, pisani sa jednom drugačijom paradigmatom – željom da se privuku investitori, ovi zakoni više štite privatnopravnu stranu ugovornicu od odgovarajućih odredaba Predloga ZUP-a. Kako onda to pomiriti sa osnovnom odredbom Predloga ZUP-a koja zabranjuje snižavanje propisanog nivo zaštite prava posebnim zakonom? Predlog ZUP-a zabranjuje da poseban zakon snizi nivo zaštite prava, a sam to čini u odnosu na navedene posebne zakone. Taj problem se izbegava uvođenjem upravnih ugovora posebnim zakonom. Prilikom donošenja ili izmene posebnog zakona obezbediće se usklađenost odgovarajućih odredaba ZUP-a i tih posebnih zakona. U suprotnom, rizikuje se da odredbe Predloga ZUP-a o upravnim ugovorima ostanu „mrtvo slovo na papiru“ i da se nastavi primena posebnih zakona ili, gore, da u praksi dođe do primene različitih propisa na istu vrstu ugovora ili različito tumačenje, koji bi stvorili pravnu nesigurnost i pogoršali poslovno okruženje, te samim tim obesmislili ovaj novi pravni institut.

Takođe, od Uprave za javne nabavke je pribavljen podatak da je samo u 2014. godini zaključeno **87.712** ugovora o javnim nabavkama. To je samo jedna vrsta uporednopravno i teorijski poznatih upravnih ugovora. Ukoliko bi se predvideo ostvarivanje prava na naknadu štete ili zaštita drugih prava iz upravnih ugovora u upravnom postupku ili upravnom sporu nastao bi rizik blokade organa uprave i/ili Upravnog suda tolikim brojem potencijalnih predmeta. To nas vodi sledećoj dilemi.

Drugo pitanje koje se postavlja kod upravnih ugovora je pitanje načina zaštite prava i interesa ugovornih strana.

Položaj organa je u tom pogledu bolji, što i jeste smisao upravnog ugovora (naglašena ovlašćenja javnopravnog subjekta u upravnom ugovoru), utoliko što organ može pod odgovarajućim uslovima da raskine ugovor, a to ne bi mogao da učini po opštem režimu ugovornog prava. Za naknadu štete bi organ i dalje morao da ide u parnični postupak, ali bi većinu drugih problema vezanih za zaključivanje, izvršavanje i prestanak ugovora mogao sam da reši upravnim aktom.

S druge strane, pitanje je koji put pravne zaštite obezbediti stranci. Predlog ZUP-a je predvideo da u većini slučajeva kad prava druge strane ugovornice mogu biti ugrožena organ donosi upravni akt – kad organ jednostrano raskida upravni ugovor ili kad odbija zahtev druge ugovorne strane za izmenu upravnog ugovora. Tu stranci na raspolaganju stoji upravnopravni put zaštite izjavljivanjem žalbe u upravnom postupku i/ili tužbe u upravnom sporu, već u zavisnosti od položaja organa koji je zaključio ugovor u upravnoj hijerarhiji. Taj sistem već funkcioniše u našem pravnom sistemu u pogledu navedenih imenovanih ugovora koji se u teoriji i uporednom pravu smatraju upravnim ugovorima. Ako se u postupku njihovog zaključenja, izvršenja ili prestanka donosi upravni akt, on se može pobijati upravnopravnim putem.

Ključno pitanje je šta raditi ako su prava druge strane ugovornice povređena bez donošenja upravnog akta, na primer neispunjavanjem ugovornih obaveza od strane javnopravnog subjekta. Kako tražiti izvršenje ugovora? Kako i pred kim zahtevati naknadu štete?

Predlog ZUP-a predvideo je da druga strana ugovornica ne može da raskine ugovor u slučaju da organ ne ispunjava svoje ugovorne obaveze. U tom slučaju ona može da izjavi prigovor organu, kao remonstrativno pravno sredstvo. To ima smisla. U suprotnom bi se izgubila razlika između upravnog ugovora i opšteg režima

ugovornog prava. Upravo ovo odstupanje ima za cilj da zaštiti javni interes čije ostvarenje je bilo razlog za zaključivanje upravnog ugovora. Zamislimo da je upravnim ugovorom povereno pružanje određene javne usluge građanima od strane privatnopravnog lica, na primer snabdevanje vodom. U slučaju da javnopravni subjekt, na primer, određena jedinica lokalne samouprave, ne isplati dugovano drugoj strani ugovornici, potonja bi raskinula ugovor i obustavila snabdevanje vodom građana te jedinice lokalne samouprave. Suština javnih usluga je u tome da se one pružaju redovno, nediskriminatorno i kvalitetno. Zato se one i poveravaju upravnim ugovorima u pravnim sistemima koji poznaju ovaj pravni institut. Neravnoteža pravnog položaja javnopravnog i privatnopravnog subjekta u upravnim ugovorima služi tome da se ovakve situacije izbegnu.

Ko, pred kim i kojim pravnim sredstvom treba da traži naknadu štete proistekle iz upravnog ugovora? Tri mogućnosti stoje na raspolaganju – da se naknada štete potražuje tužbom u parničnom postupku, da se potražuje tužbom u upravnom sporu i da se potražuje po prigovoru u upravnom postupku.

Traženje naknade štete u parničnom postupku u praksi već postoji. Problem ovog rešenja je to što obesmišljava institut upravnog ugovora. Uporednopravno i u teoriji jedna od ključnih karakteristika upravnih ugovora je to što se sporovi proistekli iz njih rešavaju u upravnom sporu i to u sporu pune jurisdikcije. To je posledica činjenice da sudovi koji odlučuju u upravnom sporu bolje razumeju javni interes, koji je kauza samog upravnog ugovora, od suda koji odlučuje u parničnom postupku, u kojem su angažovani privatni interesi, koji su jednake važnosti.

Ostaje, dakle, da se naknada štete potražuje neposredno u upravnom sporu ili po prigovoru pred organom uprave. I jedna i druga mogućnost imaju prednosti i nedostatke.

Prva prednost podnošenja zahteva za naknadu štete pred Upravnim sudom je u tome što se rokovi predviđeni Zakonom o obligacionim odnosima ne menjaju. Dužina tih rokova, to jest rokova zastarelosti u obligacionom pravu, omogućava otkrivanje mana volje i prestanak ugovora po tom osnovu, s jedne strane, kao i sporazumno razrešavanje sporova, s druge strane. Druga prednost je u tome što sudije Upravnog suda, po pravilu, imaju iskustva suđenja u parničnom postupku i bolje su obučeni za odlučivanje o naknadi štete nego organi uprave. Čak i ako nemaju iskustvo suđenja u parnici, sudije Upravnog suda bi i inače trebalo da imaju neophodna znanja zato što Zakon o upravnim sporovima predviđa mogućnost potraživanja naknade štete nanete izvršenjem nezakonitog upravnog akta u samom upravnom sporu. Glavna mana ovog zakonskog rešenja je nedostatak kapaciteta Upravnog suda i potencijalno veliki broj predmeta koji bi, bez ikakve trijaže direktno odlazio pred Upravni sud (još jednom, u 2014. godini zaključeno je 87.712 ugovora o javnim nabavkama). Drugi nedostatak se ogleda u tome što bi isti ugovor mogao teoretski, a i praktično da postane izvor dva spora pred Upravnim sudom. To bi se dogodilo ako bi nezadovoljna ugovorna strana podnela prigovor organu uprave zbog neispunjenja ugovornih obaveza (odluka doneta po prigovoru se može dalje osporavati žalbom u upravnom postupku i/ili tužbom u upravnom sporu), a u isto vreme neposredno od Upravnog suda zatražila naknadu štete. Dakle, isti ugovor bi bio izvor dva spora pred Upravnim sudom. Štaviše, i Upravni sud po tužbi za naknadu štete i organ uprave po prigovoru bi morali da razmatraju ista pitanja, pitanja nezakonitosti postupanja organa uprave, to jest neispunjenja ugovornih obaveza, jer je to osnov za naknadu štete. Ne samo što je to neefikasno, već potencijalno, barem u određenom

vremenskom periodu, može dovesti do različitih odluka o zakonitosti postupanja organa uprave. Uprkos činjenici da bi se to moglo otkloniti naknadnom odlukom Upravnog suda u drugom sporu ili nekim vanrednim pravnim sredstvom u upravnom postupku, to bi iziskivalo dodatno vreme i rad svih angažovanih državnih organa i stvorilo bi pravnu nesigurnost.

Prednost odlučivanja o naknadi štete po prigovoru je to što državnih službenika u organima uprave ima više nego sudija Upravnog suda. Takođe, postupak po prigovoru i, eventualno, posle toga po žalbi u upravnom postupku, mogli bi da smanje opterećenje Upravnog suda. Važnije od toga, o pitanju neispunjenja ugovornih obaveza od strane organa uprave i naknadi štete po tom osnovu bi se odlučivalo u istom postupku – po prigovoru. To znači da ne mogu dva različita spora povodom istog upravnog ugovora da dođu pred Upravni sud. Nedostatak ovakvog zakonskog rešenja jeste potreba za dodatnom obukom državnih službenika da odlučuju o naknadi štete. Ipak, ova primedba se donekle ublažava činjenicom da se upravni ugovori, prema Predlogu ZUP-a, uvode posebnim zakonima za svaku upravnu oblast posebno. To daje mogućnost organima da se pripreme i kroz obuku odgovarajućeg kadra za odlučivanje o naknadi štete. Pored toga, kad organ uprave raspravi pitanje neispunjenja ugovornih obaveza i ako utvrdi sopstveno nezakonito postupanje, skoro svi uslovi za naknadu štete su već utvrđeni (štetna radnja, uzročna veza, protivpravnost). Ostaje da se još utvrdi iznos štete. To se i pred organom uprave, kao i pred sudom, Upravnim ili sudom u parničnom postupku, može utvrditi veštačenjem. Takođe, u navođenim ugovorima (o javno-privatnom partnerstvu, o koncesijama i javnim nabavkama), organ uprave je strana koja pruža nekarakterističnu prestaciju, to jest plaća cenu usluge koju pruža druga strana. To olakšava utvrđivanje iznosa štete. Druga, bitnija mana jeste kratak rok za podnošenje prigovora. Time se derogiraju pravila o zastarelosti predviđena Zakonom o obligacionim odnosima (tri godine). To otežava otkrivanje mana volje i skraćuje vreme za sporazumno razrešenje spora. I ovaj nedostatak se može ublažiti edukacijom druge ugovorne strane o njenim pravima i produžavanjem roka za podnošenje ove vrste prigovora.

Radna grupa je izabrala da se o naknadi štete odlučuje po prigovoru. Kako bi se otklonio bitan nedostatak ovog zakonskog rešenja, Predlogom ZUP-a produžen je značajno rok za podnošenje ovog prigovora - šest meseci od propuštanja organa da ispuni obavezu iz upravnog ugovora.

Treba razmotriti i postupak u kojem bi javnopravni subjekt tražio naknadu štete koju pričinila druga ugovorna strana. Odlučivanje samog organa o naknadi štete prilikom raskida ugovora jedna je od mogućnosti. Ipak, deluje da bi u tom slučaju pravna neravnoteža između ugovornih strana bila prevelika čak i za upravni ugovor. Ostaju druge dve mogućnosti – da organ potražuje naknadu štete u sudskom postupku, bilo u parničnom postupku bilo u upravnom sporu. Izabrano je da se, dok se eventualno kapaciteti upravnog sudstva ne uvećaju, ostane pri važećem rešenju po kojem organ uprave potražuje štetu u parničnom postupku. Odluke donete po prigovoru mogu da budu osporene nakon žalbe ili neposredno pred Upravnim sudom. Ovim zakonskim rešenjem se sprečava da prigovori idu neposredno pred Upravni sud i da na taj način izazovu zagušenje upravnog spora. U svakom slučaju, pravu branu ovom scenariju predstavlja odredba kojom se upravni ugovori uvode posebnim zakonom. Zbog toga zakonodavac treba da posebno vodi računa o stanju i kapacitetima upravnog sudstva kad bude uvodio upravni ugovor u određene upravne oblasti.

Jedinstveno upravno mesto. Ideja uvođenja jedinstvenog upravnog mesta je da se omogući stranci da umesto obraćanja većem broju organa ili vođenju više postupaka kod istog organa radi priznavanja određenog prava ili međusobno povezanih prava koja proističu iz jedne ili više povezanih upravnih stvari, može da na jednom mestu dobije sve relevantne informacije u vezi sa tim, da podnese samo jedan zahtev, komunicira samo sa jednim organom i da na kraju na tom mestu dobije i odgovarajuće rešenje. Primer bi bio rođenje deteta koje podrazumeva više postupaka koji se tiču ličnog imena, državljanstva, zdravstvenog osiguranja. Na ovaj način bi se znatno smanjio gubitak vremena stranke i eliminisali nepotrebni troškovi. S druge strane, bitno bi se unapredila organizacija i koordinacija nadležnih organa, lakše uočile nepotrebne procedure i zahtevi i povećala delotvornost njihovog rada. Takođe, ovim bi se stvorio pravni osnov za pojedine primere iz prakse gde su organi samoinicijativno krenuli u pravcu olakšavanja položaja stranke i povećanje efikasnosti svoga rada. Rešenja Predloga ZUP-a su po pitanju načina uređivanja jedinstvenog upravnog mesta krajnje fleksibilna, kako bi omogućila stalno proširivanje kruga situacija u kojima se ono može uspostaviti, kako bi se podstakla inovativnost u pogledu načina organizovanja, informacione povezanosti i saradnje organa i sl. Fleksibilnost odredbi Predloga ZUP-a je važna zbog toga što predmet ZUP-a ne mogu biti organizaciona pitanja u smislu kada će se, na koji način i u kom broju organizovati jedinstvena upravna mesta. To mora da bude rezultat funkcionalnih i organizacionih analiza zajedničkih radnih grupa u vezi sa upravnom stvari ili više povezanih upravnih stvari za koje je nadležan veći broj organa i predmet posebnih materijalnih i organizacionih zakona i drugih propisa ili prakse organa.

S druge strane, uspostavljanje jedinstvenog upravnog mesta ne bi smelo da smanji pravnu sigurnost ili na bilo koji način oteža položaj stranke. Istina, postoji i mišljenje da ne bi trebalo omogućiti stranci da može da podnese zahtev svakom od organa, nego da to može učiniti samo na jedinstvenom mestu koje je definisano, a da se dati organ organizuje kroz mrežu područnih organizacionih jedinica da se približi strankama. To rešenje ipak nije prihvaćeno. Naime, stranka može da bira da li će zahtev podneti na jedinstvenom upravnom mestu ili neposredno nadležnom organu. Razlog za ovaj izbor leži u tome što bi organi koji uvode jedinstveno upravno mesto morali da se potrudu da ga organizuju na takav način da to stranci bude povoljnije, te da je time privuku da zahtev podnese na jedinstvenom upravnom mestu. U suprotnom, mogli bi se dogoditi da jedinstveno upravno mesto ne bude bolje rešenje za stranku (mogla je, na primer, da podnese zahtev u bilo kojoj organizacionoj jedinici nadležnog organa, a sad može samo na jednom mestu, koje je od nje udaljenije nego organizaciona jedinica u kojoj je prethodno mogla da podnese zahtev), što bi se kosilo sa samim smislom uvođenja ovog instituta. U Sloveniji je Vlada uredbom o kancelarijskom poslovanju odredila koje su to upravne stvari (životne situacije) i koje je jedinstveno upravno mesto za svaku od njih. Obrazloženje je da se time realizuje koordinaciona uloga Vlade i obezbeđuje postizanje saglasnosti o uspostavljanju jedinstvenog upravnog mesta. Takođe, ističe se da se uredba mnogo lakše i brže može menjati od zakona. S druge strane, u ZUP-u je prihvaćeno mišljenje da je ovo isuviše kruto rešenje i da bi trebalo omogućiti veću slobodu u pogledu izbora propisa kojim će se to urediti, davanja mogućnosti organima da se sami dogovaraju i mogućnosti da se probaju određena rešenja u praksi. Takođe, imalo se u vidu i da pojedini od ovih organa mogu biti različitog karaktera - republički, pokrajinski, organi jedinica lokalne samouprave, javne agencije, javna preduzeća i

javne ustanove. U vezi sa tim, moguće je i da bi bile neophodne neke promene u pogledu nadležnosti ili na primer, poveravanje pojedinih poslova određenom organu ili organizaciji koji ih do sada nisu imali (na primer, u gore navedenom slučaju - bolnici). Konačno, uspeh ove veoma dobre ideje jedinstvenog upravnog mesta u potpunosti zavisi od dobre organizacije, temeljne obuke službenika koji bi na njima radili, ali i onih koji bi rešavali predmete ili pružali podatke u povezanim nadležnim organima, kao i od potpunih i ažurnih (službenih) evidencija i dobre informaciono-komunikacione povezanosti nadležnih organa.

Predlog ZUP-a uvodi pravne osnove za formalnu i neformalnu **elektronsku komunikaciju** između organa i stranke, uključujući i **elektronsko dostavljanje**. Do elektronske komunikacije dolazi uz saglasnost stranke ili kad je to propisom određeno. Prvi deo ove odredbe štiti stranke koje nemaju mogućnosti ili ne žele da komuniciraju elektronskim putem, kao i organe koji još uvek nemaju potrebne materijalne, tehničke i ljudske kapacitete neophodne za ovaj vid komunikacije sa strankama. Drugi deo omogućava razvoj elektronske komunikacije putem propisivanja obaveze i za organ i za stranku da komuniciraju elektronskim putem i to tamo gde obe strane imaju potrebne resurse. Predlog ZUP-a uređuje samo osnove elektronske komunikacije, dok detaljnije uređenje prepušta zakonima koji se bave elektronskim komunikacijama, elektronskim potpisom, elektronskim dokumentom, elektronskim poslovanjem, kao i zakonu koji će u budućnosti urediti oblast elektronske uprave. Cilj je da se ZUP ne učini podložnim čestim izmenama koje zahteva izmena tehnologije i kapaciteta uprave u ovoj oblasti, već da se menjaju posebni zakoni koji regulišu ovu relativno brzo promenljivu oblast.

Elektronska komunikacija i jedinstveno upravno mesto, uprkos neophodnim početnim ulaganjima za uspostavljanje sistema, znatno smanjuju troškove građana, privrede i organa uprave na duži rok.

Odredbe o **ličnom dostavljanju** izmenjene su u odnosu na važeći ZUP. Ako se stranka ne nađe na adresi na kojoj treba da se izvrši dostavljanje, po važećem pravu dostavljač je dužan da još jednom pokuša uručenje. Po Predlogu ZUP-a to nije slučaj. Dostavljač samo ostavlja pismeno na mestu na kojem je trebalo da bude uručeno i po isteku roka od 15 dana smatra se da je dostavljanje izvršeno.

Ovim izmenama se štiti javni interes, ubrzava celokupan postupak i onemogućava izbegavanje dostavljanje akata koji su nepovoljni za stranku. S druge strane, stranka je zaštićena time što će znati da bi akt trebalo da joj bude dostavljen, bilo tako što je postupak pokrenut njenim zahtevom, bilo tako što je postupak pokrenut po službenoj dužnosti, a koji nije u interesu stranke, prema novom rešenju Predloga ZUP-a, morao da bude pokrenut dostavljanjem zaključka o pokretanju postupka. Takođe, ako postoje opravdani razlozi zbog kojih stranka nije mogla da primi pismeno, može se tražiti vraćanje u pređašnje stanje. Dakle, postignut je odgovarajući balans između potrebe da se spreče procesne zloupotrebe i potrebe da se zaštite savesne stranke. Praktična primena ove odredbe Predloga ZUP-a zahteva pravilnu primenu odredaba drugih zakona, na primer odredaba o obavezi prijavljivanja promene prebivališta, odnosno boravišta.

Kod **postupaka koji se pokreću po službenoj dužnosti**, ali ne u interesu stranke (što je pravilo) neophodno je da **stranka bude obaveštena o pokretanju postupka**. To je ključna pretpostavka za realizaciju načela o pravu stranke na izjašnjavanje, odnosno zaštite elementarnih procesnih prava stranke i njenog aktivnog učešća, a i izraz načela ekonomičnosti da se izbegne poništavanje rešenja i ponovno vođenje

istog postupka. Takođe, time se ublažavaju i vrlo stroga pravila o dostavljanju koja sadrži Predlog ZUP-a, jer je stranka upoznata sa pokretanjem i vođenjem postupka i očekuje da joj akti vezani za postupak mogu biti dostavljeni. Ovo zakonsko rešenje neće prouzrokovati dodatni posao niti troškove organima uprave. Poziv koji bi oni i inače trebalo da pošalju strankama kako bi im omogućili učešće u postupku i koji bi trebalo da sadrži poziv strankama da se izjasne o odlučnim činjenicama može da bude deo zaključka o pokretanju postupka, koji predviđa Predlog ZUP-a.

Predlog ZUP-a **menja koncept zaključaka i rešenja** koji postoji u važećem zakonu. Važeći ZUP predviđa da su rešenja glavni akti koji se donose u upravnom postupku i da se njima meritorno odlučuje o upravnoj stvari, dok su zaključci procesni akti. Među zaključcima ima onih koji su akcesorni akti, to jest njima se upravlja postupkom, a na kraju postupka se donosi rešenje, kao glavni, meritorni akt i onih koji nisu akcesorni akti, to jest oni kojima se okončava postupak, bez potrebe da se u toj stvari donese rešenje (zaključci o odbacivanju zahteva za pokretanje postupka, o odbacivanju žalbe i o obustavljanju postupka). Protiv potonjih, ali i još nekih zaključaka (na primer, o prekidu postupka) može se izjaviti posebna žalba (ili tužba), dok se odluke sadržane u ostalim zaključcima mogu pobijati samo u okviru žalbe (ili tužbe) na rešenje, kao glavni akt. Građani od ovakvog teorijskog pristupa u zakonu nemaju nikakvu praktičnu korist, naprotiv. Zbog toga Predlog ZUP-a nudi praktičnije rešenje u kojem se rešenjima odlučuje o upravnim stvarima, ali i o svim procesnim pitanjima koja su takvog značaja da za sobom povlače pravo stranke da ih neposredno napadne odgovarajućim pravnim sredstvom (žalbom ili tužbom). Time se, zapravo, položaj stranaka poboljšava jer će znati da kad je odlučeno rešenjem (osim ako je izričito propisano drugačije) mogu protiv njega da izjave pravno sredstvo – žalbu u upravnom postupku ili tužbu u upravnom sporu, dok zaključke mogu napadati samo pravnim sredstvom protiv rešenja. Ovo zakonsko rešenje će zahtevati kratko privikavanje organa uprave i prilagođavanje termina u posebnim zakonima (koje je i inače planirano), a doneće strankama korist koja prevazilazi teret pomenutih privikavanja i prilagođavanja.

"Ćutanje uprave" - postavlja se pitanje na koji način naterati prvostepeni organ da donese rešenje. Naravno, samo ukoliko nisu u pitanju druge okolnosti koje ga sprečavaju da pravovremeno donese rešenje (na primer, (ne)postupanje same stranke, objektivne okolnosti - prirodne nepogode ili enormno povećanje broja predmeta u određenom periodu, primera radi u slučaju azilanata). Tu bi verovatno trebalo kombinovati više mera: a) individualizacija odgovornosti (koju prati disciplinska odgovornost), b) korišćenje mogućnosti elektronske uprave (na primer, redosled prijema predmeta, praćenje njihovog toka, približavanje krajnjeg instrukcionog roka i sl.) v) poboljšanje kvaliteta stručnog usavršavanja pripravnika i kontinuiranog stručnog usavršavanja službenika radi stalnog sticanja novih znanja i veština prilagođenih promenama propisa, naučnog i tehnološkog razvoja i društvenih okolnosti, g) pronalaženje skupa mera koje će ovaj problem prevazići kod poverenih poslova (u vezi sa tim, neophodne su izmene zakona koji uređuju poveravanje poslova, ovlašćenja organa čiji su poslovi povereni u smislu proširenja njegovih mogućnosti da preuzme poslove rešavanja upravnih stvari kada se oni ne vrše ili se ne vrše u predviđenim rokovima, oduzimanje ili neuplaćivanje budžetskih sredstava za ove poslove, i sl.).

Radna grupa razmatrala je i mogućnost da predvidi da se ćutanje uprave smatra prihvatanjem zahteva stranke. To nije prihvaćeno iz tri razloga. Prvi, ne postoji u

uporednom pravu primer zemlje koja zakonom o opštem upravnom postupku propisuje opštu pozitivnu pretpostavku ćutanja uprave. To se svuda čini u posebnim upravnim oblastima. Nakratko je makedonski ZUP sadržao takvu odredbu, ali su je ubrzo ukinuli jer se loše pokazala u praksi. Drugo, takva odredba bi znatno uvećala korupciju. Dovoljno bi bilo da ovlašćeno službeno lice obavlja na vreme veliki deo svog posla, ali da tačno odabrane predmete zanemari i time prećutno usvoji nezakonite i nelegitimne zahteve stranaka. Treće, predlog da se takva jedna odredba unese u Predlog ZUP-a ima smisla samo ako se time ubrzava postupak, ali ni do toga verovatno ne bi došlo jer bi u svim onim predmetima gde je organ namerno ili slučajno propustio da odbije nezakonit i/ili neopravdan zahtev stranke, morao kasnije da se vodi postupak po vanrednim pravnim sredstvima kako bi se takav akt uklonio. To bi onda zahtevalo i daleko veće angažovanje javnog tužioca na otkrivanju nezakonitog rada i korupcije. Ovo pogotovo važi za jednostranačke upravne postupke, koji predstavljaju ubedljivu većinu svih upravnih postupaka, jer tu nema suprotne stranke da reaguje na korupciju i nezakonit rad.

Predlog ZUP-a je uveo raskidni rok za podnošenje žalbe u slučaju ćutanja uprave. Po važećem režimu i rešenjima ZUP-a postoji samo odložni rok za nastupanje ćutanja uprave, nakon čega stranka stiće pravo da podnese pravno sredstvo (žalbu ili tužbu) bez vremenskog ograničenja, odnosno sve dok organ ne donese upravni akt kojim okončava postupak. Takođe, rok za odlučivanje organa o zahtevu stranke je instrukcionog karaktera i istekom roka se postupak ne okončava.

Unošenjem raskidnog roka za podnošenje žalbe u slučaju ćutanja uprave, nakon čega se smatra da je postupak okončan i da se žalba ne može podneti rešava dva problema koja mogu nastati u praksi. Prvi, da stranka nerazumno kasno podnese žalbu, a da je u međuvremenu došlo do jedne ili više izmena propisa koji uređuju datu upravnu stvar. Propisi, po pravilu, sadrže prelazne odredbe kojima se predviđa da se na postupke započete pre njihovog donošenja odnosno izmene primenjuju propisi koji su važili u vreme pokretanja tih postupaka. To znači da bi stranka podnošenjem žalbe protiv ćutanja uprave ostala u režimu propisa koji su važili ranije, što može stvoriti pometnju u pravnom sistemu i znatno otežati rad organa u praksi. Drugi, ćutanje uprave ne okončava postupak. To znači da će se na taj postupak i u slučaju izmene propisa, po pravilu, primenjivati propisi koji su važili u vreme njegovog započinjanja. U slučaju da su izmene zakonodavstva povoljnije za stranku od ranijih propisa, ona će biti sprečena da iskoristi prednost novog pravnog uređenja upravne stvari jer njen postupak još uvek nije okončan.

Prigovor je novo pravno sredstvo koje uvodi Predlog ZUP-a. Prigovor je remonstrativno pravno sredstvo, to jest izjavljuje se subjektu koji je preduzeo upravno postupanje čija zakonitost i/ili celishodnost se prigovorom napada. Uporednopravno posmatrano, postoje pravni sistemi, pogotovo oni sa razvijenim višestepenim upravnim sudstvom (na primer, Nemačka), koji umesto žalbe, kao devolutivnog pravnog sredstva, poznaju prigovor, remonstrativno pravo sredstvo, kao opšte pravno sredstvo u upravnom postupku. Naš pravni sistem poznaje prigovor samo u određenim posebnim upravnim oblastima i to sasvim izuzetno (na primer, oblast radiodifuzije).

Prigovor je unet u Predlog ZUP-a s ciljem da se upravna postupanja koja ne predstavljaju upravni akt – upravne radnje, upravni ugovori, pružanje javnih usluga – uvedu u postojeći sistem upravnopravne zaštite sa što je moguće manje izmena tog sistema. Naime, prigovor se izjavljuje protiv ovih upravnih postupanja radi dobijanja

upravnog akta kojim se odlučuje o njihovoj zakonitosti i/ili celishodnosti. Jednom izdati upravni akt daje stranci mogućnost da koristi redovne puteve upravnopravne zaštite, tako što protiv odluke o prigovoru može da izjavi žalbu u upravnom postupku i/ili tužbu u upravnom sporu, već u zavisnosti od položaja subjekta koji je preduzeo upravno postupanje u upravnoj hijerarhiji.

Na sličan način su i Crna Gora i Hrvatska uredile prigovor.

O prigovoru kod upravnih ugovora je već bilo reči (v. iznad). Važno je razumeti značaj prigovora kod upravnih radnji i pružanja javnih usluga. Preduzimanje ove dve vrste upravnog postupanja nije regulisano Predlogom ZUP-a (izuzev jedne vrste upravnih radnji koja je uređena i postojećim ZUP-om na identičan način – izdavanje javnih isprava). Ono je uređeno posebnim propisima. Ono što je regulisano jeste pravna zaštita u slučaju njihovog nezakonitog i/ili necelishodnog (ne)preduzimanja – i to kroz opisani mehanizam izjavljivanja prigovora, dobijanja upravnog akta i mogućnosti da stranka dalje štiti svoja prava i interese uobičajenim upravnopravnim putem (žalba, tužba). Značaj prigovora se sastoji upravo u tome što dosad nije postojao upravnopravni put zaštite od nepravilnosti u njihovom preduzimanju. Licima čija prava i interesi bi bili povređeni nepravilnim preduzimanjem ovih vrsta upravnog postupanja stajale su dve mogućnosti na raspolaganju. Oni su mogli da traže naknadu pričinjene štete ili da podnesu nekakvu pritužbu subjektu koji ih je preduzeo. Nedostatak prve mogućnosti je u tome što šteta koja se može potraživati u parničnom postupku ne mora uvek nastati ili traženje naknade štete u sudskom postupku može biti neisplativo (bilo zbog neznatnog iznosa štete, bilo zbog njene nesrazmere sa sredstvima (vreme i novac) koja treba angažovati u parničnom postupku). Mana druge opcije leži u činjenici da je reč o običnoj predstavi po kojoj organ može ali ne mora da postupi, a ne o pravnom sredstvu. Prigovor je taj koji otklanja ovu prazninu u postojećem sistemu pravne zaštite. On daje mogućnost stranci da svoja prava i interese zaštiti bilo pred subjektom koji je preduzeo postupanje, bilo pred višom upravnom instancom ili Upravnim sudom. Kao primer navodimo situaciju u kojoj je licu uskraćeno snabdevanje električnom energijom u kući ili stanu, to jest van poslovnih prostorija. Tu ne dolazi u obzir naknada štete, a predstavka upućena snabdevaču nema karakter pravnog sredstva po kojem on mora da postupi. Dakle, lice nema odgovarajuću zaštitu, a kvalitet njegovog života značajno se smanjuje. Prigovor se, takođe, može izjaviti i protiv nepreduzimanja upravnih radnji u postupku administrativnog izvršenja.

Svaka pravna zaštita, pa i ova, ima svoju cenu. Cena se ogleda u potencijalnom povećanju obima posla subjekata koji preduzimaju upravne radnje i pružaju javne usluge. Procenu tog povećanja teško je napraviti uzimajući u obzir činjenicu da ovakva vrsta pravne zaštite, protiv ovakvih akata i aktivnosti u našem pravnom sistemu gotovo da ne postoji. Pokušaj procene biće učinjen na dva načina.

Prvi, upoređićemo podatke o pritužbama koje su građani izjavljivali protiv radnji pripadnika Uprave policije. Te radnje predstavljaju upravne radnje, po pravilu, prinudne. Zakon o policiji predviđa poseban dvostepeni mehanizam zaštite od nepravilnog postupanja – pred rukovodiocem organizacione jedinice (najčešće rukovodiocem policijske stanice) i, za one koji nisu zadovoljni odlukom rukovodioca, pred posebnim komisijama u drugom stepenu. To dosta liči na sistem prigovora (remonstrativno pravno sredstvo) i žalbe na rešenje o prigovoru (devolutivno pravno sredstvo). Prema izveštaju Biroa za pritužbe i predstavke Ministarstva unutrašnjih poslova, u 2014. godini podneto je 1.904 pritužbe u prvom stepenu (rukovodiocima

organizacionih jedinica), a drugostepenim komisijama je ustupljeno na rad 611 pritužbenih predmeta. Dakle, u 68% slučajeva su podnosioci pritužbi bili zadovoljni odlukom rukovodioca organizacione jedinice. Tek je jedna trećina njih zatražila da o pritužbi odluči drugostepena komisija. To pokazuje i da remonstrativno pravno sredstvo može da bude efikasno. Najbolji pokazatelj očekivane učestalosti prigovora bio bi količnik ukupnog broja preduzetih radnji pripadnika policije protiv kojih se može podneti pritužba i broj pritužbi u jednoj godini. Kako prvi podatak ne postoji, procena se mora učiniti prema značaju ovih radnji i obimu posla po organizacionim jedinicama koje odlučuju o pritužbama. Ako se uzme u obzir broj osnovnih organizacionih jedinica policije (policijskih stanica) i značaj koji ove upravne radnje mogu da imaju za lica prema kojima su preduzete, broj pritužbi i nije toliko velik. U Srbiji postoji 118 policijskih stanica. Proizlazi da je bilo 16 pritužbi godišnje po policijskoj stanici. To svakako nije moglo značajnije da optereti ove organizacione jedinice, niti deluje nesrazmerno značaju koji ima za lica koja na ovaj način dobijaju pravnu zaštitu.

Drugi način da se proceni broj potencijalnih prigovora jeste korišćenje podataka iz uporedivih zemalja. Hrvatska je skoro uvela ovakav sistem zaštite u svoj pravni sistem. Uzimajući u obzir zajedničko pravno nasleđe, vrlo slično uređenje ovog pravnog instituta, verovatnoj sličnosti u sklonostima građana jedne i druge države upotrebi različitih vrsta pravnih sredstava i sličnosti u veličini BDP-a (broj stanovnika nije uporediv, ali se srazmerno razlici mogu uvećati procene za Srbiju), hrvatsko iskustvo u tom pogledu može biti od velike koristi. Prema podacima dobijenim od hrvatskog Ministarstva uprave u 2013. i 2014. godini, protiv upravnih postupanja koja ne predstavljaju izdavanje upravnog akta podneto je svega 14 prigovora. Dakle, iako se zakon primenjuje već pet godina, institut zaštite putem prigovora tek treba da zaživi u praksi.

Uvođenje mogućnosti **odricanja stranke od prava na žalbu** kako bi rešenje što pre dobilo svojstvo konačnosti i pravnosnažnosti, zasnovano je na delotvornoj realizaciji prava stranke i ekonomičnosti postupka. Time se stranci ili strankama omogućava da brže ostvare druga prava čije ostvarenje zavisi od nastupanja konačnosti, odnosno pravnosnažnosti rešenja. Ipak, imajući u vidu da to može biti na štetu drugih lica, u slučaju kada je prvostepeni organ zaključkom odbio zahtev određenog lica da mu se prizna stranačka legitimacija u prvostepenom postupku, Predlog ZUP-a je predvideo da se i to lice mora odreći prava na žalbu kako bi rešenje postalo konačno i pravnosnažno. Time se izbegava naknadno ponavljanje postupka po istom osnovu, te samim tim povećala pravna sigurnost. To zakonsko rešenje predstavlja kompromis između suprotstavljenih načela ekonomičnosti, s jedne strane, i načela delotvornosti i prava na izjašnjavanje stranke (lica koja smatra da bi trebalo da bude stranka u postupku), s druge strane.

Predlog ZUP-a propisuje da stranka **u žalbi može da iznese nove činjenice i dokaze**, ali samo pod uslovom da ih bez svoje krivice nije mogla izneti u prvostepenom postupku. Ista odredba postoji i kod ponavljanja postupka po tom osnovu. Time se ubrzava celokupan postupak tako što se daje mogućnost stranci da odmah iznese takve činjenice i dokaze, a ne da čeka da rešenje postane konačno pa da traži ponavljanje postupka. U isto vreme, sprečavaju se zloupotrebe procesnih ovlašćenja time što se zahteva savesnost stranke koja nove činjenice i dokaze iznosi.

Predlog ZUP-a propisuje obavezu drugostepenog organa da u slučaju **ponovljenog ćutanja uprave**, to jest u slučaju da je žalba izjavljena zbog ćutanja prvostepenog

organa, a da zatim po nalogu drugostepenog organa za donošenje rešenja, takođe, nije postupljeno, mora sam meritorno da odluči o upravnoj stvari. Time se sprečava „ping-pong efekat“, to jest situacija u kojoj stranka ide od prvostepenog do drugostepenog organa i obratno, bez meritornog odlučivanja i jednog i drugog. Ovo rešenje ima dva opravdanja. Prvo, upitnik poslat organima državne uprave sa pitanjem koliko često se ovakva situacija događa u praksi pokazao je da ona predstavlja retkost. Dakle, bez većeg opterećenja drugostepenih organa moći će u praksi da se pomogne strankama koje se suočavaju sa tako grubim zloupotrebama organa uprave. Drugo, postoji određena nedoslednost u domaćem upravnom pravu koja se ogleda u činjenici da Upravni sud u slučaju pasivnog nepostupanja po presudi, to jest nedonošenja upravnog akta u izvršenju njegove presude, mora da odluči u punoj jurisdikciji (uz ispunjenje određenih uslova koji predstavljaju primereno ograničenje za meritorno odlučivanje suda u upravnim stvarima, ali ne i za odlučivanje drugostepenog organa, kao organa uprave), a da drugostepeni organ u slučaju nepostupanja prvostepenog organa po njegovom rešenju ima ovlašćenje da stvar opet reši kasatorno, to jest da pobijani upravni akt samo poništi i predmet vrati na ponovno odlučivanje prvostepenog organu. Na taj način prava i interesi stranke ostaju u praksi nezaštićeni.

Ovo zakonsko rešenje zahteva uspostavljanje valjanih mehanizama kontrole rada prvostepenog od strane drugostepenog organa (obuka, ocenjivanje, disciplinski postupak, regresiranje od državnog službenika koji je pričinio štetu takvim postupanjem, itd.), ali ne zahteva povećanje kapaciteta drugostepenih organa uprave jer odgovori državnih organa uprave pokazuju da se ova situacija retko događa u praksi.

Podaci prikupljeni u postupku analize efekata Predloga ZUP-a pokazali su da prvostepeni organi gotovo nikad ne koriste mogućnost da zamene sopstveno ožalbeno rešenje u slučaju osnovanosti žalbe. Svrha tog instituta je povećanje efikasnosti celokupnog upravnog postupka, stranka brže ostvaruje svoja prava i interese, a i manje se opterećuju drugostepeni organi. Izigravanje ove odredbe zakona je u praksi često posledica neangažovanja prvostepenih organa u postupku po žalbi, uprkos zakonskim odredbama. Kako bi se situacija izmenila, Predlog ZUP-a predviđa obavezu prvostepenog organa da uz žalbu, pored spisa predmeta, drugostepenom organu pošalje i svoj **odgovor na žalbu, u kojem je dužan da oceni sve navode žalbe**. Time će se ubrzati celokupan upravni postupak, bilo tako što će se prvostepeni organ, koji je već morao da analizira i da odgovori na žalbene navode, češće odlučivati na zamenu sopstvenog ožalbenog rešenja, ili će se olakšati posao drugostepenom organu, koji uz obrazloženje prvostepenog rešenja, dobija i pravnu analizu navoda žalbe od prvostepenog organa.

Sistem vanrednih pravnih sredstava je redefinisani i pojednostavljen, ali ne na način da se izvrše isključivo ili prvenstveno "kozmetičke" promene, bez suštinskog napretka u ovom delu zakona.

Najpre su otklonjene nedoslednosti koje postoje u važećem ZUP-u, a zatim praznine u pravnoj zaštiti.

Važeći ZUP sadrži nekoliko nedoslednosti. Prvo, jedan od razloga za poništavanje rešenja po osnovu službenog nadzora nije vremenski ograničen (čl. 253, st. 1, tač. 5 - ako je rešenje doneto kao posledica prinude, iznude, ucene, pritiska ili druge nedozvoljene radnje). To čini upravne akte koji sadrže taj oblik nezakonitosti ništavim, a ne rušljivim. Oni ne mogu protekom vremena da konvalidiraju. Sledi da to

predstavlja razlog za oglašavanje rešenja ništavim. Drugo, razlog za ukidanje rešenja po osnovu službenog nadzora (čl. 253, st. 2) je očigledna povreda materijalnog zakona. Postavlja se pitanje zašto je ovaj oblik nezakonitosti sankcionisan samo ukidanjem, a ne i poništavanjem rešenja. Proizlazi da to predstavlja manje značajan oblik nezakonitosti nego oni koji su osnov za poništavanje upravnog akta po službenoj dužnosti, na primer, mesna nenadležnost organa koji je doneo rešenje. Treće, pitanje je i zašto drugostepeni ili nadzorni organi ne bi mogli da uklone svoje nezakonite akte iz istih razloga i pod istim uslovima pod kojim mogu da uklone nezakonite akte prvostepenog organa po osnovu službenog nadzora. I drugostepeni organ ili nadležni organ bi mogli da načine iste greške prilikom rešavanja upravne stvari, na primer, da pogrešno primene materijalni zakon. Četvrto, pitanje je praktične, pa i teorijske razlike između oglašavanja rešenja ništavim i poništavanja rešenja i vrednosti takvog razlikovanja. Posledice su iste – akt se uklanja kao da nikad nije postojao u pravnom sistemu. Štaviše, čl. 259, st. 1 ZUP određuje da su njihove posledice iste. Teorijsko razlikovanje po kojem jedan način uklanjanja ima konstitutivni karakter (ponišćavanje), a drugi deklarativni (oglašavanje ništavim) jer, navodno, u potonjem slučaju je upravni akt od početka bio ništav i nikakve pravne posledice nije mogao da proizvede, ne nalazi uporište u praksi. Pravna ili faktička nemogućnost izvršenja određenog akta, kao jedan od razloga za oglašavanje rešenja ništavim, mogu da nastupe tek nakon donošenja upravnog akta, na primer, zabranom lova određene vrste životinja za koju je prethodno izdata lovna dozvola. Proizlazi da jedinu razliku čini rok za uklanjanje upravnog akta. To znači da bi se oglašavanje ništavim rešenja moglo smatrati poništavanjem bez vremenskog ograničenja. Novi Zakon o upravnom postupku Crne Gore je predvideo poništavanje u slučajevima koji su prema važećem ZUP-u osnov za oglašavanje rešenja ništavim. Pored nedoslednosti, koje Predlog ZUP-a otklanja, pravna zaštita u važećem ZUP-u ima i određene praznine.

Prvo, u praksi veoma opasan oblik nezakonitosti - nepružanje uputstva o pravnom sredstvu stranci ili davanje pogrešnog uputstva - daje strankama za pravo samo da postupe po važećim propisima ili po uputstvu. Postavlja se pitanje šta može neuka stranka da učini ukoliko joj je dato uputstvo da nema pravnog sredstva na raspolaganju. Dok ona shvati da takva mogućnost postoji kratki rokovi za žalbu (15 dana) i tužbu (30 dana) mogu lako da isteknu, čak i rok za povratak u pređašnje stanje (objektivni rok od tri meseca) daje jako malo vremena nekoj stranci da se zaštiti. Kako je pomoć stranci jedno od osnovnih načela upravnog postupka, propisano je da nepoučavanje ili pogrešno poučavanje stranke o pravu na pravno sredstvo predstavlja osnov za poništavanje upravnog akta i odrediti duži rok od par meseci, barem godinu dana (što je najkraći rok kod vanrednih pravnih sredstava).

Drugo, krupan nedostatak sistema vanrednih pravnih sredstava po važećem ZUP-u je nemogućnost uklanjanja zakonitih upravnih akata donetih na zahtev stranke, a koji naknadno postaju prepreka stranci za ostvarenje nekog drugog prava. Primera radi, stranka koja je ostvarila uslove za penziju u Srbiji i nekoj drugoj državi sa kojom Srbija nema potpisan međunarodni ugovor koji uređuje ovo pitanje mogla bi da dođe u situaciju da joj se pravo na penziju ne priznaje u drugoj državi zato što je to pravo ostvarila u Srbiji. Ako bi penzija bila veća u drugoj državi, stranci bi odgovaralo da se akt ukloni, a pravni mehanizam za tako nešto ne bi postojao. Potreba za uvođenje ovakvog vanrednog pravnog sredstva prepoznata je i u hrvatskom i crnogorskom zakonu.

Treće, u praksi se javio problem da organ ne može uvek da postupi po preporuci Zaštitnika građana, uprkos tome što je zaista učinio nepravilnost i što želi da postupi po preporuci. Čak i ako hoće da postupi po preporuci Zaštitnika građana, organ ponekad mora da uloži vanredni napor da pronađe odgovarajući pravni put za tako nešto. Taj problem se može rešiti uvođenjem posebnog osnova za poništavanje, ukidanje ili izmenu upravnog akta na predlog Zaštitnika građana. Time preporuke Zaštitnika građana ne bi postale obavezujuće, jer bi se to kosilo sa samom prirodom njegovih ovlašćenja i njegovog položaja, ali bi se omogućilo organu da uvek kad to hoće i bez ulaganja posebnog napora može po njima da postupi. Time bi se i postupanje po preporukama Zaštitnika građana učinilo ekonomičnijim, bržim i efikasnijim.

Najzad, sistem vanrednih pravnih sredstava u važećem ZUP-u je nepregledan usled razlika koje postoje u osnovima za njihovu upotrebu, nadležnosti organa koji po njima postupaju, ovlašćenju i rokovima za njihovo izjavljivanje ili upotrebu po službenoj dužnosti, po posledicama njihove upotrebe (menjanje, ukidanje, poništavanje akta). Iako se sve razlike ne mogu ukloniti, sistem bi mogao da se pojednostavi spajanjem određenih pravnih sredstava i ujednačavanjem ovlašćenja za podnošenje i upotrebu po službenoj dužnosti, kao i propisivanjem nadležnosti i prvostepenih i drugostepenih ili nadzornih organa da po njima odlučuju. Na primer, mogli bi da se spoje razlozi za poništavanje i ukidanje po osnovu službenog nadzora i osnovi za oglašavanje rešenja ništavim, koje bi postalo poništavanje bez vremenskog ograničenja, ili da se spoje osnovi za vanredno ukidanje i ukidanje zakonitog rešenja.

Uređenje **postupka administrativnog izvršenja** gotovo da nije menjano u odnosu na važeći ZUP. Takvo postupanje nalazi opravdanje u činjenici da organi državne uprave kojima je poslat upitnik sa pitanjem da li je neophodno nešto izmeniti u ovom delu zakona nisu imali nikakve primedbe na važeću pravnu regulativu. Bitnija izmena je uvođenje mogućnosti da u postupku izvršenja neposrednom prinudom asistenciju organu koji izvršava upravni akt može da pruži i komunalna policija, a ne samo Ministarstvo unutrašnjih poslova. Pored toga, kao što je pomenuto, u slučaju neizvršenja upravnog akta, može se izjaviti prigovor protiv nepreduzimanja upravnih radnji koje su sastavni deo izvršenja. Ovo je značajno zato što u suprotnom stranci stoji na raspolaganju samo zahtev za naknadu štete u parničnom postupku ili podnošenje predstavke, a što, često, neće predstavljati delotvorno sredstvo pravne zaštite (v. iznad deo o prigovoru). Važeći ZUP nije predvideo takvu mogućnost zato što komunalna policija nije postojala kad je on usvojen. S druge strane, problemi koji se javljaju u vezi sa nedostatkom finansijskih sredstava za sprovođenje izvršenja ne mogu se rešavati ZUP-om, nego kvalitetnijim planiranjem budžetskih rashoda, za šta je pretpostavka postojanje relevantnih podataka koji proističu iz praćenja stanja po ovom pitanju. Konačno, disciplinska, materijalna i, eventualno, neka druga odgovornost mogu "podstaći" službenike da se prevaziđe problem specifičnog "ćutanja uprave" u izvršenju rešenja, ako je problem isključivo na subjektivnom planu.

U pogledu **prelaznih odredaba** neophodno je ostaviti dovoljno vremena kako bi se ispunile sve neophodne pretpostavke za urednu primenu ZUP-a (obuka službenika, funkcionalne analize i preraspodela službenika, uvođenje savremene informacione i komunikacione tehnologije, uspostavljanje ili redefinisavanje i ažuriranje službenih evidencija, organizacione promene, edukacija stranaka, itd.). Smatra se da bi 12 meseci od dana stupanja na snagu ZUP-a bio period u kome bi se sve ove aktivnosti

mogle sprovesti. Imajući u vidu dugotrajnu primenu važećeg ZUP-a (sa malim izmenama), pretpostavka uspešnih obuka je i izbegavanje nepotrebnih izmena, koje nisu zasnovane na realnim potrebama života ili promenama tehnike i tehnologije.

S druge strane, pojedine odredbe zahtevaju raniju primenu. Reč je, na primer, o odredbama po kojima je organ dužan da po službenoj dužnosti pribavlja podatke o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija. Ovo naročito jer takva odredba postoji i u važećem ZUP-u, ali se uglavnom ne primenjuje. Stoga je ona podignuta na nivo načela i razrađena je odgovarajućim odredbama, uz predviđanje prekršajne odgovornosti. Zato je u prelaznim i završnim odredbama predviđeno da ove odredbe počinju da se primenjuju istekom 90 dana od dana stupanja ZUP-a na snagu), uz istovremeno onemogućavanje pozivanja organa na odredbe posebnih zakona koji drugačije uređuju ovo pitanje.

Sa aspekta pravne sigurnosti i problema koji se u praksi pojavljuju, neophodno je ZUP-om jasno odrediti propise koji se primenjuju pri postupanju u upravnim stvarima. Naime, posebni zakoni ne definišu uvek koji će se propisi primenjivati u situacijama kada je od momenta započinjanja postupka do njegovog okončanja došlo do promene propisa. U vezi sa tim je i problem koji nastaje usled nedostavljanja zaključka o pokretanju postupka stranci, tako da ona ne može sa sigurnošću da zna kada je postupak pokrenut. Stoga se predlaže da se, ako posebnim zakonima nije drugačije određeno, u momentu odlučivanja primenjuju propisi koji su važili u vreme pokretanja postupka - što znači u momentu podnošenja zahteva stranke ili obaveštavanja stranke o pokretanju postupka. Ako je u pitanju više stranaka, onda je to momenat podnošenja prvog zahteva, odnosno momenat dostavljanja zaključka o pokretanju postupka prvoj stranci. Ako, pak, o zahtevu stranke još nije odlučeno, a novi propis je povoljniji za stranku, onda će se primeniti novi propis.

Jedan od ključnih problema novog ZUP-a, koji karakteriše i druge zakone, je **njegova uspešna primena**. U vezi sa tim neophodno je preduzeti veći broj međusobno povezanih mera:

1) potrebno je sprovesti široku obuku svih službenika koji primenjuju ZUP, kako bi se upoznali sa novim institutima i rešenjima i kako bi došlo do promene načina razmišljanja u smislu jačanja servisne uloge nadležnih organa. S druge strane, potrebno je upoznati građane sa njihovim novim pravima i generalno statusom u upravnom postupku.

2) u pogledu posebnih zakona neophodno je izvršiti usklađivanje sa novim rešenjima Predloga ZUP-a u definisanim rokovima, pri čemu bi "teret dokazivanja" potrebe za specifičnim uređenjem pojedinih pitanja (gde je to dopušteno) trebalo da bude na organima koji te specifičnosti ističu.

3) Praćenje stanja u oblasti primene ZUP-a, radi uočavanja mogućih problema i predlaganja mera za njihovo prevazilaženje (promena zakona i drugih propisa, obuka, dodatna oprema, promena načina organizovanja).

Praćenje stanja bi trebalo da predstavlja jedan od ključnih poslova državne uprave. Međutim, u praksi se njemu iz različitih razloga (nepostojanje dovoljne svesti o važnosti ovoga posla, nedovoljna analitička znanja i veštine, nepostojanje ažurnih evidencija o relevantnim podacima i sl.) ne pridaje dovoljan značaj. Posledica je da se nedovoljno razumeju problemi i njihovi uzroci u određenoj oblasti, usled čega se često predlažu neodgovarajuća rešenja i mere. Slično je i u oblasti primene ZUP-a. Organi ne raspolažu elementarnim podacima na osnovu kojih bi se mogla utvrditi uspešnost primene zakona, uočiti nedostaci i njihove vrste (na primer, nedovoljan

broj službenih lica neophodnih za rešavanje u upravnim stvarima, slaba organizacija posla, nedostatak određene opreme ili softverskih programa i sl.), a samim tim i preduzeti upravo one mere koje će omogućiti prevazilaženje uočenih problema. Tako, na primer, ne postoje podaci o broju prvostepenih postupaka po organima/oblastima, o broju izjavljenih žalbi, o broju odbačenih, odbijenih i usvojenih žalbi, o izjavljenim vanrednim pravnim sredstvima i njihovim posledicama, o stepenu izvršenja rešenja i razlozima neizvršenja i sl. Ova činjenica je otežala ili onemogućila sprovođenje kvalitetnije analize efekata ZUP-a i o njoj se mora voditi računa, kako bi se u budućnosti stvorile pretpostavke za neku novu ex ante analizu.

Očigledna je potreba za ažurnim vođenjem evidencija. Međutim, tu bi trebalo pažljivo odabrati ključne podatke, koji mogu najbolje pružiti sliku stanja stvari. U suprotnom, došlo bi do nepotrebnog opterećivanja službenika statističkim poslovima čiji bi pozitivni efekti bili neznatni, a sa druge strane to bi im onemogućavalo da obavljaju druge, relevantne, poslove. Ovo posebno dobija na značaju u vremenu smanjivanja broja zaposlenih i povećanja efikasnosti rada. Imajući u vidu značaj ovih evidencija, trebalo bi upravo prilikom njihovog uspostavljanja uložiti najveći napor da se kreativno odaberu oni podaci koji će se pratiti u dužem vremenskom periodu, jer bi se stalnim menjanjem izbora relevantnih podataka izgubila njihova uporedivost.

Pored uspostavljanja evidencija, neophodno je obezbediti i službenike koji će se baviti analitičkim poslovima i raspolagati odgovarajućim znanjima i veštinama. U vezi sa tim, stručno usavršavanje ima nemerljiv značaj. Takođe, potrebno je obezbediti centralizovane analize (na nivou službe Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu) za sve organe koji primenjuju ZUP (uz obavezu da oni dostavljaju standardizovane izveštaje), ali takođe i "decentralizovane" analize koje će se sprovoditi po oblastima/organima državne uprave, kao i po ostalim organima i organizacijama koji primenjuju ZUP. Sve navedene analize bi, pored predlaganja kasnijih izmena i dopuna ZUP-a, trebalo da posluže za usklađivanje posebnih zakona, ali i za preraspodelu službenika, analizu potreba za stručnim usavršavanjem, unapređenje informaciono-komunikacionih sistema, unapređenje organizacije poslova i sl.

Kao što je pomenuto, a u vezi sa praćenjem stanja, poseban značaj u periodu posle usvajanja Predloga ZUP-a imaće postupak usaglašavanja posebnih zakona sa njegovim rešenjima. Suština će biti u izražavanju svih specifičnosti posebnih oblasti, ali upravo i samo tih specifičnosti. Time bi se "teret dokazivanja" o potrebi drugačijeg uređenja pojedinih pitanja preneo na predlagače posebnih zakona i obezbedilo bi se veće jedinstvo sistema upravnog postupanja. Hrvatska je u tom pogledu preduzela određene mere. Naime, nadležno ministarstvo daje mišljenja na nacрте zakona i drugih propisa s aspekta usklađenosti sa odredbama ZUP-a. Nažalost, pokazalo se da, usled nedostatka sankcije za neuvažavanje tih mišljenja, u praksi se još uvek predlažu zakoni koji propisuju drukčije postupanje od onog kako je propisano ZUP-om (i to po pravilu pozivanjem na usklađivanje s direktivama EU). Zato je hrvatskom Strategijom razvoja javne uprave 2015-2020 predviđeno propisivanje obaveze pribavljanja prethodne izjave o usklađenosti posebnih propisa s odredbama ZUP-a u postupku upućivanja predloga propisa vladi. Ovaj mehanizam je zamišljen tako da bez pribavljene izjave o usklađenosti propisa sa ZUP-om zakonski predlozi koji sadrže procesne odredbe neće moći da budu upućeni u zakonodavnu proceduru.

Rešenja ZUP-a su neposredno povezana sa nizom drugih zakona. Stoga je pri njihovoj izradi, izmenama i dopunama neophodno obezbediti potpunu koordinaciju.

To je pretpostavka njihove usklađenosti i uspešne primene. Iako je to u ovom trenutku teško obezbediti, najbolje bi bilo da se pripremaju i predlože skupštini u paketu. Reč je, prvenstveno, o Zakonu o upravnim sporovima, Zakonu o državnoj upravi i Zakonu o državnim službenicima.

U pogledu Zakona o upravnim sporovima, sledeća pitanja su od značaja: pojam upravne stvari, broj stepena organizacije sudske kontrole uprave (gde je, najpre, merodavan Zakon o uređenju sudova), način utvrđivanja činjeničnog stanja i stepen oslanjanja na činjenično stanje koje je utvrđeno u upravnom postupku i potreba postojanja dva upravna i dva upravnosudska stepena.

U pogledu Zakona o državnoj upravi, neophodno je razmotriti da li je potrebno preispitati i uskladiti načela vršenja uprave, preispitati vrste i definicije poslova državne uprave (naročito kod pružanja javnih usluga), u vezi sa garantnim aktom - da li mišljenje organa treba da bude obavezujuće, ojačati ovlašćenja republičkih organa i povećati odgovornost nosilaca javnih ovlašćenja u pogledu poverenih poslova i poverenih javnih ovlašćenja.

U pogledu Zakona o državnim službenicima, Predlog ZUP-a pruža pouzdanije kriterijume za ocenjivanje državnih službenika kada postupaju u upravnim stvarima, kao i za individualizaciju i povećanje odgovornosti za obavljanje ove vrste poslova državne uprave. Takođe, ujednačavanjem statusa zaposlenih u organima AP i jedinicama lokalne samouprave, kao i javnim agencijama, javnim preduzećima i javnim ustanovama, ali i nezavisnim regulatornim telima u pogledu poslova postupanja u upravnim stvarima, trebalo bi da dođe do ujednačavanja kvaliteta obavljanja ovih poslova. U vezi sa ujednačavanjem ukupnog pravnog režima službenika u javnoj upravi je i ujednačavanje plata za obavljanje ove kategorije poslova.

Povezano sa problemima u vezi sa dostavljanjem upravnih akata strankama (kada počinju da teku prekluzivni rokovi) neophodno je uskladiti rešenja planiranog Zakona o elektronskoj upravi, obezbediti uredno prijavljivanje promene prebivališta i boravišta i povećati odgovornost (potencijalnih) stranaka u vezi sa tim.

3. Da li su razmatrane mogućnosti za rešavanje problema bez donošenja akta?

4. Zašto je donošenje akta najbolji način za rešavanje problema?

Status quo opcija ne može dati željene efekte imajući u vidu da rešenja u važećem ZUPu uopšte ne uređuju pojedine procesne institute na način koji odgovara promenjenim društvenim i tehničko-tehnološkim okolnostima (npr. nepostojanje pravne osnove za: mogućnost izdavanja garantnog akta, korišćenje mogućnosti i prednosti elektronske uprave, uvođenje jedinstvenog upravnog mesta i sl.) ili ih ne uređuju na odgovarajući način (npr. pojam upravne stvari, neobaveznost obrazlaganja odstupanja od postojeće upravne ili sudske prakse, neobaveznost obaveštavanja stranke o pokretanju postupka po službenoj dužnosti - čime joj se onemogućava da od samog početka postupka realizuje svoja procesna prava, nepostojanje individualne odgovornosti za traženje podataka od stranaka koje organ može sam da pribavi, za neopravdano "ćutanje uprave", način pružanja pravne zaštite kod upravnih radnji i pružanja javnih usluga, nedostaci u sistemu vanrednih pravnih lekova i sl.). Navedeni problemi ne bi se mogli rešiti bez promene propisa -

npr. isključivo finansijskim merama (npr. ulaganjem u savremenu informaciono-komunikacionu tehnologiju) sprovođenjem stručnog usavršavanja državnih službenika i drugih zaposlenih lica koja primenjuju ZUP ili informativnim kampanjama usmerenim ka građanima, pravnim licima i drugim strankama. Imajući u vidu obim i vrstu promena koje se predlažu na planu uređivanja procesnih odnosa u upravnim stvarima, model izmena i dopuna važećeg ZUP-a ne bi bio odgovarajući i uneo bi brojne poteškoće u primeni ovog zakona. Stoga je neophodno doneti novi ZUP.

5. Na koga će i kako najverovatnije uticati rešenja u ZUP-u?

Imajući u vidu da se praktično svi građani i pravna lica, kao i drugi subjekti kojima je priznato svojstvo stranke u upravnom postupku, svakodnevno učestvuju u brojnim postupcima radi priznavanja prava ili utvrđivanja obaveza, rešenja u ZUP-u imaju najširi uticaj. S druge strane, najveći broj državnih službenika, ali i službenika organa AP i jedinica lokalne samouprave, kao i javnih agencija, nezavisnih regulatornih i kontrolnih tela, pa i javnih preduzeća i javnih ustanova, od procesnih zakona u najvećoj meri primenjuje odredbe ZUP-a pri donošenju upravnih akata. Takođe, potrebno je imati u vidu da je novim ZUP-om proširen pojam upravnih akata i da je proširena njegova primena na upravne ugovore, upravne radnje i pružanje javnih usluga, sa aspekta stvaranja pretpostavki za obezbeđenje novog vida zaštite subjekata prema kojima se primenjuju upravne radnje, odnosno korisnika javnih usluga, čime se gore prethodno navedene kategorije subjekata, pojavljuju u novim ulogama u ZUP-u, nesumnjivo je da će posledice ovog zakona biti izuzetno raširene.

6. Kakve troškove će primena ZUP-a izazvati građanima i privredi, a naročito malim i srednjim preduzećima?

Zakon o opštem upravnom postupku spada u zakone koji imaju značajan efekat, s obzirom da se odnosi na sve građane Republike Srbije, te je važno analizirati troškove i koristi koje će primena ovog zakona doneti. Ipak, njegova opštost, krovni, i u velikom delu neobavezujući, karakter, nameću pitanje koliko je svrsishodno, a i izvodljivo, raditi detaljnu ex-ante analizu efekata. Holandsko iskustvo¹ sa ZUP-om koji je u primeni već desetina godina nam govori da je u slučaju takvih sistemskih zakona mnogo veća korist od ex-post nego ex-ante analiza. Metodologija ex-ante analize efekata propisa kakva se koristi u Evropskoj uniji nije dovoljno prilagođena analizi ovakvih zakona, naročito zbog izražene socijalne komponente efekata koje ovakvi zakoni imaju, a koju je teško predvideti. S tim u vezi, razmatra se da se uvede obaveza evaluacije efekata primene ZUP-a u određenim vremenskim intervalima (npr. na pet godina, kao što je slučaj sa holandskim ZUP-om).

S obzirom na to da je ZUP jedan sistemski zakon i da ne možemo proceniti obim i dinamiku usklađivanja sistema sa novim ZUP-om, teško je unapred pouzdano proceniti ne samo socijalne, već i administrativne i fiskalne troškove ovog zakona. Sam Predlog ZUP-a ostavlja mogućnost organima da počnu da koriste

¹ "Evaluating Administrative Procedure Acts – a Dutch Meta-Study", Anne Meuwese & Michiel Scheltema, 2014.

elektronsku komunikaciju tek kad se steknu neophodni uslovu/ostvare kapaciteti za taj vid komunikacije. Analizom trenutnog stanja utvrdili smo da postoji velika neujednačenost među organima javne uprave kako u postupanju, procedurama i odnosu prema stranci, tako i u tehničkoj opremljenosti. S tim u vezi, nekim organima će biti lakše da se prilagode novinama koje novi ZUP donosi, dok će drugima biti potrebno vreme, i podrška. Pored toga, teško je napraviti granicu između troškova koje će zakon kao takav nametnuti organima javne uprave, s jedne strane, i troškova koje će nametnuti npr. uvođenje e-uprave kao komplementarne mere za stvaranje jedne moderne države, s druge strane. Novi ZUP predstavlja samo pravni osnov za uvođenje određenih instituta efikasne i delotvorne uprave koja se ponaša odgovorno prema svojim građanima. Donošenje ZUP-a je samo prva aktivnost na tom putu, koja treba da bude praćena uspostavljanjem tehničkih i suštinskih preduslova za potpuno uvođenje e-uprave, kampanjom i promocijom novih e-usluga koje budu uvođene, obukom službenika koji rade na njima, itd. Akcionim planom za reformu javne uprave u RS 2015-2017 predviđeno je da bi sprovođenje ovih aktivnosti na nivou državne uprave (ne i lokalne) iznosilo oko 500.000 EUR (procena Direkcije za elektronsku upravu, MDULS). Konkretno, u pitanju su dve aktivnosti: 1) Obezbeđivanje uslova za elektronsku komunikaciju sa organima državne uprave u sprovođenju upravnog postupka, i 2) Tehničko opremanje organa državne uprave i obuka zaposlenih za rad sa novim informacionim tehnologijama.

Troškove implementacije samog ZUP-a kao takvog je teško proceniti, jer će primena većine odredaba zavisiti od kapaciteta samih organa, dinamike usklađivanja posebnih zakona i brzine razvoja e-uprave. Ipak, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave je procenilo koliko će implementacija ZUP-a koštati samo ministarstvo u prve dve godine, kada su očekivani troškovi i najviši (zbog jednokratnih i kratkoročnih troškova prilagođavanja). Pregled ovih troškova u naredne dve godine dajemo ispod:

- **Konsultantske usluge za pravni okvir - 100.000 evra**
 - Priprema podzakonskih akata za Zakon o upravnom postupku u 2016. godini i priprema posebnih zakona za Zakon o upravnom postupku u 2017.
- **Jačanje kapaciteta - 700.000 evra**
 - 2016. godina – 400.000 evra
 - Priprema dela priručnika za polaganje državnog stručnog ispita za upravni postupak
 - Formiranje jedinice u MDULS za praćenje sprovođenja ZUP-a, kao i priprema obuke i obuka zaposlenih u ovoj jedinici
 - Analiza potreba za obukama za različite ciljne grupe, razvoj metodologije obuka, identifikacija 100 budućih trenera na svim nivoima vlasti i sprovođenje treninga trenera
 - Radionice - pet regionalnih radionica za načelnike opštinskih uprava/gradonačelnike i načelnike okruga (ukupno 200 ljudi); tri radionice za zaposlene u pravosudnim organima (ukupno 100 ljudi)
 - 2017. godina – 300.000 evra

- Sprovođenje 50 obuka koje izvode obučeni treneri
- Razvoj elektronske obuke za ZUP (oko 100.000 evra)
- **Promotivna kampanja - 100.000 evra**
 - Komunikaciona kampanja za ZUP i principe dobrog upravljanja - priprema komunikacione strategije i sprovođenje iste u 2016. (oko 60.000) i 2017. godini (oko 40.000)

S obzirom da će razmena podataka iz službene evidencije biti obavezujuća za sve organe, nezvano za tehničku opremljenost tih organa (tj. organi će morati da razmenjuju podatke tradicionalnim putem ukoliko ne mogu elektronskim), to znači da će primena novog zakona prouzrokovati određene troškove ovim organima, ali i smanjenje prihoda. Naime, organi više neće moći da zahtevaju od stranke da im dostavi dokumenta ili overene kopije dokumenata² koja oni već imaju u službenoj evidenciji, te će izostati i prihodi koje organi trenutno ubiraju naplaćujući izdavanje ovih dokumenata. Ipak, ovaj gubitak prihoda za organe će biti manji nego što će biti uštede koje će ostvariti građani. Razlog tome je što cena koju građanin trenutno mora da plati za izdavanje uverenja o državljanstvu na primer, nije u celom svom iznosu prihod za državu, s obzirom da postoje troškovi štampe, troškovi papira i troškovi vremena koje državni službenik mora da provede na obradi ovog zahteva. Ovde se upravo kriju uštede za državu, iako manje intuitivne nego one za građane.

Najveća korist za državu u tom smislu svakako jeste oslobađanje kapaciteta i njihova efikasnija preraspodela, a i jačanje. Naime, primena novog ZUP-a sa novinama koje uvodi, imaće za posledicu oslobađanje određenih službenika koji su se bavili poslovima koji su suvišni (kao što je izdavanje dokumenata koji već postoje u službenoj evidenciji) i mogućnost njihovog upošljavanja na poslovima na kojima nedostaje kapaciteta. Ovo je naročito važno za državnu upravu koja je, kako smo videli u nedavnoj analizi opšte države³, u svojim određenim delovima vrlo prenapregnuta. Takođe, u toku izrade Predloga ZUP-a, došli smo do podatka o vrlo neujednačenoj opterećenosti izvršilaca u različitim organima. Na primer, dok u Sektoru za građevinske poslove i građevinsko zemljište (MGSI) jedan izvršilac odlučuje u proseku o 409 žalbi u toku godine, a u Upravi carina (MF) o 215 žalbi godišnje, u isto vreme jedan izvršilac u Sektoru finansija, ljudskih resursa i zajedničkih poslova MUP-a odlučuje o svega 5 žalbi godišnje, a u Ministarstvu kulture 12. Pored toga, drugi najveći problem uprave u Srbiji jeste njena slaba kvalifikaciona struktura. Primena novog ZUP-a će značiti obuku određenih državnih službenika za nove poslove, kako onih koji će nastaviti da rade iste poslove (ali na novi način), tako i onih koji će biti prekvalifikovani za druge, potrebnije, poslove.

Kao što je već pomenuto, novi ZUP će u dugom roku doneti veće uštede građanima nego što će nametnuti troškove državi. S obzirom da više novca u rukama građana znači veću agregatnu tražnju, to znači i da će povećanje

² Na primer, iako je Izvod iz matične knjige rođenih u oktobru 2010. godine postao trajan dokument i time prestala potreba vađenja tog dokumenta na svakih šest meseci, neki organi i dalje traže overene kopije tog izvoda koje koštaju približno isto kao i original tog izvoda.

³ Pozicioni dokument "Moderna država – Racionalna država", MDULS, jun 2015. godine

poreskih prihoda po tom osnovu smanjiti (a u nekom trenutku i potpuno anulirati) negativan fiskalni uticaj koji će određene odredbe izazvati. Primere ušteda za građane navodimo u sledećem pitanju.

Što se tiče malih i srednjih preduzeća, novi ZUP im neće nametnuti nikakve troškove. Mala i srednja preduzeća će imati samo koristi od ovog zakona, isto kao i građani. Uštede će najviše osetiti mala preduzeća ili preduzetnici koji nemaju puno zaposlenih i koji sada troše puno vremena u postupcima sa organima javne uprave.⁴

7. Da li su pozitivne posledice donošenja ZUP-a takve da opravdavaju troškove koje će on stvoriti?

Imajući u vidu glavne ciljeve Predloga zakona o opštem upravnom postupku, kao što su modernizovanje organa uprave i pojednostavljivanje upravnog postupka, na sledećim primerima ćemo ilustrativno ukazati samo na deo finansijskih ušteda i koristi za građane primenom novih rešenja i pravnih instituta koje uspostavljaju nove zakonske odredbe.

Osim finansijskih koristi, koje se ogledaju u uštedi troškova i vremena, građani će svoja prava i pravne interese moći da, na potpuniji, pouzdaniji i komforniji način ostvare u saradnji sa javnom upravom, koja je orijentisana prema njima. Na taj način javna uprava se transformiše u servis građana, pružajući im usluge u skladu sa potrebama, na kvalitetan, ujednačen i pristupačan način.

Odredbama Predloga zakona o opštem upravnom postupku uspostavlja se viši nivo pravne sigurnosti kroz ostvarivanje principa predvidivosti, transparentnosti i efikasnosti čime se formira pogodno poslovno okruženje, naročito za investicije. Javna uprava neposredno primenjujući propise u upravnoj materiji postaje siguran oslonac za uspešno obavljanje privredne delatnosti, naročito malih i srednjih preduzeća. Primer 1: Jedan organ – više usluga

Promena dokumenata usled promene prezimena. Kao primer više usluga koje pruža isti organ, a za koje se danas podnosi odvojen zahtev na odvojenim šalterima iste institucije, uzećemo primer promene ličnih dokumenata po venčanju, u slučaju da jedan od supružnika odluči da promeni prezime. Istraživanja pokazuju da osam do 18 odsto žena odluči da zadrži devojačko prezime po udaji. S obzirom da su uglavnom žene te koje menjaju prezime, uzećemo ovaj podatak kao aproksimaciju za izračunavanje ukupnog broja supružnika koji promene prezime u toku jedne godine, i to najkonzervativniju procenu, tj. da 82% novovenčanih lica mora da promeni lična dokumenta zbog promene prezimena. U Beogradu je broj zaključenih brakova u 2013. godini iznosio 9.408⁵, što znači da je broj supružnika koji su menjali dokumenta po venčanju bio oko 7.715. Od svih dokumenata koja supružnik treba da promeni, u ovoj analizi ćemo kao primer uzeti samo lična dokumenta koja izdaje

⁴ Jedino što bi se moglo smatrati troškom za građane i privredu juse jednokratni troškovi usklađivanja u smislu važenja elektronskog sertifikata kako bi se moglo pristupiti e-uslugama. To je proces koji je besplatan (ukoliko građanin ima ličnu kartu sa čipom) i koji ne oduzima puno vremena. Ipak, to nije direktna posledica ovog zakona, tako da se u ovoj analizi nećemo baviti tim troškom.

⁵ Republički zavod za statistiku (RZS)

MUP kako bismo predstavili slučaj više usluga koje pruža jedan organ. Kao primer ćemo uzeti promenu lične karte, pasoša i vozačke dozvole.

Pregled procene troškova za promenu ova tri dokumenta dajemo u Tabeli 1.1. koja prikazuje kako status quo troškove, tako i potencijalne troškove u slučaju pune primene relevantnih odredaba iz Predloga ZUP-a, a koje se tiču jedinstvenog upravnog mesta (u ovom slučaju jednog šaltera) i obaveze organa javne uprave da razmenjuju dokumenta iz službene evidencije.

Trenutna praksa u većini opština u Srbiji je da supružnik prvo mora da promeni ličnu kartu, kako bi sa istom mogao podneti zahtev za promenu pasoša i vozačke dozvole. Ovo podrazumeva dva odlaska u MUP i tri čekanja u redu, s obzirom da se u većini opština ovi zahtevi podnose odvojeno. Pored toga, s obzirom da je za promenu ovih dokumenata potrebno na uvid doneti i izvod iz matične knjige venčanih, izvod iz matične knjige rođenih i uverenje o državljanstvu, to znači da lice mora izdvojiti vreme i novac i za vađenje ovih dokumenata. Neretko se ova dokumenta moraju izvaditi u različitim opštinama, što podrazumeva odlazak i čekanje u redu u tri opštine. Naravno, ima slučajeva da se sva tri dokumenta mogu izvaditi u jednoj opštini, te za ovaj primer uzimamo da su to u proseku dve opštine. Pored toga, važno je naglasiti da smo u toku ove analize došli do saznanja da je praksa po opštinama iznenađujuće neujednačena. Velike razlike postoje i među beogradskim opštinama, te o razlikama o drugim jedinicama lokalne samouprave u Srbiji ne treba ni govoriti. Razlikuju se cene usluga, metodi prikupljanja i dostavljanja podataka, procedure, procesi... S jedne strane, ima opština koje već primenjuju član 126. postojećeg ZUP-a (npr. Gornji Milanovac, Kraljevo, Leskovac), dok u drugim opštinama na dva šaltera jedan do drugog, traže dostavljanje istih dokumenata za ostvarivanje dva prava iz iste oblasti.

Tabela 1.1.
Troškovi promene ličnih dokumenata po promeni prezimena nakon venčanja (RSD)

	Status quo	Predlog ZUP-a
Promena lične karte		
Izvod iz matične knjige venčanih	400	0
Izvod iz matične knjige rođenih	400	0
Uverenje o državljanstvu	700	0
Obrazac	928,8	928,8
Troškovi tehničke izrade	226	226

Trošak vremena	1.424,5 ⁶	854,7
Promena pasoša		
Obrazac - deo koji ide Zavodu za izradu novčanica i kovanog novca	3.000	3.000
Obrazac - deo uplata javnih prihoda budžeta RS	600	600
Trošak vremena	854,7	0
Promena vozačke dozvole		
Naknada za troškove izrade vozačke dozvole	250	250
Naknada za izdavanje vozačke dozvole	621	621
Naknada za republičku administrativnu taksu	690	690
Trošak vremena	569,8	0
UKUPNO	10.664,8	7.170,5

U Tabeli 1.1. možemo videti:

- troškove pribavljanja izvoda i uverenja koje je potrebno doneti na uvid⁷, a koje je neophodno izvaditi jer je prezime promenjeno, te se ne mogu koristiti već izvađena dokumenta. Ukoliko bi organi javne uprave razmenjivali podatke iz službene evidencije, građani ne bi morali da snose ove troškove
 - troškove promene tri lična dokumenta koja smo uzeli kao primer (administrativne takse i troškovi izrade); ovi troškovi bo ostali isti i pri primeni Predloga ZUP-a
 - trošak vremena koje stranka provede u pribavljanju dokumenata u opštinama, podnošenje zahteva za promenu tri lična dokumenta i preuzimanje izrađenih dokumenata.

Vidimo da bi u slučaju primene odredaba iz ZUP-a troškovi za građanina iznosili 7.170 RSD, dok trenutno oni iznose oko 10.665 RSD. Ovo znači da bi ušteda po osobi bila 3.495 RSD, što je na godišnjem nivou, za sve građane grada Beograda koji po venčanju promene prezime, čak 26.963.925 RSD.

Primer 2: Više organa – jedna usluga

Upis deteta u predškolsku ustanovu. Navedena situacija je dobar primer kada više organa odlučuje o jednom pravu, odnosno, pruža jednu uslugu – upis deteta u predškolsku ustanovu. Imajući u vidu podatak Sekretarijata za obrazovanje i dečju

⁶ Procena je da je za odlazak u dve opštine za pribavljanje izvoda i uverenja potrebno oko dva sata, odlazak do MUP-a radi podnošenja zahteva oko jedan sat, čekanje u redu u proseku oko jedan sat (u slučaju zakazivanja putem SMS-a ili Interneta nema čekanja, dok je u slučaju nezakazivanja čekanje u proseku dva sata), odlazak u MUP radi preuzimanja izrađenog dokumenta jedan sat. To znači da je u proseku potrebno pet sati za promenu lične karte, što je, izraženo u novcu, oko 1.425 RSD. Ovaj trošak vremena ja izračunat množenjem sa cenom sata, koja je izračunata kao prosečna mesečna neto plata u RS (preuzeta iz RZS) podeljena sa brojem radnih sati u mesecu, što daje cenu sata od 284.9 RSD (44.583 RSD/160 sati).

⁷ Izvod iz matične knjige venčanih, izvod iz matične knjige rođenih i uverenje o državljanstvu se u većini opština mogu naručiti putem telefona ili Interneta, u kom slučaju bivaju dostavljeni na kućnu adresu u roku od dva do pet dana, ali cena dostave je u proseku 250 RSD, što je približno isto ceni sata koji građanin potroši u slučaju da lično vadi ova dokumenta.

zaštitu Gradske uprave grada Beograda da je na teritoriji grada Beograda na konkursu za 2014/2015. godinu upisano 15.220, a do 31.12.2014. godine 17.738 dece, možemo izvesti zaključak da je veliki broj korisnika navedene usluge.

Možemo primetiti da se potrebna dokumentacija za ostvarivanje ovog prava razlikuje u odnosu na podnosiocima zahteva, u smislu da li su roditelji zaposleni (studenti, vlasnici firme, umetnici) ili pripadaju nekoj od osetljivih grupa (samohrani roditelji, deca u hraniteljskim porodicama ili smeštena u ustanovama socijalne zaštite, deca sa smetnjama u psihofizičkom razvoju ili su korisnici materijalnog obezbeđenja). Takođe, važno je napomenuti da se postoje određene razlike u neophodnoj dokumentaciji u zavisnosti od mesta i od predškolske ustanove. S tim u vezi, troškove i uštede ćemo prikazati na najučestalijem primeru – zaposlenih roditelja sa dva detata od kojih se jedno upisuje u vrtić (oba roditelja u radnom odnosu).

Sekretarijat za obrazovanje i dečju zaštitu grada Beograda objavljuje Konkurs za upis dece u vrtiće, koji na svojim oglasnim tablama objavljuju predškolske ustanove. Prijavu za prijem u vrtić podnosi roditelj, odnosno staratelj deteta na obrascu koji se preuzima u ustanovi, dok odluku o prijemu deteta donosi Centralna komisija koju imenuje direktor ustanove. Uz zahtev dostavlja se sledeća dokumentacija:

- Izvod iz matične knjige rođenih za dete koje se prijavljuje u vrtić, kao i za ostalu decu u porodici
- Potvrda Doma zdravlja da je dete sposobno za kolektiv
- Potvrda poslodavca o zaposlenju, odnosno potvrda PIO fonda o upisanom radnom stažu

U Tabeli 2.1. prikazujemo kako status quo troškove, tako i potencijalne troškove u slučaju pune primene relevantnih odredaba iz Predloga ZUP-a, a koje se tiču jedinstvenog upravnog mesta (u ovom slučaju jednog šaltera) i obaveze organa javne uprave da razmenjuju dokumenta iz službene evidencije, a na primeru ostvarivanja prava na upis deteta u predškolsku ustanovu.

Tabela 2.1. Troškovi ostvarivanja prava na upis deteta u predškolsku ustanovu (RSD)

Naziv organa i spisak dokumenata koji se pribavljaju	Status quo	Predlog ZUP-a
Matičar		
Izvod iz matične knjige rođenih za decu	800	0
<i>Trošak vremena</i>	569,8	0
Dom zdravlja		
Potvrda da je dete sposobno za boravak u kolektivu	0	0
<i>Trošak vremena</i>	569,8	569,8
Poslodavac / PIO fond		
Potvrde da su roditelji u radnom odnosu / Potvrda PIO fonda o upisanom stažu	0	0
<i>Trošak vremena</i>	569,8	284,9
U K U P N O	2.509,40	854,7

U Tabeli 2.1. možemo videti:

- troškove pribavljanja izvoda koje građani ne bi morali da snose ukoliko bismo primenili odredbe o razmeni podataka iz službenih evidencija u skladu sa Predlogom zakona o opštem upravnom postupku
 - troškovi izdavanja potvrda od strane nadležne zdravstvene ustanove i poslodavca, odnosno PIO fonda
 - trošak vremena koje stranka provede u pribavljanju dokumenata u opštinama, pribavljanju potvrda nadležnih organa i poslodavaca, odnosno PIO fonda.
- Imajući u vidu navedene podatke, zaključujemo da trenutno troškovi za građanina iznose 2.509,40 RSD, dok bi navedeni troškovi iznosili 854,70 RSD, ukoliko bismo primenili odredbe Predloga ZUP-a. Ukoliko iznos uštede od 1.769,80 RSD koji bi ostvarili građani po jednom zahtevu za upis deteta u predškolsku ustanovu umnožimo sa brojem zahteva za upis, dolazimo do zaključka da bi ušteda na teritoriji grada Beograda iznosila oko 29.351.068,60 RSD.

Primer 3: Više organa – više usluga

Rođenje deteta. Kao primer više usluga koje pruža više organa, a za koje se danas podnosi više zahteva uzećemo primer rođenja deteta. Radi ostvarivanja različitih prava, odnosno ispunjenja zakonskih obaveza, koje proističu iz činjenice rođenja deteta, roditelji različitim organima podnose obimnu dokumentaciju. U ovom slučaju, kao primer uzećemo prijavu ličnog imena deteta radi upisa u matične knjige rođenih i prijavu prebivališta deteta, kao samo jedan segment prava, odnosno obaveza koja proizilaze iz činjenice rođenja deteta.

Prema podacima objavljenim na sajtu Republičkog zavoda za statistiku u Srbiji je 2014. godine rođeno 66.461 beba. Takođe, prema podacima sajta www.zdravlje.org u porodilištima na teritoriji grada Beograda je u istoj godini rođeno 19.904 beba.

Pregled procene troškova za ostvarivanje ova dva zahteva dajemo u Tabeli 3.1. koja prikazuje kako status quo troškove, tako i potencijalne troškove u slučaju pune primene odredaba iz Predloga ZUP-a, a koje se tiču jedinstvenog upravnog mesta koji omogućava građanima, u ovom primeru roditeljima, da umesto obraćanja većem broju organa radi ostvarivanja više prava, podnesu samo jedan zahtev (inicijalni zahtev se podnosi matičaru - za prijavu ličnog imena i prijavu prebivališta) i obaveze organa javne uprave da razmenjuju dokumenta iz službene evidencije, te da po obavljenim procedurama roditeljima izdaju potrebna uverenja radi ostvarivanja prava. Time se položaj stranke menja u pozitivnom smislu rezultirajući uštedom vremena i sredstava.

Trenutna praksa u Srbiji je da po rođenju deteta roditeljima predstoji:

Prijava ličnog imena deteta - roditelj ima zakonsku obavezu da radi upisa u matičnu knjigu rođenih prijavi matičaru lično ime deteta najkasnije u roku od 30 dana od rođenja deteta. Međutim, ne preporučuje se da to bude pre sedmog dana od dana rođenja (koliko je otprilike potrebno vremena da iz porodilišta u matičnu službu stigne obavještenje da je dete rođeno). Ako je dete rođeno u braku, supružnici imaju isto prezime i isto državljanstvo, dovoljno je da u opštinu dođe jedan roditelj i ponese izvod iz matične knjige venčanih, ličnu kartu, kao i ličnu kartu drugog roditelja i izvod iz državljanstva za oba roditelja. U navedenoj situaciji zapažena je neujednačenost u pogledu obaveze prisustva jednog, odnosno oba roditelja. U nekim opštinama je

potrebno da oba roditelja budu prisutna, što može da predstavlja dodatnu otežavajuću okolnost roditeljima u pogledu organizacije dolaska, s obzirom da je potrebno obezbediti čuvanje bebe mesec dana starosti.

Nadalje, potrebno je da prođe oko sedam dana od prijave ličnog imena deteta radi upisa u matičnu knjigu rođenih da biste dobili izvod iz matične knjige rođenih za dete. Zbog procedure, koja je takva da matičar kada roditelj prijavi lično ime deteta, službeno šalje u Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) zahtev za izdavanje jedinstvenog matičnog broja građana (JMBG), tek kada MUP dodeli broj, matičar može izdati izvod iz matične knjige rođenih. Izvod iz matične knjige rođenih za novorođenu decu je besplatan.

Takođe, zakonska obaveza roditelja je da u roku od 3 meseca od rođenja deteta podnese prijavu prebivališta deteta nadležnom MUP-u. Dakle, roditelj se sada obraća MUP-u radi prijave prebivališta. Za prijavu prebivališta za novorođeno dete roditelj je prethodno morao da prijavi dete matičaru za upis u matičnu knjigu rođenih (neophodno je da dva puta ode kod matičara, a u međuvremenu matičar se obraća MUP-u radi izdavanja JMBG) i da dostavi na uvid svoju ličnu kartu, prilaže dokaz o plaćenju administrativnoj taksi.

Tabela 3.1. Troškovi (RSD) prijave ličnog imena deteta radi upisa u matične knjigu rođenih i prijavu prebivališta deteta kao samo jedan segment prava, odnosno obaveza koja proizilaze iz činjenice rođenja deteta.

	Status quo	Predlog ZUP-a
Prijava ličnog imena deteta radi upisa u MKR		
Izvod iz matične knjige venčanih	420	0
Uverenje o državljanstvu za oba roditelja	1.400	0
Trošak vremena	569,8	284,9
Prijava prebivališta novorođenog deteta		
Izvod iz matične knjige rođenih za dete	0	0
Naknada za republičku administrativnu taksu	300	300
Trošak vremena	712,25	0
U K U P N O	3.402,05	584,9

U Tabeli 3.1. možemo videti:

- troškove pribavljanja izvoda i uverenja koje je potrebno doneti na uvid, a koje je neophodno izvaditi radi ostvarivanja prava koja proizilaze iz činjenice rođenja deteta. Ukoliko bi organi javne uprave razmenjivali podatke iz službene evidencije, građani ne bi morali da snose ove troškove
- troškove ostvarivanja navedenih prava, koja smo uzeli kao primer (administrativne takse); ovaj trošak bi ostao isti i pri primeni Predloga ZUP-a
- trošak vremena koje stranka provede u pribavljanju dokumenata u opštinama, podnošenje zahteva za ostvarivanje navedenih prava i preuzimanje izrađenih dokumenata.

Vidimo da bi u slučaju primene odredaba iz Predloga ZUP-a troškovi za građanina iznosili 584,9 RSD, dok trenutno oni iznose oko 3.402,5 RSD. Ovo znači da bi ušteda po osobi bila 2.817,6 RSD, što je na godišnjem nivou, za sve roditelje u Srbiji po rođenju deteta, čak 187.260.513,6 RSD, odnosno za roditelje dece rođene na teritoriji grada Beograda 56.081.510,4 RSD.

8. Da li ZUP podržava stvaranje novih privrednih subjekata i tržišna konkurencija?

Brojne analize ukazuju da pravna sigurnost, predvidivost, stepen zaštite investitora, generalno predstavljaju (pored profitabilnosti investicije) ključni faktor za privlačenje investicija i otvaranje novih radnih mesta. U zemljama sa sličnim karakteristikama u pogledu profitabilnosti, dostupnosti kvalifikovane radne snage i sličnih troškova rada, sličnim poreskim stopama, ali i nezavisno od tih karakteristika, tzv. regulatorna arbitraža predstavlja ključni faktor pri izboru investitora u pogledu zemlje u kojoj će investirati. U vezi sa tim, procesni status investitora, ažurnost pri izdavanju brojnih dozvola neophodnih za poslovanje, stepen zaštite njegovih prava kroz različita pravna sredstva, bitno utiču na ovo opredeljenje. Takođe, potrebno je imati u vidu da ZUP pruža osnovu za sve upravne postupke, nezavisno od oblasti u kojoj se oni sprovode. Stoga bi trebalo imati u vidu i da bi odstupanja od njegovih rešenja morala da budu izuzetna i opravdana, kako se procedure ne bi nepotrebno komplikovale, čime bi se izgubili kvaliteti koji su dobijeni kodifikacijom normi o upravnom postupku još početkom 20. veka.

Novi ZUP napraviće važan doprinos kroz uvođenje upravnog ugovora kao novog instituta. Ovo investitoru garantuje minimum zaštite za sve strane javno-privatnog partnerstva, bez mogućnosti da se nivo zaštite derogira drugim zakonima, već je neophodno da se drugi zakoni prilagode zakonu o upravnom postupku. Ovim zakonom se, između ostalog, stvara osnov za uvođenje garantnog akta i elektronske komunikacije sa administracijom, što će doprineti da privrednici ne lutaju po šalterima, već da brzo i lako završe administrativni postupak. Garantnim aktom omogućićemo potencijalnom investitoru da dobije tumačenje naših propisa i pre nego što odluči da investira kod nas, a čime mu se obezbeđuje veća sigurnost.

9. Da li su sve zainteresovane strane imale priliku da se izjasne o ZUPu?

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave rešenjem broj: 011-00-00241/2014-17 od 10.12.2014. godine obrazovalo je Posebnu radnu grupu za pripremu teksta Predloga zakona o opštem upravnom postupku, s obzirom da je Strategijom reforme javne uprave i Akcionim planom za njeno sprovođenje predviđena reforma upravnog postupka u cilju unapređenja pravne sigurnosti i poboljšanja privrednog ambijenta. Za članove Posebne radne grupe imenovani su predstavnici Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave (MDULS), Ministarstva pravde, Ministarstva privrede, Ministarstva finansija, Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo, Republičkog sekretarijata za javne politike, Generalnog sekretarijata Vlade, Privredne komore Srbije, kao i sudije Upravnog suda, profesori i eksperti upravnog prava iz Republike Srbije.

Početak rada Posebne radne grupe obeležilo je održavanje Panel diskusije u Palati Srbije dana 23.12.2014. godine, sa temom „Postupanje javne uprave u Republici Srbiji – transparentnost, odgovornost i praćenje stanja”, a na kojoj su učestvovali predstavnici državnih organa, nezavisnih tela i stručnjaci za upravnu oblast. Diskusiju su otvorili Kori Udovički, potpredsednica Vlade i ministarka državne uprave i lokale samouprave, Saša Janković, Zaštitnik građana i Rodoljub Šabić, Poverenik za informacije od javnog značaja. Neki od zaključaka ovog skupa upućuju da je ZUP moćni mehanizam promene odnosa organa i uprave, i posebno transformacije organa uprave u servis građana. Na ovom skupu je ukazano da je potrebno raditi na paralelnim izmenama Zakona o državnim službenicima, Zakona o državnoj upravi i sl., kako bi se obezbedili puni efekti promena, odnosno uspostavila pravila efikasnijeg i efektivnijeg postupanja uprave. Istovremeno, učesnici su isticali da je neophodno uključiti sve zainteresovane strane, od uprave, akademskih stručnjaka, predstavnika privrede i civilnog društva, nezavisnih tela, kao i građana u proces konsultacija pri izradi novih zakonskih rešenja. Neophodno je paralelno raditi na izgradnji pravnog, ali i institucionalnog okvira uprave i upravnog sudstva, naročito na planu efikasnosti i izvršenja odluka. Takođe, preporuka je da se pri izradi novih zakonskih rešenja ima u vidu realna procena kapacitete javne uprave, kako bi očekivane promene bile sprovodive i održive uz obezbeđivanje konstantnih programa unapređenja i podizanja kapaciteta uprave. Od konkretnih pitanja, ukazano je da bi i u odredbama ZUP trebalo ugraditi i ojačati aspekte elektronske uprave, odnosno komunikacije, uvođenje obaveze jedinstvenih evidencija upravnih postupaka kod upravnih organa, pojačavanje lične i institucionalne odgovornosti za vođenje postupaka i kvalitet odluka itd.

Nakon Panel diskusije, članovi Posebne radne grupe počeli su sa intenzivnim radom na radnoj verziji Nacrta zakona o opštem upravnom postupku, a za osnovu je uzet tekst Predlog ZUP koji je rađen u Ministarstvu pravde i državne uprave i koji je povučen iz skupštinske procedure zbog raspisivanja vanrednih parlamentarnih izbora marta 2014. godine. Održano je 14 sastanaka Posebne radne grupe (dana 12.12.2014. godine, 28.01.2015. godine, 11.02.2015. godine, 25.02.2015. godine, 04.03.2015. godine, 11.03.2015. godine, 18.03.2015. godine, 25.03.2015. godine, 08.04.2015. godine, 15.04.2015. godine, 22.04.2015. godine, 29.04.2015. godine, 06.05.2015. godine, 13.05.2015. godine), a paralelno sa sastancima članovi Posebne radne grupe su dostavljali i svoje komentare, sugestije i predloge formulacija odredaba. U međuvremenu su pribavljani i podaci od državnih organa o broju državnih službenika koji postupaju u prvom i drugom stepenu u upravnim stvarima i radilo se na mapiranju posebnih zakona koje državni organi i nezavisna tela primenjuju u svom radu, a koji se odnose na upravni postupak. Takođe je i na molbu Posebne radne grupe poverenica za zaštitu ravnopravnosti Nevena Petrušić u aktu br. 07-00-4/2015-02 od 04.05.2015. godine dostavila svoje komentare i primedbe na Radnu verziju Nacrta zakona o opštem upravnom postupku. Tokom komunikacije i saradnje MDULS-a i Poverenice za ravnopravnost naročito se ukazivalo na neravnopravni položaj osoba sa invaliditetom u upravnim postupcima, a tokom izrade ovih članova konsultovana je ova nezavisna kontrolna institucija.

Imajući u vidu preporuke sa panel diskusije održane decembra 2014. godine, kao i obim i složenost pitanja vezanih za izradu ZUP-a, 1. aprila 2015. godine održan je Okrugli sto u Palati Srbija sa temom „Novine u upravnom postupanju”, sa ciljem da se predstave nova načela, i novi pravni instituti: upravni ugovori, garantni akt i pružanje javnih usluga. U odnosu na predlog ZUP-a koji je bio u skupštinskoj proceduri 2013. godine, nove predložene odredbe predviđaju detaljnije uređen režim zaštite (upravni ugovori i garantni akt) i, u izvesnom smislu, drugačiju prirodu (javne usluge se proširuju i na državne organe, jedinstveno upravno mesto koje pretpostavlja usaglašavanje internih procedura postupanja različitih organa). Istovremeno, neka od načela su pretrpela značajnije izmene u smislu cilja i obima (načelo delotvornosti, načelo zakonitosti i predvidivosti, načelo upotrebe jezika, načelo zabrane zloupotrebe prava).

Dana 27. aprila 2015. godine, u saradnji sa Kancelarijom za saradnju sa civilnim društvom, održan je Konsultativni sastanak sa predstavnicima civilnog društva. Predstavnici civilnog društva isticali su, kao najveći problem, neefikasnost uprave i nedostatak odgovornosti službenika. Očekivanja idu ka značajnijem reformskom iskoraku koji će obezbediti podizanje kvaliteta i poštovanje rokova od strane organa uprave, uz jačanje insitucionalne i lične odgovornosti službenika.

Dana 19.05.2015. godine održan je Konsultativni sastanak i sa predstavnicima privrede, u saradnji sa Ministarstvom državne uprave i lokalne samouprave i Privredne komore Srbije. Pitanja koja su izazvala najveću pažnju odnosila su se na načelo zakonitosti i predvidivosti, garantni akt i prirodu upravnog ugovora – nejednakost položaja ugovornih strana. Istovremeno, ukazano je na problem poštovanja odredbi nekih posebnih zakona u kojima se predviđa da su mišljenja organa obavezujuća u konkretnom predmetu (priroda garantnog akta), za koji se vezuju slučajevi ćutanja uprave – nedavanje mišljenja.

Dana 21.05.2015. godine održan je Konsultativni sastanak sa predstavnicima regulatornih tela.

Dana 22.05.2015. godine održan je Konsultativni sastanak sa predstavnicima lokalne samouprave, a u saradnji sa Stalnom konferencijom gradova i opština.

Na regionalnoj konferenciji koja je organizovana u saradnji Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave i Regionalne škole javne uprave (ReSPA), ukazano je da jedinstveno upravno mesto treba da bude mesto gde bi građani dobijali sve informacije i obrasce uz neophodno povezivanje svih građana preko elektronskih registara, kao i da je neophodno olakšati proceduru kod elektronske komunikacije. Takođe, potrebno je svesti posebne postupke na minimum i voditi računa o tome da oni budu u skladu sa ZUP-om. Predlog je bio i da se smanji broj odredaba u Predlogu zakona (naročito u delu koji se odnosi na dokazni postupak) i pri tome voditi računa da ne dođe do deregulacije. Zaključeno je da treba pojasniti upravne ugovore i garantni akt i specifičnosti vezane za njihov pravni režim i eventualno definisati rokove u kraćem trajanju zbog efikasnosti postupanja javne uprave. Kao dobra i svrsishodna su naročito izdvojena rešenja o prosleđivanju žalbe drugostepenom organu uz obavezno pravno mišljenje prvostepenog organa, odredbe

kojima je regulisano vođenje evidencija, nova rešenja u delu o vanrednim pravnim sredstvima i odredbe o prekršajnoj odgovornosti. Diskusija je pokazala koliki je značaj e-uprave i jedinstvenog upravnog mesta, značaj rešenja o pravnim lekovima i onih rešenja koja će omogućiti građanima da lakše ostvare komunikaciju sa organima uprave, ali i koji su to instituti i rešenja koja mogu izazvati probleme u tumačenju i primeni. Zbog brojnih novina i potrebe da se obezbedi efikasna i jednoobrazna primena zakonskih rešenja, učesnici Regionalne konferencije su podržali predlog da se Zakon donese sa odloženom primenom.

U toku Javne rasprave održana je i prezentacija najvažnijih rešenja u Nacrtu ZUP-a u Privrednoj komori Beograda, dana 15. juna 2015. godine, a odredbe o kojima se najviše govorilo su one kojima su regulisana načela, pojam upravne stvari, opštenje organa i stranaka, dostavljanje, ćutanje uprave, upravni ugovor, garantni akt, elektronski dokumenti i jedinstveno upravno mesto.

Dana 19. juna 2015. godine održana je Tribina u Advokatskoj komori Srbije, na kojoj se takođe diskutovalo o novinama u Nacrtu ZUP-a, čime je i ovaj deo stručne javnosti uključen u diskusiju.

Sa članovima Posebne radne grupe i predstavnicima Stalne konferencije gradova i opština i ekspertima SIGMA-e, održana je Radionica u Vršcu 23. i 24. juna 2015. godine, radi razmatranja i analize odredaba Nacrta ZUP-a, a povodom komentara, predloga i sugestija pristiglih tokom Javne rasprave o Nacrtu zakona. Načelno je razmatran celokupni tekst Nacrta zakona, ukazano je na ključne probleme i najčešće primedbe u toku javne rasprave, a eksperti SIGMA-e su dali i svoje komentare i sugestije. Sugestija da je potrebno pojasniti odredbu koja se odnosi na pružanje javnih usluga u smislu ko ih i kome pruža, kako bi bilo jasno da se ne odnosi samo na državne organe, već i na sve pružaice javnih usluga, prihvaćena je kroz uvođenje termina pružaoca javnih usluga za organe i korisnika javnih usluga za građane, kojima se ove usluge ne pružaju uredno i kvalitetno. Posle duže rasprave, nije prihvaćena sugestija, da je potrebno preispitati rešenje prema kojem je isključeno pravo na žalbu trećih lica, kojima je zahtev za učešćem u postupku odbijen jer nemaju pravni interes, iz razloga što će treća lica imati priliku da po vanrednim pravnim sredstvima koriste ovo pravo, kao i da osporavaju rešenje o glavnoj stvari. Takođe, nije prihvaćena sugestija da je potrebno brisati ili izmeniti sastavne delove rešenja, a koji se odnosi na obavezu organa da obrazlažu odstupanje od ranijih odluka donetih u istoj ili sličnoj upravnoj stvari, jer se time ne uvodi precedentno pravo, već samo obaveza organa da vode računa o postojećoj upravnoj praksi i urede na efikasniji način vođenje evidencija.

Tokom javne rasprave učestvovalo je više stotina predstavnika državnih organa, organa državne uprave, jedinica lokalne samouprave, javnih ustanova, javnih službi, nevladinog sektora i drugih zainteresovanih strana, koji su svoje predloge, sugestije i mišljenja dostavljali u pisanoj formi i većim delom elektronskim putem. U toku same javne rasprave, svoje komentare i konkretne predloge (pretežno pravno- tehničke prirode) Ministarstvu je dostavilo pisanim putem ukupno 18 učesnika javne rasprave, među kojima su predstavnici državnih organa, lokalne samouprave, civilnog sektora, privrednih i advokatskih komora, kao i građani. Mnoga pitanja su bila razmatrana i na forumima koji su organizovani tokom javne rasprave. Dostavljeni su naročito pozitivni

komentari u vezi načela, isticanjem da se na taj način omogućava uspostavljanje visokog nivoa kvaliteta i efikasnosti svih koji primenjuju ZUP, što su načelno podržali i svi učesnici javne rasprave (čl. 5-15.). Dosta komentara bilo je u odnosu na upravni ugovor i garantni akt, s obzirom na to da se radi o novim pravnim institutima koji su u Nacrtu ZUP-a regulisani na opšti način. Stoga se većina ovih komentara odnosila na potrebu njihovog detaljnijeg objašnjenja, a što je već učinjeno kroz Obrazloženje Nacrta zakona. Naime, s obzirom na to da je Zakon o opštem upravnom postupku sistemski i opšti zakon, njime je predviđeno da će se garantni akt doneti kada je to posebnim zakonom određeno (član 18.), a upravni ugovor kada je to posebnim zakonom predviđeno, dok će se supsidijarno u pogledu ovog instituta primenjivati i odredbe zakona kojim se uređuju obligacioni odnosi. Kao dobro zakonsko rešenje je ocenjeno uvođenje prigovora kao remonstrativnog pravnog sredstva protiv upravnih radnji, u situacijama kada se ne donosi upravni akt, imajući u vidu da ne postoji drugi mehanizam zaštite prava i pravnih interesa stranaka u tim slučajevima. Na ovaj način se podiže nivo pravne sigurnosti u situacijama koje se ne mogu podvesti pod neki od oblika upravnog postupanja (čl. 31. i 32.). Jedinствено upravno mesto (član 42.) predstavlja novi mehanizam i način funkcionisanja javne uprave i najjednostavniji način da stranke dobije upravni akt u situaciji kada je za odlučivanje u jednoj ili više upravnih stvari potrebno postupanje jednog ili više organa. Ovaj institut privukao je veliko interesovanje za diskusiju i dostavljeno je više sugestija i mišljenja, ali bez konkretnih predloga. Gereneralno, najveći broj primedaba se odnosio na nedoumice oko upotrebe novih zakonskih rešenja koja se odnose na „obaveštavanje“ i „dostavljanje“. S tim u vezi smo navedene primedbe prihvatili tamo gde je bilo neophodno jasno precizirati razliku u upotrebi ovih termina, imajući u vidu da obaveštavanje pored formalnih oblika dostavljanja podrazumeva i dostavljanje neformalnim putem (elektronski, mejlom, i sl.). Ipak, jedna od važnih novina predstavlja upravo zahtev prema upravi da pravilino primenjuje odredbe o obaveštavanju koje u situacijama gde teku prekluzivni rokovi pretpostavljaju dostavljanje, što je precizirano odredbama o dostavljanju. (Deo treći, Osnovna pravila postupka, Obaveštavanje, čl. 66-78.). U odnosu na odredbe čl. 64 i 65. Nacrta zakona, stavljena je primedba u pogledu potrebe dokazivanja pravnog interesa trećih lica prilikom ostvarivanja prava na razgledanje spisa, a imajući u vidu odredbe zakona kojim se reguliše slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštita podataka o ličnosti. *Navedena primedba je usvojena i odredba je dopunjena novim stavom kojim je naglašeno da se ovom odredbom ne dira u prava trećih lica u smislu zakona kojim se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja.*

Na član 103. dati su pozitivni komentari. Ovim članom regulisana je dužnost organa da pribavi po službenoj dužnosti podatke o kojima se vodi službena evidencija i propisivanje prekršajne odgovornosti za odgovorno lice u organu, kao i za ovlašćeno službeno lice u organu koje postupa protivno navedenim odredbama (član 207.). Povodom komentara na član 153. Nacrta zakona, kojim je regulisana žalba u situaciji kad prvostepeni organ nije izdao rešenje u zakonom određenom roku (ćutanje uprave) u smislu da je potrebno predvideti disciplinsku odgovornost rukovodioca prvostepenog organa koji nije doneo rešenje u zakonom određenom roku, zauzet je stav da je već postignut zadovoljavajući nivo pravne zaštite i pravne sigurnosti uspostavljanjem obaveze drugostepenog organa da on sam odluči o upravnoj stvari ukoliko prvostepeni organ u naknadno ostavljenom roku ponovo ne izda rešenje. U

delu koji se odnosi na izvršenje (Deo osmi, čl. 192.-206.), a u vezi sa primedbama koje su se odnosile na efikasnije sprovođenje ovog dela postupka, u Nacrtu ZUP-a je utvrđen rok za donošenje rešenja o izvršenju i predviđena je posebna odgovornost za nepostupanje u tom roku.

Dana 15.06.2015. godine Nacrt zakona predstavljen je na konferenciji organizovanoj u Privrednoj komori Beograda.

Dana 19.06.2015. godine Nacrt zakona predstavljen je na konferenciji organizovanoj u Advokatskoj komori Srbije.

Kako je i planirano Akcionim planom za RJU, prva verzija Nacrta zakona izrađena je do kraja juna 2015. godine. Očekuje se da Zakon bude usvojen od strane Vlade tokom septembra 2015. godine i da bude upućen u skupštinsku proceduru do kraja 2015. godine.

10. Koje će se mere tokom primene ZUPa preduzeti da bi se postiglo ono što se ZUPom predviđa?

U pogledu **prelaznih odredaba** neophodno je ostaviti dovoljno vremena kako bi se ispunile sve neophodne pretpostavke za urednu primenu ZUP-a (obuka službenika, funkcionalne analize i preraspodela službenika, uvođenje savremene informacione i komunikacione tehnologije, uspostavljanje ili redefinisavanje i ažuriranje službenih evidencija, organizacione promene, edukacija stranaka, itd.). Smatra se da bi 12 meseci od dana stupanja na snagu ZUP-a bio period u kome bi se sve ove aktivnosti mogle sprovesti. Imajući u vidu dugotrajnu primenu važećeg ZUP-a (sa malim izmenama), pretpostavka uspešnih obuka je i izbegavanje nepotrebnih izmena, koje nisu zasnovane na realnim potrebama života ili promenama tehnike i tehnologije.

S druge strane, pojedine odredbe zahtevaju raniju primenu. Reč je, na primer, o odredbama po kojima je organ dužan sam da pribavi podatke kojima sam raspolaže ili ih može lakše pribaviti od stranke. Ovo naročito jer takva odredba postoji i u važećem ZUP-u, ali se uglavnom ne primenjuje. Stoga je ona podignuta na nivo načela i razrađena je odgovarajućim odredbama, uz predviđanje prekršajne odgovornosti. Zato bi u prelaznim i završnim odredbama trebalo predvideti da ove odredbe počinju da se primenjuju znatno ranije (na primer, 3 meseca od dana stupanja ZUP-a na snagu), uz istovremeno onemogućavanje pozivanja organa na odredbe posebnih zakona koji drugačije uređuju ovo pitanje. Jedini izuzetak bi, eventualno, bila objektivna nemogućnost da se realizuju ove obaveze, što bi trebalo krajnje restriktivno tumačiti. Takođe, u procesu "harmonizacije" odredaba posebnih zakona sa ZUP-om, trebalo bi izričito onemogućiti da organi na bilo koji način ograniče ili isključe ove obaveze.

Sa aspekta pravne sigurnosti i problema koji se u praksi pojavljuju, neophodno je ZUP-om jasno odrediti propise koji se primenjuju pri postupanju u upravnim stvarima. Naime, posebni zakoni ne definišu uvek koji će se propisi primenjivati u situacijama kada je od momenta započinjanja postupka do njegovog okončanja došlo do

promene propisa. U vezi sa tim je i problem koji nastaje usled nedostavljanja zaključka o pokretanju postupka stranci, tako da ona ne može sa sigurnošću da zna kada je postupak pokrenut. Stoga se predlaže da se, ako posebnim zakonima nije drugačije određeno, u momentu odlučivanja primenjuju propisi koji su važili u vreme pokretanja postupka - što znači u momentu podnošenja zahteva stranke ili obaveštavanja stranke o pokretanju postupka. Ako je u pitanju više stranaka, onda je to momenat podnošenja prvog zahteva, odnosno momenat dostavljanja zaključka o pokretanju postupka prvoj stranci. Ako, pak, o zahtevu stranke još nije odlučeno, a novi propis je povoljniji za stranku, onda će se primeniti novi propis.

Jedan od ključnih problema novog ZUP-a, koji karakteriše i druge zakone, je njegova **uspešna primena**. U vezi sa tim neophodno je preduzeti veći broj međusobno povezanih mera:

- 1) potrebno je sprovesti široku obuku svih službenika koji primenjuju ZUP, kako bi se upoznali sa novim institutima i rešenjima i kako bi došlo do promene načina razmišljanja u smislu jačanja servisne uloge nadležnih organa. Konkretno mere su sledeće:
 - analiza preduslova za sprovođenje obuka za službenike koji primenjuju ZUP, razviti metodologiju predavanja i sadržaj obuka;
 - identifikacija i selekcija 100 predavača koji će učestvovati u programu obuke predavača (50 predavača sa nivoa centralne državne uprave i 50 predavača sa nivoa lokalne samouprave);
 - izvođenje programa obuke službenika koji će primenjivati nove odredbe ZUP-a, a koje će izvoditi obučeni predavači, u skladu sa predviđenom dinamikom (50 treninga po 20 službenika, ukupno 1000 službenika)
 - priprema i organizacija dvodnevne stručne radionice za gradonačelnike i predsednie opština, u skladu sa predviđenom dinamikom (5 radionica za 40 učesnika, ukupno 200 učesnika);
 - priprema i organizacija dvodnevne stručne radionice za sudije upravnog suda, javnog tužioca, pravobranitelja i stručno osoblje (100 učesnika), u skladu sa predviđenom dinamikom (3 radionice);
 - osmišljavanje i spovođenje obuke u elektronskom obliku za zaposlene u javnoj upravi;

S druge strane, potrebno je upoznati građane sa njihovim novim pravima i generalno statusom u upravnom postupku, kroz primenu sledećih mera:

- ispitivanje preduslova komunikacione strategije;
 - priprema komunikacione strategije;
 - primena mera komunikacione strategije;
- 2) u pogledu posebnih zakona neophodno je izvršiti usklađivanje sa novim rešenjima Predloga ZUP-a u definisanim rokovima, pri čemu bi "teret dokazivanja" potrebe za specifičnim uređenjem pojedinih pitanja (gde je to dopušteno) trebalo da bude na organima koji te specifičnosti ističu. Mere koje su predviđene sastoje se od pripreme i usvajanja podzakonskih akata i drugih propisa neophodnih za primenu ZUP-a, kao i pripreme izmena i dopuna zakona i drugih propisa koji uređuju posebne upravne postupke;

- 3) Praćenje stanja u oblasti primene ZUP-a, radi uočavanja mogućih problema i predlaganja mera za njihovo prevazilaženje (promena zakona i drugih propisa, obuka, dodatna oprema, promena načina organizovanja).

Praćenje stanja bi trebalo da predstavlja jedan od ključnih poslova državne uprave. Međutim, u praksi se njemu iz različitih razloga (nepostojanje dovoljne svesti o važnosti ovoga posla, nedovoljna analitička znanja i veštine, nepostojanje ažurnih evidencija o relevantnim podacima i sl.) ne pridaje dovoljan značaj. Posledica je da se nedovoljno razumeju problemi i njihovi uzroci u određenoj oblasti, usled čega se često predlažu neodgovarajuća rešenja i mere. Slično je i u oblasti primene ZUP-a. Organi ne raspolažu elementarnim podacima na osnovu kojih bi se mogla utvrditi uspešnost primene zakona, uočiti nedostaci i njihove vrste (na primer, nedovoljan broj službenih lica neophodnih za rešavanje u upravnim stvarima, slaba organizacija posla, nedostatak određene opreme ili softverskih programa i sl.), a samim tim i preduzeti upravo one mere koje će omogućiti prevazilaženje uočenih problema. Tako, na primer, ne postoje podaci o broju prvostepenih postupaka po organima/oblastima, o broju izjavljenih žalbi, o broju odbačenih, odbijenih i usvojenih žalbi, o izjavljenim vanrednim pravnim sredstvima i njihovim posledicama, o stepenu izvršenja rešenja i razlozima neizvršenja i sl. Ova činjenica je otežala ili onemogućila sprovođenje kvalitetnije analize efekata ZUP-a i o njoj se mora voditi računa, kako bi se u budućnosti stvorile pretpostavke za neku novu *ex ante* analizu.

Očigledna je potreba za ažurnim vođenjem evidencija. Međutim, tu bi trebalo pažljivo odabrati ključne podatke, koji mogu najbolje pružiti sliku stanja stvari. U suprotnom, došlo bi do nepotrebnog opterećivanja službenika statističkim poslovima čiji bi pozitivni efekti bili neznatni, a sa druge strane to bi im onemogućavalo da obavljaju druge, relevantne, poslove. Ovo posebno dobija na značaju u vremenu smanjivanja broja zaposlenih i povećanja efikasnosti rada. Imajući u vidu značaj ovih evidencija, trebalo bi upravo prilikom njihovog uspostavljanja uložiti najveći napor da se kreativno odaberu oni podaci koji će se pratiti u dužem vremenskom periodu, jer bi se stalnim menjanjem izbora relevantnih podataka izgubila njihova uporedivost.

Pored uspostavljanja evidencija, neophodno je obezbediti i službenike koji će se baviti analitičkim poslovima i raspolagati odgovarajućim znanjima i veštinama. U vezi sa tim, stručno usavršavanje ima nemerljiv značaj. Takođe, potrebno je obezbediti centralizovane analize (na nivou službe Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu) za sve organe koji primenjuju ZUP (uz obavezu da oni dostavljaju standardizovane izveštaje), ali takođe i "decentralizovane" analize koje će se sprovesti po oblastima/organima državne uprave, kao i po ostalim organima i organizacijama koji primenjuju ZUP. Sve navedene analize bi, pored predlaganja kasnijih izmena i dopuna ZUP-a, trebalo da posluže za usklađivanje posebnih zakona, ali i za preraspodelu službenika, analizu potreba za stručnim usavršavanjem, unapređenje informaciono-komunikacionih sistema, unapređenje organizacije poslova i sl.

Kao što je pomenuto, a u vezi sa praćenjem stanja, poseban značaj u periodu posle usvajanja Predloga ZUP-a imaće postupak usaglašavanja posebnih zakona sa njegovim rešenjima. Suština će biti u izražavanju svih specifičnosti posebnih oblasti,

ali upravo i samo tih specifičnosti. Time bi se "teret dokazivanja" o potrebi drugačijeg uređenja pojedinih pitanja preneo na predlagače posebnih zakona i obezbedilo bi se veće jedinstvo sistema upravnog postupanja. Uneti hrvatsko iskustvo

Rešenja ZUP-a su neposredno **povezana sa nizom drugih zakona**. Stoga je pri njihovoj izradi, izmenama i dopunama neophodno obezbediti potpunu koordinaciju. To je pretpostavka njihove usklađenosti i uspešne primene. Iako je to u ovom trenutku teško obezbediti, najbolje bi bilo da se pripremaju i predlože skupštini u paketu. Reč je, prvenstveno, o Zakonu o upravnim sporovima, Zakonu o državnoj upravi i Zakonu o državnim službenicima.

U pogledu Zakona o upravnim sporovima, sledeća pitanja su od značaja: pojam upravne stvari, broj stepena organizacije sudske kontrole uprave (gde je, najpre, merodavan Zakon o uređenju sudova), način utvrđivanja činjeničnog stanja i stepen oslanjanja na činjenično stanje koje je utvrđeno u upravnom postupku i potreba postojanja dva upravna i dva upravnosudska stepena.

U pogledu Zakona o državnoj upravi, neophodno je razmotriti da li je potrebno preispitati i uskladiti načela vršenja uprave, preispitati vrste i definicije poslova državne uprave (naročito kod pružanja javnih usluga), u vezi sa garantnim aktom - da li mišljenje organa treba da bude obavezujuće, ojačati ovlašćenja republičkih organa i povećati odgovornost nosilaca javnih ovlašćenja u pogledu poverenih poslova i poverenih javnih ovlašćenja.

U pogledu Zakona o državnim službenicima, ZUP bi trebalo da pruži pouzdanije kriterijume za ocenjivanje državnih službenika kada postupaju u upravnim stvarima, kao i za individualizaciju i povećanje odgovornosti za obavljanje ove vrste poslova državne uprave. Takođe, ujednačavanjem statusa zaposlenih u organima AP i jedinicama lokalne samouprave, kao i javnim agencijama, javnim preduzećima i javnim ustanovama, ali i nezavisnim regulatornim telima u pogledu poslova postupanja u upravnim stvarima, trebalo bi da dođe do ujednačavanja kvaliteta obavljanja ovih poslova. U vezi sa ujednačavanjem ukupnog pravnog režima službenika u javnoj upravi je i ujednačavanje plata za obavljanje ove kategorije poslova.

Povezano sa problemima u vezi sa dostavljanjem upravnih akata strankama (kada počinju da teku prekluzivni rokovi) neophodno je uskladiti rešenja planiranog Zakona o elektronskoj upravi, obezbediti uredno prijavljivanje promene prebivališta i boravišta i povećati odgovornost (potencijalnih) stranaka u vezi sa tim.

IZJAVA O USKLAĐENOSTI PROPISA SA PROPISIMA EVROPSKE UNIJE
--

1. Ovlašćeni predlagač propisa: Vlada

Obrađivač: Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave

2. Naziv propisa

Predlog zakona o opštem upravnom postupku

Draft Law on General Administrative Proceeding

3. Usklađenost propisa sa odredbama Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije sa druge strane („Službeni glasnik RS”, broj 83/08) (u daljem tekstu: Sporazum), odnosno sa odredbama Prelaznog sporazuma o trgovini i trgovinskim pitanjima između Evropske zajednice, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane („Službeni glasnik RS”, broj 83/08) (u daljem tekstu: Prelazni sporazum)

- a) **Odredba Sporazuma i Prelaznog sporazuma koja se odnose na normativnu saržinu propisa**
- b) **Prelazni rok za usklađivanje zakonodavstva prema odredbama Sporazuma i Prelaznog sporazuma**
- v) **Ocena ispunjenosti obaveze koje proizlaze iz navedene odredbe Sporazuma i Prelaznog sporazuma**
- g) **Razlozi za delimično ispunjavanje, odnosno neispunjavanje obaveza koje proizlaze iz navedene odredbe Sporazuma i Prelaznog sporazuma**
- d) **Veza sa Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije**

Predlog zakona nije predmet usklađivanja sa odredbama Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije sa druge strane („Službeni glasnik RS”, broj 83/08) (u daljem tekstu: Sporazum), niti je predviđen Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije.

4. Usklađenost propisa sa propisima Evropske unije

- a) **Navođenje primarnih izvora prava EU i usklađenost sa njima**
- b) **Navođenje sekundarnih izvora prava EU i usklađenost sa njima**
- v) **Navođenje ostalih izvora prava EU i usklađenost sa njima**
- g) **Razlozi za delimičnu usklađenost, odnosno neusklađenost**
- d) **Rok u kojem je predviđeno postizanje potpune usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije**

Predlog zakona nije predmet usklađivanja sa propisima Evropske unije

5. Ukoliko ne postoje odgovarajući propisi Evropske unije sa kojima je potrebno obezbediti usklađenost treba konstatovati tu činjenicu. U ovom slučaju nije potrebno popunjavati Tabelu usklađenosti propisa.

Ne postoje odgovarajući propisi sa kojima je potrebno obezbediti usklađenost.

6. Da li su prethodno navedeni izvori prava EU prevedeni na srpski jezik?

-

7. Da li je propis preveden na neki službeni jezik EU?

Preveden je na engleski jezik

8. Učešće konsultanata u izradi propisa i njihovo mišljenje o usklađenosti

Budući da nema sekundarnih izvora prava u materiji koju uređuje ovaj predlog zakona, prilikom izrade propisa nije bilo potrebe za učešćem konsultanata.