

## **Извештај о спроведеној Анализи ефеката Нацрта закона о општем управном поступку**

- 1) Који су проблеми које ЗУП треба да реши?
- 2) Који су жељени циљеви доношења ЗУП-а?
- 3) Да ли су разматране могућности за решавање проблема без доношења ЗУП-а?
- 4) Зашто је доношење ЗУП-а најбољи начин за решавање проблема?
- 5) На кога и како ће највероватније утицати решења у ЗУП-у?
- 6) Какве трошкове ће примена ЗУП-а изазвати грађанима и привреди, а нарочито малим и средњим предузећима?
- 7) Да ли су позитивне последице доношења ЗУП-а такве да оправдавају трошкове које ће он створити?
- 8) Да ли се ЗУП-ом подржава стварање нових привредних субјеката и тржишна конкуренција?
- 9) Да ли су све заинтересоване стране имале прилике да се изјасне о ЗУП-у?
- 10) Које ће се мере током примене ЗУП-а предузети да би се постигло оно што се ЗУП-ом предвиђа?

**Питања бр. 1 (Који су проблеми које ЗУП треба да реши?) и 2 (Који су жељени циљеви доношења ЗУП-а?) су заједно обрађена у одељку који следи:**

### **1. Примењена методологија**

Четири питања из Инструкције за израду извештаја о спроведеној анализи ефеката прописа су обрађена у овом документу. Реч је о питањима бр. 1, 2, 6 и 7. То су следећа питања: Који су проблеми које ЗУП треба да реши? Који су жељени циљеви доношења ЗУП-а? Какве трошкове ће примена ЗУП-а изазвати грађанима и привреди? Да ли су позитивне последице доношења ЗУП-а такве да оправдавају трошкове које ће он створити? Како би се анализа ефеката учинила што прегледнијом и како би се што боље разумели разлози за конкретна законска решења, а посебно за увођење правних института које домаћи управни поступак до сада није познавао, ова четири питања су обједињена и представљена понаособ за свако од кључних новина које садржи Нацрт ЗУП-а.

Где је то било могуће, затражени су подаци од органа управе или су коришћени јавно доступни извештаји о раду одговарајућих органа, а код конкретних законских решења објашњено је зашто су ти подаци затражени, односно коришћени, зашто од тих органа и на какве закључке они упућују. Сумарно (а за детаље погледати даљи текст), подаци су затражени, односно прибављени из следећих разлога. Подаци о броју жалби и броју државних службеника који одлучују у другостепеном поступку затражени су како би се утврдила оптерећеност другостепених органа и могућност за прераспodelу кадрова ради

повећања ефикасности ове фазе управног поступка. Како се подаци о поновљеном ћутању првостепених органа управе не воде (жалба против нових решења добија нови број и води се као нови предмет), органима државне управе постављено је питање колико често се ово дешава у пракси како би се могло проценити будуће повећање оптерећења другостепених органа по овом основу. Од Управе царина су затражени и прибављени подаци о посебним врстама гарантних аката које она издаје (обавезујућа упутства о сврставању и пореклу робе) како би се могло проценити да ли ће гарантни акти, кад буду уведени у одговарајуће управне области посебним законима, допринети правној сигурности и ефикасности целокупног поступка. Од Уставног суда су затражени подаци о броју уставних жалби које су поднете против управних радњи (појединачних материјалних аката управе) како би се проценио број будућих приговора против ове врсте аката управе. У истом циљу су употребљени и јавно доступни подаци о броју притужби поднетих Министарству унутрашњих послова на рад припадника полиције. Послата су и два питања са отвореним одговорима свим органима државне управе о потешкоћама са којима се сусрећу у примени ванредних правних средстава у управном поступку и са којима се сусрећу у поступку административног извршења. Њихов циљ био је да се стекне идеја о потреби измене ових фаза управног поступка. Од Управе за јавне набавке и Комисије за јавно-приватно партнерство затражени су подаци о уговорима којима се они баве, а који се у теорији и упоредном праву сматрају *par excellence* примерима управних уговора (уговори о јавним набавкама, о јавно-приватном партнерству и о концесијама). Примарни циљ била је провера законског решења по којем се управни уговори не уводе Нацртом ЗУП-а, већ посебним законом. У том смислу првенствено је требало проценити повећање обима посла до којег би дошло услед могућности изјављивања приговора против неизвршења управног уговора од стране органа управе. **Упитник послат одговарајућим органима са добијеним одговорима приложен је уз ову анализу.**

Неки од података који су значајни за анализу нису могли да буду прибављени. Тако су затражени подаци о притужбама на рад јавних предузећа и јавних установа. Надлежна министарства (културе и привреде) не поседују тражене податке. Ови подаци су битни за анализу зато што ове притужбе могу у будућности прерасти у приговоре који се могу изјавити у случају неадекватног пружања јавних услуга, а одређени број ових приговора може довести и до подношења жалби на решења донета по приговору. Такође, нису добијени ни подаци о броју спорова проистеклих из уговора о јавним набавкама, о јавно-приватним партнерствима и о концесијама. Ти подаци би могли да укажу на могуће повећање обима посла по основу изјављивања приговора органима управе због неиспуњења уговорних обавеза.

Најзад, при анализи ефеката узета су у обзир и упоредноправна законска решења и то на првом месту она из Хрватске и Црне Горе. Ове две државе су од посебног значаја јер су њихови претходни закони о општем управном поступку засновани на нашој заједничкој правној традицији – југословенском ЗУП-у, с тим да су они скоро усвојили нове законе са бројним решењима која садржи и анализирани Нацрт ЗУП-а (на пример, шири појам управне ствари, нови облици поступања управе, нова правна средства и сл.). Како се хрватски ЗУП примењује већ пет

година, од њих су затражени подаци који се тиче гарантних аката, управних уговора, приговора, уклањања законитих управних аката и праћења примене ЗУП-а. Испоставило се да података о гарантним актима, управним уговорима и уклањању законитих управних аката нема, мада надлежном министарству нису пријављени ни било какви проблеми у пракси. Разлог томе је што хрватски закон предвиђа да ће сви ови институти бити уведени тек посебним законом. Очигледно законодавац још није почео у значајнијој мери да користи те могућности. Достављени су подаци о приговору (в. у делу о приговору) и објашњење о недостацима система праћења примене закона (в. део о праћењу примене ЗУП-а).

## **2. Уопште о Нацрту ЗУП-а**

Када се указује на потребу за **дерегулацијом и дебиروقратизацијом ЗУП-а**, а у циљу усклађивања са тенденцијама и стандардима у ЕУ и региону, морају се имати у виду и следеће чињенице.

Најпре, ЗУП је својевремено настао управо са циљем да се ограничи могућност органа управе и других који решавају у управним стварима да због непостојања процесних норми које су ови органи дужни да примењују или њихову разбацаност у великом броју различитих закона и других прописа - онемогуће, отежају или успоре признавање и остваривање права странака, односно да отежају њихов положај када им се утврђују одређене обавезе. Наиме, констатовано је да за заштиту права странака (грађана, правних лица и других субјеката са овим својством) није довољно прописати врсту, обим и услове за признавање права и обавеза, него да се мора јасно и на једном месту дефинисати и процесни статус странака, врсте и начин извођења процесних радњи, рокови и друга питања која су предмет ЗУП-а. Наравно, дозвољено је да се у појединим областима, када то специфичности захтевају, може одступити у начину регулисања појединих питања, али само у мери која је то неопходно. Према томе, за разлику од других закона где је за заштиту права грађана много значајније да се не уведе непотребни услови и процедуре, кључна улога и значај ЗУП-а је управо заштита положаја странке, па дерегулација овде има сасвим другачији смисао.

Друго, квалитет било ког закона не може се првенствено мерити бројем чланова које он садржи него квалитетом тих норми, њиховом спроводивошћу и ефектима које оне производе у реалном животу. У свету су у разним фазама постојале некритичке тенденције ка претераној регулацији што је довело до енормне бирократизације и низа штетних последица по привреду и друштво, али и ка претераној дерегулацији, што је био један од кључних узрока недавне и још увек присутне велике светске финансијске и економске кризе. Управо субјекти на тржишту који су истицали да их држава и регулација спутавају, тражили су енормну финансијску помоћ од државе да не би банкротирали, што су на крају платили сви порески обвезници. Поред тога, вештачко спајање одредаба у мањи број чланова, не смањује обим текста закона, али отежава сналажење у закону и његову примену.

Треће, у региону је дошло до уклањања одредаба о доказивању из ЗУП-а и то је навођено као пример дерегулације. Међутим, ту у ствари није реч о дерегулацији, него се у вези са доказивањем сходно примењују норме Закона о парничном

поступку. Имајући у виду смисао и конструкцију управног и парничног поступка, ово решење се не може сматрати оправданим. Наиме, парнични поступак је прилагођен решавању спорова који настају у вези са приватним интересима одређених лица и приликом доказивања суд као независни арбитар одлучује на основу доказа које су странке пред њега изнеле. У управном поступку у питању је заштита и јавних и приватних интереса, где орган и сам по службеној дужности прибавља одговарајуће доказе о релевантним чињеницама. Стога се брисање ових одредаба не може сматрати унапређењем, него можда и слабијим решењем уређења ових питања.

Коначно, на јавној расправи и током рада на тексту ЗУП-а, представници СИГМА-е (организација која се бави јавном управом, коју су основали ЕУ и ОЕЦД) су се залагали за детаљније регулисање нових института, што неминовно утиче на повећање обима закона.

### **3. Анализа кључних законских новина**

**Појам управне ствари** проширен је у Нацрту ЗУП-а како би обухватио и оне врсте управног поступања које досад нису биле уређене ЗУП-ом. Наиме, важећи ЗУП уређује само поступак издавања управног акта и издавања јавних исправа. Нацрт ЗУП-а уређује и друге врсте управног поступања – гарантни акт, управни уговор, управне радње (све, а не само издавање јавних исправа) и пружање јавних услуга. Нацрт ЗУП-а детаљно уређује издавање гарантног акта, док код осталих врста управног поступања (посебно управних радњи и пружања јавних услуга) регулише првенствено правну заштиту од њиховог незаконитог или нецелисходног (не)предузимања.

Ова дефиниција појма управне ствари шира је од оне одређене Законом о управним споровима. Како би се избегли проблеми у пракси, недоследности и проблеми приликом тумачења, овај шири појам управне ствари омеђен је на управни поступак (у Нацрту ЗУП-а стоји да је реч о управној ствари „у смислу овог закона“). Закон о управним споровима ће и даље садржати ужи појам управне ствари, који се односи на издавање управних аката. Разлог томе је чињеница да у управном поступку могу да се предузимају различите врсте управног поступања, али да у управном спору могу да буду оспорени само управни акти који су коначни у управном поступку. Друге врсте управног поступања не могу непосредно да буду оспорене пред Управним судом, већ је предвиђено да се против њих подноси приговор, ремонстративно правно средство у управном поступку, те се о приговору одлучује управним актом, који после, у зависности од положаја органа који је одлучио о приговору у управној хијерархији, може да буде нападнут жалбом у управном поступку и/или тужбом у управном спору (детаљно објашњено у даљем тексту, код приговора). Тиме оба појам управне ствари, шири и ужи могу несметано да постоје у правном систему.

Дефиниција управне ствари одређена је на два начина. Најпре је одређено оно што је управна ствар у садржинском смислу – „појединачна неспорна ситуација у којој орган, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, закључује

управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге“. Затим је остављена могућност да се законом пропише да ће се и о неким другим правним стварима (на пример, одлучивање о накнади штете – в. део о приговору) одлучивати у управном поступку, тако што је предвиђено да је управна ствар „и свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар“. Тиме се ЗУП усклађује и са постојећим законодавством и праксом, које даје примере одлучивања о, на пример, спорним, казним стварима у управном поступку (пример је одређивање управне мере, као казнене санкције, у поступку заштите конкуренције).

Један од циљева Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији је потреба да се обезбеди функционално јединство и стандарди квалитета активности којима се врше одређене врсте управних послова и јавних овлашћења, независно од субјеката (органа, организација, институција) који их обављају (врше). Циљ оваквог приступа је да се успоставе основе јединственог правног режима и система стандарда за вршење послова јавне управе, усклађеног система јавних службеника, као и организације и стандардизованих информационих и комуникационих система, уз поштовање неопходних и потребних специфичности у погледу организовања и начина вршења појединих послова јавне управе. У вези са тим, са аспекта ЗУП-а од значаја су две димензије:

а. У погледу **односа ЗУП-а и посебних закона**, Нацрт ЗУП задржава решења важећег ЗУП-а према коме се овај закон примењује на поступање у свим управним стварима. Такође, и он предвиђа да се поједина питања управног поступка могу посебним законом друкчије да уреде ако је то у појединим управним областима неопходно и ако је то у сагласности са основним начелима одређеним овим законом. Међутим, Нацрт уводи значајну новину јер поставља додатни услов да се на тај начин не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених овим законом.

С друге стране, у пракси је уочено да су посебни закони без оправданих разлога одступали од појединих решења ЗУП-а или у одређеној мери преписивали одредбе ЗУП-а. Имајући у виду наведену праксу, предвиђање додатног услова у погледу гарантовања нивоа заштите права и правних интереса странака зајемчених ЗУП-ом, као и циљеве Стратегије реформе јавне управе, прелазним и завршним одредбама ЗУП-а предвиђа се и усклађивање посебних закона са решењима ЗУП-а у утврђеном периоду, при чему би "терет доказивања" потребе за специфичним уређењем појединих питања (где је то допуштено) требало да буде на органима који те специфичности истичу. Оваква решења предвидео је и недавно усвојени Закон о инспекцијском надзору, где је уочен широк дијапазон различитих законских решења у посебним областима, а да при том не постоји потреба за изражавањем специфичности посебних управних области.

б. Други аспект обезбеђења јединственог правног режима односи се на **територијалну, функционалну и персоналну децентрализацију или деконцентрацију (поверавање) управних послова, односно јавних овлашћења**, које субјекти различитог статуса, облика организовања и/или подручја деловања, обављају у виду изворних или поверених послова. То се чини

ради обезбеђења уско специјализованих знања и вештина који су неопходни за квалитетно, делотворно и ефикасно обављање ових послова, обезбеђења извесног степена независности или повећане самосталности у њиховом вршењу, приближавања ових послова локалитетима, грађанима или правним лицима у односу на које се они обављају, смањења трошкова вршења послова, растерећења органа државне управе и сл.

При томе, у повереним пословима органи државне управе имају сва општа и посебна овлашћења надзорног органа, прате и утврђују стање у областима из свог делокруга, проучавају последице утврђеног стања и зависно од надлежности или сами предузимају мере или предлажу Влади доношење прописа и предузимање мера на које је овлашћена. Међутим, анализе су показале да органи државне управе не могу увек и једноставно да обезбеде одговорности које задржавају у вези са повереним пословима. Тако на пример, другостепени органи често не могу ефикасно да обезбеде доношење решења од стране првостепених органа (на пример, локалне самоуправе) у повереним пословима након поништавања решења. Такође, утврђивање одговорности службеника органа којима су поверени послови (на пример, код неоправданог ћутања управе) непосредно зависи од воље старешина датих органа. Коначно, нису предвиђени механизми ефикасног ускраћивања финансијских средстава у случају невршења поверених послова. У вези са тим, неопходно је сагледати нова решења и у повезаним законима - Закону о државној управи, законима који уређују статусе службеника који поступају у управним стварима, законима којима се поверавају послови у тим областима и сл.

Са тиме је и повезана идеја новог ЗУП-а је и да се **појача одговорност свих учесника у поступку**. У погледу органа, односно службеног лица, настоји се да се одредбама изврши индивидуализација одговорности, што би представљало поуздани основ за оцењивање службених лица која воде поступак, односно одлучују у управним стварима, а такође и за евентуалне облике дисциплинске или прекршајне одговорности (пример за потоњу тиче се забране захтевања одређених доказа од странака ако се они налазе у службеним евиденцијама или их орган може сам прибавити).

**Основна начела управног поступка** су унеколико измењена.

Начело законитости допуњено је **начелом предвидивости**. Начело предвидивости или легитимних (оправданих) очекивања (principle of predictability, legitimate expectations) једно је од начела Европског управног простора (European Administrative Space). Његова суштина је у томе да орган мора да се држи праксе коју је успоставио и да у истим или сличним случајевима одлучује на идентичан начин. То не важи ако постоје оправдани разлози да се у конкретном случају одступи од раније праксе, с тим да се то мора подробно образложити. Начело предвидивости је, заправо, израз уставног начела једнакости грађана пред законом и уставне одредбе којом се гарантује једнака заштита права пред органима власти. Начело предвидивости **не доводи до увођења прецедентног система** у домаће управно право. Карактеристика прецедентног система јесте то да једна одлука представља формални извор права и основ за одлучивање у другим сличним

случајевима. Начело предвидивости не ослања се на једну одлуку (прецедент), већ на уједначену правну праксу одређеног органа по одређеном питању. Штавише, закон не забрањује одступање од раније праксе, већ само налаже обавезу да се образложи зашто је то у конкретном случају неопходно, како се он разликује од других сличних случајевима у којима је поступљено на другачији начин и да то неће довести до неједнакости грађана пред законом. Да би се нагласила чињеница да начело предвидивости не представља увођење прецедентног система, оно је спојено са постојећим начелом законитости. Исто је учињено и у Црној Гори приликом доношења новог закона који уређује управни поступак.

Нацрт ЗУП-а помиње још једно од начела Европског управног простора – **начело сразмерности**. Оно делимично постоји и у важећем ЗУП-у, у оквиру начела заштите права грађана и заштите јавног интереса, где је предвиђено да се у случају наметања обавезе странци, према њој примењују мере које су за њу повољније, а којима се постиже циљ закона. Ова одредба је издвојена у начело сразмерности и допуњена одредбом којом свако ограничавање права и правних интереса странке мора да буде сразмерно, то јест најмање могуће, а да се њиме постиже законска сврха. Битно је напоменути да ова одредба не оставља простор за дискрецију органа. Напротив, и законска сврха и сразмера између предузете мере и оствареног циља су правни стандарди који се морају тумачити на исти начин у истим и сличним случајевима. Ова обавеза је поштрена (и не само она) увођењем начела предвидивости. Такође, одсуство дискреције огледа се и у могућности не само другостепеног органа по жалби, већ и Управног суда у управном спору да контролишу сразмерност између изабране мере и постављеног и оствареног законског циља као елемент законитости оспореног управног акта или друге врсте управног поступања. Поменуто начело унеле су у своје законе и Хрватска и Црна Гора.

Најзад, Нацрт ЗУП-а на ниво начела издиже одредбу по којој су органи који поступају у управном поступку дужни да по службеној дужности **прибаве све податке о одлучним чињеницама који се воде у службеним евиденцијама**, те да не смеју да захтевају од странке да их она достави. Уштеду времена, новца и значајно побољшање положаја странке које доноси ова одредба не треба посебно образлагати. Подизањем на ниво начела ова одредба постаје обавезујућа у свим управним областима, без обзира на одредбе посебних прописа који их уређују. Начело је разрађено у одговарајућој одредби у делу закона који уређује доказни поступак, а новина је прописивање прекршајне одговорности за руководиоца органа који захтева од странке да достави податке који се воде у службеним евиденцијама, као и за руководиоца органа који води службену евиденцију, а не достави благовремено тражене податке органу који води управни поступак. Потреба увођења прекршајне одговорности произлази из недостатка капацитета Управне инспекције која би требало да осигура овај начин поступања у пракси. Уместо Управне инспекције, контролу правилне примене ове одредбе вршиће грађани и прекршајни судови. Овим се грађанима даје делотворно средство правне заштите, а повећање обима посла прекршајних судова ће бити само

привремено, јер ће прекршајно санкционисање оваквог поступања довести до његовог ишчезавања у пракси.

Словеначко искуство показује да је за успех ове значајне практичне реформе потребно несумњиво указати да се органи не смеју позивати на посебне прописе и мимо ове одредбе захтевати од странака да достављају податке који се воде у службеним евиденцијама. Они су то постигли тиме што су изричито прописали да се ова одредба примењује „без обзира на одредбе посебних закона“. Иста идеја је инспирисала прописивање у Нацрту ЗУП-а у прелазним одредбама обавезе примене овог начела без обзира на одредбе посебних закона, као и престанка важења одредби посебних закона којима се установљава обавеза за странку и другог учесника у поступку да органу достављају податке о чињеницама о којима се води службена евиденција. Такође, за разлику од осталих одредби закона за које је прописан одређени *vacatio legis*, Нацрт ЗУП-а предвиђа да ће све одредбе које се тичу прибављања података из јавних евиденција по службеној дужности почети да се примењују одмах по ступању закона на снагу.

**Гарантни акт** је Нацртом ЗУП-а одређен као писани акт којим орган странци гарантује да ће јој бити издат управни акт одређене садржине ако се чињенично стање и прописи не измене у периоду између доношења гарантног акта и подношења захтева за издавање управног акта. Гарантни акт је новина у ЗУП-у, али није новина у правном систему Србије. Гарантни акт, под тим или другим називом, постоји у чл. 19 Царинског закона (Службени гласник РС, бр. 18/2010, 111/2012 и 29/2015), чл. 15 Закона о држављанству Републике Србије (Службени гласник РС, бр. 135/2004 и 90/2007), чл. 83 Закона о државној припадности и упису пловила (Службени гласник РС, бр. 10/2013) и још неким прописима. Гарантни акт регулисан је законом који уређује општи управни поступак и у Немачкој, Хрватској и Црној Гори. Гарантни акт је један од најбољих инструмената за постизање што већег степена правне сигурности и као такав посебно је подобан за подизање нивоа предвидивости пословног окружења.

Пракса је, у мери у којој постоји, с обзиром да је реч о релативно новом правном институту, показала да гарантни акт може да приушти странкама већу правну сигурност, а да не створи додатни посао органима управе. Наиме, доношењем гарантног акта накнадни рад органа управе на издавању управног акта значајно се олакшава, до те мере да орган само треба да упореди да ли се чињенично стање описано у захтеву за издавање гарантног акта и чињенично стање у тренутку подношења захтева за издавање управног акта поклапају у битним елементима и да ли се правни основ за издавање управног акта у међувремену изменио или не. То значи да се време уложено у издавање гарантног акта компензује уштедом времена у каснијем поступку издавања управног акта сагласно гарантном акту. Гарантни акт умањује и шансе за изјављивање жалбе у датој управној ствари, умањујући тако оптерећење другостепеног органа, те самим тим и оптерећење управе у целости. То је показало емпиријско истраживање. Управа царина је у 2014. години донела 53.150 првостепених управних аката и против њих је изјављено 1918 жалби, то јест 3,6% странака поднело је жалбу. С друге стране, Управа царина је у 2014. години издала 162 гарантна акта (160 обавезујућих



обавештења о сврставању робе и 2 обавезујућа обавештења о пореклу робе), а против њих је у истом периоду поднето само 3 жалбе, то јест жалбом је оспорено 1,85% издатих гарантних аката. Упркос томе што су у апсолутним бројкама издати управни акти и издати гарантни акти тешко упоредиви и иако је разлика у процентима мала услед и иначе малог процента предмета у којима се жалба изјављује, треба приметити да је жалби на гарантне акте процентуално било двоструко мање него жалби на издате управне акте. Следи да би учесталијом употребом гарантног акта у пракси Управа царина могла да значајније смањи обим посла у другостепеном поступку. Дакле, степен правне сигурности би био повећан без повећања укупног обима посла органа управе, чак и уз могућност смањења укупног обима посла на дужи рок.

Предложено нормативно уређење гарантног акта намеће неколико питања. Који изузеци би требало да постоје у односу на обавезу органа да изда управни акт сагласно гарантном акту? Који вид правне заштите против гарантног акта омогућити и којим субјектима? Да ли би требало предвидети рок за издавање гарантног акта и последице за његово неиздавање? Да ли би гарантни акт требало увести самим ЗУП-ом у све управне области или само створити основу за његово увођење посебним прописима у одговарајућим управним областима?

Нацрт ЗУП-а предвиђа да је орган дужан да изда управни акт сагласно гарантном акту осим 1) ако захтев за доношење управног акта није поднет у року од годину дана од дана издавања гарантног акта или другом року одређеном посебним законом, 2) ако се чињенично стање на коме се заснива захтев за доношење управног акта битно разликује од оног описаног у захтеву за доношење гарантног акта, 3) ако је измењен правни основ на основу кога је гарантни акт донет тако што се новим прописом предвиђа измена управних аката донетих на основу ранијих прописа, или 4) ако постоје други разлози одређени посебним законом.

Први изузетак је неспоран. Смисао издавања гарантног акта је стварање правне сигурности за странку пре предузимања одређене привредне или друге активности. Подразумева се да би странка требало да буде озбиљна у намери да такву активност заиста и предузме, под условом да је то и даље у њеном интересу. Другим речима, мора да има озбиљну намеру да накнадно поднесе захтев за издавање управног акта. Управо омеђеност роком указује на потребу постојања такве озбиљне намере. Такође, гаранција коју орган управе даје треба да се оствари у одређеном року. У супротном, непостојање рока за подношење захтева за издавање управног акта омогућило би да управна ствар без временског ограничења остане неуређена, а странку би трајно увела у правни режим који важи у тренутку издавања гарантног акта (о томе у даљем тексту). То би унело правну несигурност у правни институт којем је основни циљ отклањање или умањивање правне несигурности, што би представљало апсурд. Рок одређен Нацртом ЗУП-а је супсидијаран. Примењује се само ако посебни пропис није предвидео другачији рок. То је последица разноврсности посебних управних области које су уређене ЗУП-ом, услед чега подобни рокови могу драстично варирати. Примера ради, рок одређен Царинским законом је три године (чл. 19, ст. 3).

Други изузетак је, такође, неупитан. Гаранција се даје за тачно одређену животну ситуацију, то јест тачно одређени случај. Логично је да примена исте правне

норме на битно различите чињенице не може да доведе до истог резултата, те да се ту не може говорити о обавези органа управе да испуни некакво обећање. Помало апстрактна одредба коју у том погледу садржи Нацрт ЗУП-а може се лако конкретизовати у закону који ће уредити издавања гарантног акта у посебној управној области. Пример за то дају одредбе чл. 19, ст. 4, тач. 1 и 2 Царинског закона, које одређују да ради примене обавезујућег обавештења о сврставању робе странка мора да докаже да декларисана роба у потпуности одговара роби наведеној у обавезујућем обавештењу, док у случају обавезујућег обавештења о пореклу робе мора да докаже да предметна роба и околности на основу којих се одређује порекло робе у потпуности одговарају роби и околностима наведеним у обавезујућем обавештењу.

Трећи изузетак захтева детаљније разматрање учињених правно-политичких избора.

Пре тога треба поменути да немачки (чл. 38, ст. 3), хрватски (чл. 103, ст. 3) и црногорски (чл. 20, ст. 3) закони који уређују управни поступак предвиђају да у случају промене правног основа орган није више обавезан издатим гарантним актом. Исто решење садржи и наш Царински закон. Чл. 19, ст. 8 поменутог закона прописује да ће Управа царина донети одлуку о престанку важења обавезујућег обавештења ако због измене домаћих или међународних прописа више није у складу с истим. То укључује и подзаконске акте које доноси надлежни министар, па чак и измену тумачења одређених одредби закона. Закон, ипак, ублажава правну несигурност коју ове одредбе уносе тиме што предвиђа да издата обавештења престају да важе на дан почетка примене донетог прописа или међународног уговора, односно од дана објављивања новог тумачења у одговарајућем документу, али да лице коме је издато обавезујуће обавештење које је престало да важи може да користи то обавештење шест месеци од дана престанка његове важности, ако је пре престанка његове важности закључило купопродајни уговор за одређену робу на основу њега, односно у случају увоза, односно извоза робе за коју се приликом обављања царинских формалности подносе потврде које су биле издате на основу тих обавезујућих обавештења, та обавештења важе у року важења потврде.

Дакле, питање је да ли би требало ослободити орган обавезе издавања управног акта сагласно гарантном акту у случају измене прописа на основу којих је издат гарантни акт. У случају изостављања овог услова странка којој је издат гарантни акт би заправо добила још већи степен правне сигурности и имала би третман који имају страни улагачи у домаћем и упоредном праву кроз „клаузулу замрзавања законодавства“ по којој се на њих примењују прописи који су важили у тренутку улагања, без обзира на накнадне измене. Стога се појавила дилема да ли би такву гаранцију требало пружити и странкама којима је издат гарантни акт?

У случају потврдног одговора, отвара се нова дилема. Да ли би неко могао да искористи сазнање да ће измена законодавства у одређеној области бити неповољна по њега и да подношењем захтева за издавање гарантног акта обезбеди себи боље услове иако у том тренутку не би могао да издејствује доношење управног акта који му одговара, на пример, ако тек планира да купи неку робу, а сазнао је да ће царинска стопа за ту робу бити повећана? Увођењем знатно већег степена транспарентности у законодавни процес, ранијим укључивањем

заинтересованих страна и јавности, прописивањем критеријума и начина учешћа у јавној расправи и сл, што је већ нашло свог одраза у Резолуцији Народне скупштине о законодавној политици, Нацрту Стратегије регулаторне реформе, Пословнику Владе и другим документима, могућност оваквог сазнања о могућим неповољнијим будућим решењима постаје потпуно реална. Овај проблем би могао да се ублажи или отклони остављањем могућности посебном законодавцу да предвиди да ће измена неког конкретног прописа ослободити орган обавезе да изда управне акте сагласно раније издатим гарантним актима. С друге стране, тиме би могло да се обесмисли изостављање овог изузетка из Нацрта ЗУП-а зато што би законодавац могао по правилу да прибегне таквом законском решењу при свакој измени прописа.

Изостављањем овог изузетка, не само што би странкама био обезбеђен већи степен правне сигурности, већ би могле да се избегну и одређене потешкоће у примени овог новог правног института у пракси. Наиме, олакшао би се посао органима управе јер не би морали да тумаче да ли је дошло до измене правног основа за издавање акта. У пракси би се било која измена прописа без обзира на то да ли заиста утиче на садржину издатог гарантног акта могла тумачити као постојање ваљаног основа за ослобођење од обавезе за издавање управног акта сагласно гарантном акту. Такође, орган који је издао гарантни акт би изменом подзаконских прописа чије је доношење у његовој надлежности могао да изигра странке које се поуздају у издате гарантне акте, то јест могао би да искористи ту надлежност за, у суштини, стављање гарантних аката ван снаге кад год му то одговара.

Још једно решење је стајало на располагању. Законодавац би могао да предвиди да ће гарантни акт престати да обавезује орган само у случају измене закона или прописа више правне снаге, али не и у случају измене подзаконских прописа. Кључни разлог за тако нешто тиче се разлике у процедури измене закона и подзаконских аката. Наиме, као што је наведено, поступак измене или доношења новог закона прати посебна законодавна процедура, која укључује јавну расправу и ангажовање Владе и Народне скупштине, а не само субјекта управе који је донео гарантни акт или је надређен органу који га је донео. То пружа прилику лицима у чију корист је издат гарантни акт да се укључе у процедуру измене и да изнесу своје ставове у поступку јавне расправе. Такође, дужина законодавног поступка би омогућила већини тих лица да испуне услове предвиђене гарантним актом и да поднесу захтев за издавање управног акта пре измене закона. С друге стране, подзаконски акти не прописују права и обавезе, већ само разрађују одредбе закона којима су они предвиђени. Не би било логично да се права стечена гарантним актом уклањају услед измене подзаконског прописа. Уз то, подзаконске прописе ће често мењати онај који је донео гарантни акт, без учешћа других државних органа и то може да уради без јавне расправе и „преко ноћи“, те да онемогући лице у чију корист је издат гарантни акт да оствари и заштити права која су му тим актом призната.

Наведена разматрања су, очигледно, навела законодавца да се не определи за то да измена правног основа ослобађа орган обавезе издавања управног акта сагласно гарантном акту. Напротив, Нацрт ЗУП-а иде више у корист странака

којима је гарантни акт издат, с тим да не прописује потпуно „замрзавање законодавства“.

Наиме, трећи изузетак има за циљ успостављање равнотеже између легитимних интереса странке потврђених гарантним актом, с једне, и заштите јавног интереса и стечених права других лица, с друге стране. Законодавац је ослободио орган обавезе да изда управни акт сагласно гарантном акту ако је измењен правни основ на основу кога је гарантни акт донет тако што се новим прописом предвиђа измена управних аката донетих на основу ранијих прописа. Ту је заправо реч о ретроактивној примени нових прописа. Они једнако погађају издате управне и гарантне акте. Не би било логично да неко ко је тек условно добио гаранцију да ће му бити издат одређени управни акт има више права, то јест сигурнији правни положај од оних лица којима су права и обавезе већ уређене управним актом. Примера ради, ако би се одређени стандард у области заштите животне средине изменио тако да и они који су већ обављали пословне делатности погођене том изменом морају да испуне нове, више, скупље стандарде заштите, тим пре и онај којем је у време важења претходних прописа издат гарантни акт да ће му бити издата дозвола за обављање те делатности не би могао да се позива на тај гарантни акт и да захтева издавање дозволе за обављање делатности са нижим стандардима заштите животне средине. Тиме се омогућава и заштита конкуренције, али и заштита других јавних интереса, у конкретном примеру – заштиту животне средине.

А шта ако су нови прописи, донети након издавања гарантног акта повољнији за странку? Другим речима, шта ако изменом прописа гарантни акт постане оптерећење за лице којем је издат? Како би избегао такву бесмислену ситуацију, законодавац је предвидео да гарантни акт обавезује орган само ако се странка позвала на њега. Тиме се решавају два проблема. Први, у случају да је правни основ на основу кога је гарантни акт донет измењен тако да је нови пропис повољнији за странку, странка се неће позвати на њега, те орган неће њиме бити обавезан и издаће странци управни акт на основу прописа који је повољнији за њу, а то је нови пропис. Узимајући у обзир то да је гарантни акт ту да побољша, а не да отежа положај странке у чију корист је издат, свако друго законско решење било би апсурдно. Други, остављено је самој странци да просуди шта је за њу повољније, да јој управни акт буде издат на основу гарантног акта (то јест старих прописа) или на основу нових прописа. У супротном би могло да дође до грешке у процени органа шта је за странку повољније, посебно у ситуацији у којој је нови пропис у једном делу повољнији, а у другом неповољнији за странку.

Дакле, циљ трећег изузетка и одредбе којом је странци остављена могућност да се не позове на издати гарантни акт јесте примена повољнијих прописа на странку којој је издат гарантни акт, изузев у случају ретроактивног дејства нових прописа. Најзад, творци Нацрта ЗУП-а одлучили су се за то да се гарантни акт уводи тек посебним законом, а на основу његових одредаба (о томе у даљем тексту). Логична последица тога, као и чињенице да су одређене врсте гарантног акта већ уређене посебним законима, јесте и одредба Нацрта ЗУП-а која дозвољава да се посебним законом пропишу додатни изузеци од обавезе издавања управног акта сагласно гарантном акту. Пример четврте врсте изузетака смо видели у Царинском закона (измена прописа). Предвиђање овог изузетка је битно и због

тога што Нацрт ЗУП-а прописује да поједина питања управног поступка могу посебним законом друкчије да се уреде ако је то у појединим управним областима неопходно, ако је то у сагласности са основним начелима одређеним овим законом и не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених тим законом. У супротном, ако не би предвидео могућност увођења других изузетака посебним законом, постојећи закони који уређују различите врсте гарантних аката би дошли у колизију са овом одредбом јер сваки додатни изузетак смањује ниво заштите права и интереса странке у чију корист је издат гарантни акт.

Друго питање је питање правне заштите против гарантног акта и управног акта који није издат сагласно гарантном акту. Нацрт ЗУП-а даје право странци да побија управни акт зато што није издат сагласно гарантном акту, а не постоји неки од изузетака који су помињани. Сам гарантни акт, с друге стране, може да се напада жалбом због незаконитости, с тим да жалбу може да поднесе треће лице које тврди да би му издавање управног акта сагласно гарантном акту било повређено неко право или правни интерес, као и јавни тужилац уколико сматра да би у том случају био повређен јавни интерес. Тај предлог свакако треба подржати јер би се тиме избегла могућност да се на основу незаконитог гарантног акта донесе незаконит управни акт па да се тек онда потоњи уклања и његове последице отклањају. Добија се и у времену и у квалитету рада управе. С друге стране, лицу на чији захтев је издат гарантни акт није дозвољено да побија тај акт жалбом, нити да непосредно покрене управни спор против таквог акта. Ratio legis ове одредбе јесте постојање могућности да то лице поднесе захтев за издавање управног акта сагласно гарантном акту чија му садржина не одговара, те да затим такав управни акт побија жалбом. У супротном, то лице би могло да поводом исте управне ствари поднесе две жалбе, једну против гарантног акта, а ако ту не успе, онда би другу могло да поднесе против управног акта донетог сагласно том гарантном акту. Тиме би се посао другостепеног органа потенцијално удвостручио. Чл. 19, ст. 12 Царинског закона дозвољава и да лице на чији захтев је издат гарантни акт поднесе жалбу против самог гарантног акта. Ипак, тиме се не смањује ниво заштите права и правних интереса странака које су зајемчене Нацртом ЗУП-ом, мада се поставља питање делотворности такве одредбе.

Да ли би код гарантног акта требало предвидети посебан рок за његово издавање и које би биле последице неиздавања у предвиђеном року? Нацрт предвиђа сходну примену одредаба о управним актима на гарантне акте. Између осталог, то би значило и да се одредбе о ћутању управе у случају подношења захтева за издавање управног акта примењују и у случају неиздавања гарантног акта. Сходна примена упућује и на то да би последице ћутања управе биле исте у оба случаја, то јест рок за издавање гарантног акта би, такође, био инструктиван за орган и осим давања права на правно средство странци, не би непосредно повлачио другу врсту санкције.

У вези са свим претходно изнетим је и питање да ли би гарантни акт требало увести самим ЗУП-ом у све управне области или само створити основу за његово увођење посебним прописима у одговарајућим управним областима. Нацрт ЗУП-а је изабрао другу опцију. Узимајући у обзир то да је реч о новом институту и да он постоји у тек неколико посебних управних области, требало би га увести

постепено и засебно за сваку управну област, кад се органи припреме за ову врсту делатности. У супротном, може се доћи у ситуацију да органи пропуштају рок за доношење гарантног акта или да њиме неадекватно одговоре на захтеве странке, на пример давањем уопштеног мишљења о примени одређене одредбе и тиме обезвреде овај институт са великим потенцијалом за побољшање правне сигурности и, посебно, пословног окружења. Требало би претходно да се стабилизује законодавство у датој управној области како честим изменама прописа гарантни акти не би били обесмишљени. Требало би и да се усклади пракса првостепених и другостепених органа управе, али и да се она усклади у већој мери са праксом Управног суда у датој управној области, како држава не би одговарала за штету причињену странкама које су се поуздале у издати гарантни акт. Такође, иако Нацрт ЗУП-а садржи супсидијарни рок од годину дана од доношења гарантног акта у којем се странци гарантује издавање управног акта сагласно гарантном акту, тај рок вероватно неће бити примерен свим посебним управним областима (да подсетимо, у Царинском закону је рок три године од доношења гарантног акта).

Ипак, требало би бити опрезан код увођења гарантног акта посебним прописима. Закон о државној припадности и упису пловила то одлично показује. Иако поменути закон користи баш термин гарантни акт, питање је да ли је то најбољи пример овог правног института. Наиме, чл. 83 тог закона прописује да ће лучка капетанија у чији је уписник брод унутрашње пловидбе уписан кад прими предлог за пренос уписа брода унутрашње пловидбе у уписник бродова унутрашње пловидбе друге лучке капетаније, донети решење којим условно признаје право странци на пренос уписа брода унутрашње пловидбе у уписник бродова унутрашње пловидбе који води друга лучка капетанија (гарантни акт) и исто, са изводом из уписника бродова и исправама, упућује лучкој капетанији у чији уписник бродова унутрашње пловидбе се преноси упис. Циљ закона је, дакле, требало да буде уношење додатне правне сигурности у ову област. Због тога изненађује законско решење по којем такав гарантни акт не обавезује лучку капетанију у чији је уписник брод уписан ако лучка капетанија у чији уписник брод унутрашње пловидбе треба да се упише оправдано одбије упис. Три се потенцијална проблема јављају код оваквог правног уређења гарантног акта. Прво, није исти орган издавалац гарантног акта и управног акта. Друго, а логична последица првонаведеног, јесте необавезност гарантног акта у односу на лучку капетанију која треба да изда управни акт. Треће, одређивање тако широког и неодређеног (није плеоназам) правног стандарда (оправдано одбијање уписа) као изузетка од обавезе издавања гарантног акта сагласно управном акту у непосредној је супротности са сврхом гарантног акта – подизањем нивоа правне сигурности. И то до те мере да га обесмишљава. Дакле, сагласно принципу *falsa pominatio non nocet*, поставља се питање да ли је, упркос употребљеном називу, овде заиста реч о гарантном акту у смислу одредаба Нацрта ЗУП-а. Најзад, посебно је чудна и одредба истог закона која прописује да се одредбе о гарантном акту сходно примењују и на случај када је поднет предлог за пренос брода унутрашње пловидбе из једног уписника у други уписник који се води код исте лучке капетаније. Зашто ту уопште постоји потреба за издавањем гарантног акта? Сврха ове посебне врсте гарантног акта је избегавање ситуације у којој би једно

пловило могло да остане ван било којег уписника пловила. До тога може да дође само ако се разликују мишљења две лучке капетаније о условима за пренос уписа одређеног пловила из једног у други уписник, то јест ако је пренос гарантним актом одобрила једна лучка капетанија, а друга га је управним актом одбила. У ситуацији кад оба уписника, онај из којег се пловило брише и други у које се пловило уписује, води иста лучка капетанија, нема потребе за доношењем гарантног акта већ се одмах може одлучивати управним актом, те се пренос уписа дозволити или ускратити.

Упркос потреби преиспитивања неких од конкретних елемената правног уређења гарантног акта у одређеним посебним прописима, заузет је став да би сам институт требало прописати ЗУП-ом и активно подржавати стварање услова за његово увођење у што већи број посебних управних области зато што повећава правну сигурност, ствара предвидиво пословно окружење и отклања главни недостатак мишљења о примени прописа које дају органи управе сагласно Закону о државној управи – његову необавезност. Имајући у виду увођење овог института у наше право и проблема који он треба да реши, треба размислити и о измени Закона о државној управи прописивањем обавезности мишљења органа (ово не може да буде предмет регулације ЗУП-а јер мишљења према Закону о државној управи нису ограничена на појединачне случајеве, а ЗУП се бави искључиво појединачним правним стварима – управним стварима). Примери обавезујућих мишљења, суштински гарантних акта, постоје и у Закону о пореском поступку и пореској администрацији и Закону о инспекцијском надзору.

**Управни уговори** су уговори закључени између јавноправног субјекта, с једне, и приватноправног субјекта, с друге стране. Управни уговори између два јавноправна субјекта постоје у упоредном праву. Као модел за уређење такве врсте уговора најчешће служе јавноправни уговори у немачком праву. Реч је о заиста корисном институту, који омогућава уређење права и обавеза између јавноправних субјеката са циљем остварења неког јавноправног интереса. Пример таквог уговора би био уговор између две или више суседних јединица локалне самоуправе о оснивању заједничке депоније за одлагање отпада. Ипак, како се ту не одлучује непосредно о правима, обавезама и интересима, нити се на други начин правно или фактички утиче на појединце и организације, то није материја ЗУП-а, већ закона који уређују државну управу и локалну самоуправу.

Кауза управног уговора је остварење неког јавног интереса, на пример, изградња аутопута кроз уговор о концесији или обављање јавних радова кроз уговор о јавној набавци или пружање јавних услуга (на пример, јавног саобраћаја, снабдевања водом, електричног енергијом) кроз уговор о јавно-приватном партнерству. Јавноправни субјект закључује уговор ради стварања одређене јавне користи за грађане и правна лица. Њихова правна специфичност огледа се у одступањима од општег режима уговорног (грађанског) права којима се овлашћења јавноправног субјекта, ради остваривања јавног интереса, појачавају у односу на другу страну уговорницу. Такав режим предвидео је и Нацрт ЗУП-а дајући јавноправном субјекту овлашћење да под одређеним условима раскине управни уговор, на пример, ако друга страна уговорница не пристане на измену уговора или не испуњава своје обавезе, док друга страна уговорница нема такво

право, иако би га по општем режиму уговорног права имала. На остале елементе управног уговора супсидијарно се примењују одредбе Закона о облигационим односима.

Управни уговори су врста аката управе који су познати у упоредном праву. У Француској, која је уз Немачку служила као узор за уређење ове материје, постоје већ више од једног века. Управне уговоре су у своје правне системе увеле и државе које су настале на простору СФРЈ, а чији управни поступак се заснива на истој правној традицији – Хрватска и Црна Гора, а увела их је и Македонија кроз закон који уређује управни спор.

Важно је размотрити два питања уређења института управног уговора у Нацрту ЗУП-а.

Прво је питање да ли ЗУП-ом, као општим законом треба увести могућност закључивања управних уговора у свим управним областима или треба предвидети основне елементе правног уређења управних уговора у ЗУП-у, док би се они уводили тек посебним законима у одговарајућим управним областима. Предлог ЗУП-а из 2012. године је предвиђао да се управни уговори ЗУП-ом уводе у три области – концесије, јавно-приватно партнерство и јавне набавке, док се у осталим областима могу увести посебним законом. Нацрт ЗУП-а чији ефекти се анализирају предвиђа да ће управни уговори бити уведени тек посебним законима.

У Нацрту ЗУП-а предност је дата другој опцији – увођењу управних уговора у правни систем посебним законима. Неколико је разлога за то.

Најпре, увођењем самим ЗУП-ом одређених врста именованих уговора, као што су, првенствено, уговори о концесијама, уговори о јавно-приватном партнерству и уговори о јавним набавкама, у режим управних уговора може довести до сукоба закона и проблема у њиховој примени. Јавља се проблем тумачења воље законодавца услед сукоба два основна начела тумачења права – *lex specialis derogate legi generali* и *lex posterior derogat legi priori*. Дакле, да ли ће се у пракси применити ЗУП који је општи закон, а каснији или закони који већ регулишу ове именоване уговоре у нашем правном систему (Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама и Закон о јавним набавкама), као посебни, а ранији закони? Такође, писани са једном другачијом парадигмом – жељом да се привуку инвеститори, ови закони више штите приватноправну страну уговорницу од одговарајућих одредаба Нацрта ЗУП-а. Како онда то помирити са основном одредбом Нацрта ЗУП-а која забрањује снижавање прописаног ниво заштите права посебним законом? Нацрт ЗУП-а забрањује да посебан закон снизи ниво заштите права, а сам то чини у односу на наведене посебне законе. Тај проблем се избегава увођењем управних уговора посебним законом. Приликом доношења или измене посебног закона обезбедиће се усклађеност одговарајућих одредаба ЗУП-а и тих посебних закона. У супротном, ризикује се да одредбе Нацрта ЗУП-а о управним уговорима остану „мртво слово на папиру“ и да се настави примена посебних закона или, горе, да у пракси дође до примене различитих прописа на исту врсту уговора или различито тумачење, који би створили правну несигурност и погоршали пословно окружење, те самим тим обесмислили овај нови правни институт.



Такође, од Управе за јавне набавке је прибављен податак да је само у 2014. години закључено **87.712** уговора о јавним набавкама. То је само једна врста упоредноправно и теоријски познатих управних уговора. Уколико би се предвидело остваривање права на накнаду штете или заштита других права из управних уговора у управном поступку или управном спору настао би ризик блокаде органа управе и/или Управног суда толиким бројем потенцијалних предмета. То нас води следећој дилеми.

Друго питање које се поставља код управних уговора је питање начина заштите права и интереса уговорних страна.

Положај органа је у том погледу бољи, што и јесте смисао управног уговора (наглашена овлашћења јавноправног субјекта у управном уговору), утолико што орган може под одговарајућим условима да раскине уговор, а то не би могао да учини по општем режиму уговорног права. За накнаду штете би орган и даље морао да иде у парнични поступак, али би већину других проблема везаних за закључивање, извршавање и престанак уговора могао сам да реши управним актом.

С друге стране, питање је који пут правне заштите обезбедити странци. Нацрт ЗУП-а је предвидео да у већини случајева кад права друге стране уговорнице могу бити угрожена орган доноси управни акт – кад орган једнострано раскида управни уговор или кад одбија захтев друге уговорне стране за измену управног уговора. Ту странци на располагању стоји управноправни пут заштите изјављивањем жалбе у управном поступку и/или тужбе у управном спору, већ у зависности од положаја органа који је закључио уговор у управној хијерархији. Тај систем већ функционише у нашем правном систему у погледу наведених именованих уговора који се у теорији и упоредном праву сматрају управним уговорима. Ако се у поступку њиховог закључења, извршења или престанка доноси управни акт, он се може побијати управноправним путем.

Кључно питање је шта радити ако су права друге стране уговорнице повређена без доношења управног акта, на пример неиспуњавањем уговорних обавеза од стране јавноправног субјекта. Како тражити извршење уговора? Како и пред ким захтевати накнаду штете?

Нацрт ЗУП-а предвидео је да друга страна уговорница не може да раскине уговор у случају да орган не испуњава своје уговорне обавезе. У том случају она може да изјави приговор органу, као ремонстративно правно средство. То има смисла. У супротном би се изгубила разлика између управног уговора и општег режима уговорног права. Управо ово одступање има за циљ да заштити јавни интерес чије остварење је било разлог за закључивање управног уговора. Замислимо да је управним уговором поверено пружање одређене јавне услуге грађанима од стране приватноправног лица, на пример снабдевање водом. У случају да јавноправни субјект, на пример, одређена јединица локалне самоуправе, не исплати дуговано другој страни уговорници, потоња би раскинула уговор и обуставила снабдевање водом грађана те јединице локалне самоуправе. Суштина јавних услуга је у томе да се оне пружају редовно, недискриминаторно и квалитетно. Зато се оне и поверавају управним уговорима у правним системима који познају овај правни институт. Неравнотежа правног положаја јавноправног и приватноправног субјекта у управном уговору служи томе да се овакве ситуације избегну.

Ко, пред ким и којим правним средством треба да тражи накнаду штете проистекле из управног уговора? Три могућности стоје на располагању – да се накнада штете потражује тужбом у парничном поступку, да се потражује тужбом у управном спору и да се потражује по приговору у управном поступку.

Тражење накнаде штете у парничном поступку у пракси већ постоји. Проблем овог решења је то што обесмишљава институт управног уговора. Упоредноправно и у теорији једна од кључних карактеристика управних уговора је то што се спорови проистекли из њих решавају у управном спору и то у спору пуне јурисдикције. То је последица чињенице да судови који одлучују у управном спору боље разумеју јавни интерес, који је кауза самог управног уговора, од суда који одлучује у парничном поступку, у којем су ангажовани приватни интереси, који су једнаке важности.

Остаје, дакле, да се накнада штете потражује непосредно у управном спору или по приговору пред органом управе. И једна и друга могућност имају предности и недостатке.

Прва предност подношења захтева за накнаду штете пред Управним судом је у томе што се рокови предвиђени Законом о облигационим односима не мењају. Дужина тих рокова, то јест рокова застарелости у облигационом праву, омогућава откривање мана воље и престанак уговора по том основу, с једне стране, као и споразумно разрешавање спорова, с друге стране. Друга предност је у томе што судије Управног суда, по правилу, имају искуства суђења у парничном поступку и боље су обучени за одлучивање о накнади штете него органи управе. Чак и ако немају искуство суђења у парници, судије Управног суда би и иначе требало да имају неопходна знања зато што Закон о управним споровима предвиђа могућност потраживања накнаде штете нанете извршењем незаконитог управног акта у самом управном спору. Главна мана овог законског решења је недостатак капацитета Управног суда и потенцијално велики број предмета који би, без икакве тријаже директно одлазио пред Управни суд (још једном, у 2014. години закључено је 87.712 уговора о јавним набавкама). Други недостатак се огледа у томе што би исти уговор могао теоретски, а и практично да постане извор два спора пред Управним судом. То би се догодило ако би незадовољна уговорна страна поднела приговор органу управе због неиспуњења уговорних обавеза (одлука донета по приговору се може даље оспоравати жалбом у управном поступку и/или тужбом у управном спору), а у исто време непосредно од Управног суда затражила накнаду штете. Дакле, исти уговор би био извор два спора пред Управним судом. Штавише, и Управни суд по тужби за накнаду штете и орган управе по приговору би морали да разматрају иста питања, питања незаконитости поступања органа управе, то јест неиспуњења уговорних обавеза, јер је то основ за накнаду штете. Не само што је то неефикасно, већ потенцијално, барем у одређеном временском периоду, може довести до различитих одлука о законитости поступања органа управе. Упркос чињеници да би се то могло отклонити накнадном одлуком Управног суда у другом спору или неким ванредним правним средством у управном поступку, то би изискивало додатно време и рад свих ангажованих државних органа и створило би правну несигурност.

Предност одлучивања о накнади штете по приговору је то што државних службеника у органима управе има више него судија Управног суда. Такође, поступак по приговору и, евентуално, после тога по жалби у управном поступку, могли би да смање оптерећење Управног суда. Важније од тога, о питању неиспуњења уговорних обавеза од стране органа управе и накнади штете по том основу би се одлучивало у истом поступку – по приговору. То значи да не могу два различита спора поводом истог управног уговора да дођу пред Управни суд. Недостатак оваквог законског решења јесте потреба за додатном обуком државних службеника да одлучују о накнади штете. Ипак, ова примедба се донекле ублажава чињеницом да се управни уговори, према Нацрту ЗУП-а, уводе посебним законима за сваку управну област посебно. То даје могућност органима да се припреме и кроз обуку одговарајућег кадра за одлучивање о накнади штете. Поред тога, кад орган управе расправи питање неиспуњења уговорних обавеза и ако утврди сопствено незаконито поступање, скоро сви услови за накнаду штете су већ утврђени (штетна радња, узрочна веза, противправност). Остаје да се још утврди износ штете. То се и пред органом управе, као и пред судом, Управним или судом у парничном поступку, може утврдити вештачењем. Такође, у навођеним уговорима (о јавно-приватном партнерству, о концесијама и јавним набавкама), орган управе је страна која пружа некарактеристичну престацију, то јест плаћа цену услуге коју пружа друга страна. То олакшава утврђивање износа штете. Друга, битнија мана јесте кратак рок за подношење приговора. Тиме се дерогирају правила о застарелости предвиђена Законом о облигационим односима (три године). То отежава откривање мана воље и скраћује време за споразумно разрешење спора. И овај недостатак се може ублажити едукацијом друге уговорне стране о њеним правима и продужавањем рока за подношење ове врсте приговора.

Радна група је изабрала да се о накнади штете одлучује по приговору. Како би се отклонио битан недостатак овог законског решења, Нацртом ЗУП-а продужен је значајно рок за подношење овог приговора - шест месеци од пропуштања органа да испуни обавезу из управног уговора.

Треба размотрити и поступак у којем би јавноправни субјект тражио накнаду штете коју причини друга уговорна страна. Одлучивање самог органа о накнади штете приликом раскида уговора једна је од могућности. Ипак, делује да би у том случају правна неравнотежа између уговорних страна била превелика чак и за управни уговор. Остају друге две могућности – да орган потражује накнаду штете у судском поступку, било у парничном поступку било у управном спору. Изабрано је да се, док се евентуално капацитети управног судства не увећају, остане при важећем решењу по којем орган управе потражује штету у парничном поступку. Одлуке донете по приговору могу да буду оспорене након жалбе или непосредно пред Управним судом. Овим законским решењем се спречава да приговори иду непосредно пред Управни суд и да на тај начин изазову загушење управног спора. У сваком случају, праву брану овом сценарију представља одредба којом се управни уговори уводе посебним законом. Због тога законодавац треба да посебно води рачуна о стању и капацитетима управног судства кад буде уводио управни уговор у одређене управне области.

**Јединствено управно место.** Идеја увођења јединственог управног места је да се омогући странци да уместо обраћања већем броју органа или вођењу више поступака код истог органа ради признавања одређеног права или међусобно повезаних права која проистичу из једне или више повезаних управних ствари, може да на једном месту добије све релевантне информације у вези са тим, да поднесе само један захтев, комуницира само са једним органом и да на крају на том месту добије и одговарајуће решење. Пример би био рођење детета које подразумева више поступака који се тичу личног имена, држављанства, здравственог осигурања. На овај начин би се знатно смањило губитак времена странке и елиминисали непотребни трошкови. С друге стране, битно би се унапредила организација и координација надлежних органа, лакше уочиле непотребне процедуре и захтеви и повећала делотворност њиховог рада. Такође, овим би се створио правни основ за поједине примере из праксе где су органи самоиницијативно кренули у правцу олакшавања положаја странке и повећање ефикасности свога рада. Решења Нацрта ЗУП-а су по питању начина уређивања јединственог управног места крајње флексибилна, како би омогућила стално проширивање круга ситуација у којима се оно може успоставити, како би се подстакла иновативност у погледу начина организовања, информационе повезаности и сарадње органа и сл. Флексибилност одредби Нацрта ЗУП-а је важна због тога што предмет ЗУП-а не могу бити организациона питања у смислу када ће се, на који начин и у ком броју организовати јединствена управна места. То мора да буде резултат функционалних и организационих анализа заједничких радних група у вези са управном ствари или више повезаних управних ствари за које је надлежан већи број органа и предмет посебних материјалних и организационих закона и других прописа или праксе органа.

С друге стране, успостављање јединственог управног места не би смело да смањи правну сигурност или на било који начин отежа положај странке. Истина, постоји и мишљење да не би требало омогућити странци да може да поднесе захтев сваком од органа, него да то може учинити само на јединственом месту које је дефинисано, а да се дати орган организује кроз мрежу подручних организационих јединица да се приближи странкама. То решење ипак није прихваћено. Наиме, странка може да бира да ли ће захтев поднети на јединственом управном месту или непосредно надлежном органу. Разлог за овај избор лежи у томе што би органи који уводе јединствено управно место морали да се потруде да га организују на такав начин да то странци буде повољније, те да је тиме привуку да захтев поднесе на јединственом управном месту. У супротном, могли би се догодити да јединствено управно место не буде боље решење за странку (могла је, на пример, да поднесе захтев у било којој организационој јединици надлежног органа, а сад може само на једном месту, које је од ње удаљеније него организациона јединица у којој је претходно могла да поднесе захтев), што би се косило са самим смислом увођења овог института. У Словенији је Влада уредбом о канцеларијском пословању одредила које су то управне ствари (животне ситуације) и које је јединствено управно место за сваку од њих. Образложење је да се тиме реализује координациона улога Владе и обезбеђује постизање сагласности о успостављању јединственог управног места. Такође, истиче се да се уредба много лакше и брже може мењати од закона. С друге стране, у ЗУП-у је

прихваћено мишљење да је ово исувише круто решење и да би требало омогућити већу слободу у погледу избора прописа којим ће се то уредити, давања могућности органима да се сами договарају и могућности да се пробају одређена решења у пракси. Такође, имало се у виду и да поједини од ових органа могу бити различитог карактера - републички, покрајински, органи јединица локалне самоуправе, јавне агенције, јавна предузећа и јавне установе. У вези са тим, могуће је и да би биле неопходне неке промене у погледу надлежности или на пример, поверавање појединих послова одређеном органу или организацији који их до сада нису имали (на пример, у горе наведеном случају - болници). Коначно, успех ове веома добре идеје јединственог управног места у потпуности зависи од добре организације, темељне обуке службеника који би на њима радили, али и оних који би решавали предмете или пружали податке у повезаним надлежним органима, као и од потпуних и ажурних (службених) евиденција и добре информационо-комуникационе повезаности надлежних органа.

У погледу примедби појединих представника СИГМА-е у вези са **улогом јавног тужиоца** у управном поступку, неопходно је констатовати неколико чињеница. Најпре, управни поступак се води у стварима у којима је поред приватног ангажован и јавни интерес, наравно дефинисан одговарајућим законима и другим прописима. На јавној расправи представник делегације ЕУ навео је да су поједина истраживања показала да око 60% грађана ЕУ сматра да лакше остварују своја права користећи "везе" или корупцију (ваља поменути и да је Словенија, као чланица ЕУ, задржала могућност учешћа јавног тужиоца у управном поступку). Ако у одређеној управној ствари постоје две или више странака са супротним интересима, онда је проблем мањи јер ће свака од њих, водећи рачуна о сопственим интересима, на неки начин блокирати незаконите претензије друге стране. Међутим, шта у ситуацијама када није непосредно ангажован приватни интерес, него се управо у комбинацији незаконитих претензија странке и незаконитог или нестручног поступања службеног лица које води поступак и учествује у доношењу решења донесе незаконит управни акт? Који орган ће водити рачуна да се током поступка или након доношења решења заштите законити јавни интереси? Једини који би ту улогу у важећем правном систему могао да има јесте јавни тужилац. Тако произлази и из чл. 156 Устава Републике Србије и чл. 2 Закона о јавном тужилаштву, који прописују да је јавно тужилаштво самосталан државни орган који предузима мере за заштиту уставности и законитости.

Нацрт ЗУП-а уводи правне основе за формалну и неформалну **електронску комуникацију** између органа и странке, укључујући и **електронско достављање**. До електронске комуникације долази уз сагласност странке или кад је то прописом одређено. Први део ове одредбе штити странке које немају могућности или не желе да комуницирају електронским путем, као и органе који још увек немају потребне материјалне, техничке и људске капацитете неопходне за овај вид комуникације са странкама. Други део омогућава развој електронске комуникације путем прописивања обавезе и за орган и за странку да комуницирају електронским путем и то тамо где обе стране имају потребне ресурсе. Нацрт ЗУП-а уређује само основе електронске комуникације, док детаљније уређење препушта законима који се баве електронским

комуникацијама, електронским потписом, електронским документом, електронским пословањем, као и закону који ће у будућности уредити област електронске управе. Циљ је да се ЗУП не учини подложним честим изменама које захтева измена технологије и капацитета управе у овој области, већ да се мењају посебни закони који регулишу ову релативно брзо променљиву област.

Електронска комуникација и јединствено управно место, упркос неопходним почетним улагањима за успостављање система, знатно смањују трошкове грађана, привреде и органа управе на дужи рок.

Одредбе о **личном достављању** измењене су у односу на важећи ЗУП. Ако се странка не нађе на адреси на којој треба да се изврши достављање, по важећем праву достављач је дужан да још једном покуша уручење. По Нацрту ЗУП-а то није случај. Достављач само оставља писмено на месту на којем је требало да буде уручено и по истеку рока од 15 дана сматра се да је достављање извршено.

Овим изменама се штити јавни интерес, убрзава целокупан поступак и онемогућава избегавање достављање аката који су неповољни за странку. С друге стране, странка је заштићена тиме што ће знати да би акт требало да јој буде достављен, било тако што је поступак покренут њеним захтевом, било тако што је поступак покренут по службеној дужности, а који није у интересу странке, према новом решењу Нацрта ЗУП-а, морао да буде покренут достављањем закључка о покретању поступка. Такође, ако постоје оправдани разлози због којих странка није могла да прими писмено, може се тражити враћање у пређашње стање. Дакле, постигнут је одговарајући баланс између потребе да се спрече процесне злоупотребе и потребе да се заштите савесне странке. Практична примена ове одредбе Нацрта ЗУП-а захтева правилну примену одредаба других закона, на пример одредаба о обавези пријављивања промене пребивалишта, односно боравишта.

Код **поступака који се покрећу по службеној дужности**, али не у интересу странке (што је правило) неопходно је да **странка буде обавештена о покретању поступка**. То је кључна претпоставка за реализацију начела о праву странке на изјашњавање, односно заштите елементарних процесних права странке и њеног активног учешћа, а и израз начела економичности да се избегне поништавање решења и поновно вођење истог поступка. Такође, тиме се ублажавају и врло строга правила о достављању која садржи Нацрт ЗУП-а, јер је странка упозната са покретањем и вођењем поступка и очекује да јој акти везани за поступак могу бити достављени. Ово законско решење неће проузроковати додатни посао нити трошкове органима управе. Позив који би они и иначе требало да пошаљу странкама како би им омогућили учешће у поступку и који би требало да садржи позив странкама да се изјасне о одлучним чињеницама може да буде део закључка о покретању поступка, који предвиђа Нацрт ЗУП-а.

Нацрт ЗУП-а **мења концепт закључака и решења** који постоји у важећем закону. Важећи ЗУП предвиђа да су решења главни акти који се доносе у управном поступку и да се њима мериторно одлучује о управној ствари, док су закључци процесни акти. Међу закључцима има оних који су акцесорни акти, то јест њима се управља поступком, а на крају поступка се доноси решење, као главни, мериторни акт и оних који нису акцесорни акти, то јест они којима се окончава поступак, без потребе да се у тој ствари донесе решење (закључци о

одбацивању захтева за покретање поступка, о одбацивању жалбе и о обустављању поступка). Против потоњих, али и још неких закључака (на пример, о прекиду поступка) може се изјавити посебна жалба (или тужба), док се одлуке садржане у осталим закључцима могу побијати само у оквиру жалбе (или тужбе) на решење, као главни акт. Грађани од оваквог теоријског приступа у закону немају никакву практичну корист, напротив. Због тога Нацрт ЗУП-а нуди практичније решење у којем се решењима одлучује о управним стварима, али и о свим процесним питањима која су таквог значаја да за собом повлаче право странке да их непосредно нападне одговарајућим правним средством (жалбом или тужбом). Тиме се, заправо, положај странака побољшава јер ће знати да кад је одлучено решењем (осим ако је изричито прописано другачије) могу против њега да изјаве правно средство – жалбу у управном поступку или тужбу у управном спору, док закључке могу нападати само правним средством против решења. Ово законско решење ће захтевати кратко привикавање органа управе и прилагођавање термина у посебним законима (које је и иначе планирано), а донеће странкама корист која превазилази терет поменутих привикавања и прилагођавања.

"**Ћутање управе**" - поставља се питање на који начин натерати првостепени орган да донесе решење. Наравно, само уколико нису у питању друге околности које га спречавају да правовремено донесе решење (на пример, (не)поступање саме странке, објективне околности - природне непогоде или енормно повећање броја предмета у одређеном периоду, примера ради у случају азиланата). Ту би вероватно требало комбиновати више мера: а) индивидуализација одговорности (коју прати дисциплинска одговорност), б) коришћење могућности електронске управе (на пример, редослед пријема предмета, праћење њиховог тока, приближавање крајњег инструкционог рока и сл.) в) побољшање квалитета стручног усавршавања приправника и континуираног стручног усавршавања службеника ради сталног стицања нових знања и вештина прилагођених променама прописа, научног и технолошког развоја и друштвених околности, г) проналажење скупа мера које ће овај проблем превазићи код поверених послова (у вези са тим, неопходне су измене закона који уређују поверавање послова, овлашћења органа чији су послови поверени у смислу проширења његових могућности да преузме послове решавања управних ствари када се они не врше или се не врше у предвиђеним роковима, одузимање или неуплаћивање буџетских средстава за ове послове, и сл.).

Радна група разматрала је и могућност да предвиди да се ћутање управе сматра прихватањем захтева странке. То није прихваћено из три разлога. Први, не постоји у упоредном праву пример земље која законом о општем управном поступку прописује општу позитивну претпоставку ћутања управе. То се свуда чини у посебним управним областима. **Накратко је македонски ЗУП садржао такву одредбу, али су је убрзо укинули јер се лоше показала у пракси. Друго, таква одредба би знатно увећала корупцију.** Довољно би било да овлашћено службено лице обавља на време велики део свог посла, али да тачно одабране предмете занемари и тиме прећутно усвоји незаконите и нелегитимне захтеве странака. Треће, предлог да се таква једна одредба унесе у Нацрт ЗУП-а има смисла само ако се тиме убрзава поступак, али ни до тога вероватно не би дошло јер би у свим оним предметима где је орган намерно или случајно пропустио да

**одбије незаконит и/или неоправдан захтев странке, морао касније да се води поступак по ванредним правним средствима како би се такав акт уклонио.** То би онда захтевало и далеко веће ангажовање јавног тужиоца на отривању незаконитог рада и корупције. Ово поготово важи за једностраначке управне поступке, који представљају убедљиву већину свих управних поступака, јер ту нема супротне странке да реагује на корупцију и незаконит рад.

Нацрт ЗУП-а је увео раскидни рок за подношење жалбе у случају ћутања управе. По важећем режиму и решењима Нацрта ЗУП-а постоји само одложни рок за наступање ћутања управе, након чега странка стиче право да поднесе правно средство (жалбу или тужбу) без временског ограничења, односно све док орган не донесе управни акт којим окончава поступак. Такође, рок за одлучивање органа о захтеву странке је инструкционог карактера и истеком рока се поступак не окончава.

Уношењем раскидног рока за подношење жалбе у случају ћутања управе, након чега се сматра да је поступак окончан и да се жалба не може поднети решава два проблема која могу настати у пракси. Први, да странка неразумно касно поднесе жалбу, а да је у међувремену дошло до једне или више измена прописа који уређују дату управну ствар. Прописи, по правилу, садрже прелазне одредбе којима се предвиђа да се на поступке започете пре њиховог доношења односно измене примењују прописи који су важили у време покретања тих поступака. То значи да би странка подношењем жалбе против ћутања управе остала у режиму прописа који су важили раније, што може створити пометњу у правном систему и знатно отежати рад органа у пракси. Други, ћутање управе не окончава поступак. То значи да ће се на тај поступак и у случају измене прописа, по правилу, примењивати прописи који су важили у време његовог започињања. У случају да су измене законодавства повољније за странку од ранијих прописа, она ће бити спречена да искористи предност новог правног уређења управне ствари јер њен поступак још увек није окончан.

**Приговор** је ново правно средство које уводи Нацрт ЗУП-а. Приговор је ремонстративно правно средство, то јест изјављује се субјекту који је предузео управно поступање чија законитост и/или целисходност се приговором напада. Упоредноправно посматрано, постоје правни системи, поготово они са развијеним вишестепеним управним судством (на пример, Немачка), који уместо жалбе, као деволутивног правног средства, познају приговор, ремонстративно право средство, као опште правно средство у управном поступку. Наш правни систем познаје приговор само у одређеним посебним управним областима и то сасвим изузетно (на пример, област радиодифузије).

Приговор је унет у Нацрт ЗУП-а с циљем да се управна поступања која не представљају управни акт – управне радње, управни уговори, пружање јавних услуга – уведу у постојећи систем управноправне заштите са што је могуће мање измена тог система. Наиме, приговор се изјављује против ових управних поступања ради добијања управног акта којим се одлучује о њиховој законитости и/или целисходности. Једном издати управни акт даје странци могућност да користи редовне путеве управноправне заштите, тако што против одлуке о приговору може да изјави жалбу у управном поступку и/или тужбу у управном



спору, већ у зависности од положаја субјекта који је предузео управно поступање у управној хијерархији.

На сличан начин су и Црна Гора и Хрватска уредиле приговор.

О приговору код управних уговора је већ било речи (в. изнад). Важно је разумети значај приговора код управних радњи и пружања јавних услуга. Предузимање ове две врсте управног поступања није регулисано Нацртом ЗУП-а (изузев једне врсте управних радњи која је уређена и постојећим ЗУП-ом на идентичан начин – издавање јавних исправа). Оно је уређено посебним прописима. Оно што је регулисано јесте правна заштита у случају њиховог незаконитог и/или нецелисходног (не)предузимања – и то кроз описани механизам изјављивања приговора, добијања управног акта и могућности да странка даље штити своја права и интересе уобичајеним управноправним путем (жалба, тужба). Значај приговора се састоји управо у томе што досад није постојао управноправни пут заштите од неправилности у њиховом предузимању. Лицима чија права и интереси би били повређени неправилним предузимањем ових врста управног поступања стајале су две могућности на располагању. Они су могли да траже накнаду причињене штете или да поднесу некакву притужбу субјекту који их је предузео. Недостатак прве могућности је у томе што штета која се може потраживати у парничном поступку не мора увек настати или тражење накнаде штете у судском поступку може бити неисплативо (било због незнатног износа штете, било због њене несразмере са средствима (време и новац) која треба ангажовати у парничном поступку). Мана друге опције лежи у чињеници да је реч о обичној представци по којој орган може али не мора да поступи, а не о правном средству. Приговор је тај који отклања ову празнину у постојећем систему правне заштите. Он даје могућност странци да своја права и интересе заштити било пред субјектом који је предузео поступање, било пред вишом управном инстанцом или Управним судом. Као пример наводимо ситуацију у којој је лицу ускраћено снабдевање електричном енергијом у кући или стану, то јест ван пословних просторија. Ту не долази у обзир накнада штете, а представка упућена снабдевачу нема карактер правног средства по којем он мора да поступи. Дакле, лице нема одговарајућу заштиту, а квалитет његовог живота значајно се смањује. Приговор се, такође, може изјавити и против непредузимања управних радњи у поступку административног извршења.

Свака правна заштита, па и ова, има своју цену. Цена се огледа у потенцијалном повећању обима посла субјеката који предузимају управне радње и пружају јавне услуге. Процену тог повећања тешко је направити узимајући у обзир чињеницу да оваква врста правне заштите, против оваквих аката и активности у нашем правном систему готово да не постоји. Покушај процене биће учињен на два начина.

Први, упоредићемо податке о притужбама које су грађани изјављивали против радњи припадника Управе полиције. Те радње представљају управне радње, по правилу, принудне. Закон о полицији предвиђа посебан двостепени механизам заштите од неправилног поступања – пред руководиоцем организационе јединице (најчешће руководиоцем полицијске станице) и, за оне који нису задовољни одлуком руководиоца, пред посебним комисијама у другом степену. То доста личи на систем приговора (ремонстративно правно средство) и жалбе на решење о

приговору (деволутивно правно средство). Према извештају Бироа за притужбе и представке Министарства унутрашњих послова, у 2014. години поднето је 1.904 притужбе у првом степену (руководиоцима организационих јединица), а другостепеним комисијама је уступљено на рад 611 притужбених предмета. Дакле, у 68% случајева су подносиоци притужби били задовољни одлуком руководиоца организационе јединице. Тек је једна трећина њих затражила да о притужби одлучи другостепена комисија. То показује и да ремонстративно правно средство може да буде ефикасно. Најбољи показатељ очекиване учесталости приговора био би количник укупног броја предузетих радњи припадника полиције против којих се може поднети притужба и број притужби у једној години. Како први податак не постоји, процена се мора учинити према значају ових радњи и обиму посла по организационим јединицама које одлучују о притужбама. Ако се узме у обзир број основних организационих јединица полиције (полицијских станица) и значај који ове управне радње могу да имају за лица према којима су предузете, број притужби и није толико велик. У Србији постоји 118 полицијских станица. Произлази да је било 16 притужби годишње по полицијској станици. То свакако није могло значајније да оптерети ове организационе јединице, нити делује несразмерно значају који има за лица која на овај начин добијају правну заштиту.

Други начин да се процени број потенцијалних приговора јесте коришћење података из упоредивих земаља. Хрватска је скоро увела овакав систем заштите у свој правни систем. Узимајући у обзир заједничко правно наслеђе, врло слично уређење овог правног института, вероватној сличности у склоностима грађана једне и друге државе употреби различитих врста правних средстава и сличности у величини БДП-а (број становника није упоредив, али се сразмерно разлици могу увећати процене за Србију), хрватско искуство у том погледу може бити од велике користи. Према подацима добијеним од хрватског Министарства управе у 2013. и 2014. години, против управних поступања која не представљају издавање управног акта поднето је свега 14 приговора. Дакле, иако се закон примењује већ пет година, институт заштите путем приговора тек треба да заживи у пракси.

Увођење могућности **одрицања странке од права на жалбу** како би решење што пре добило својство коначности и правноснажности, засновано је на делотворној реализацији права странке и економичности поступка. Тиме се странци или странкама омогућава да брже остваре друга права чије остварење зависи од наступања коначности, односно правноснажности решења. Ипак, имајући у виду да то може бити на штету других лица, у случају када је првостепени орган закључком одбио захтев одређеног лица да му се призна страначка легитимација у првостепеном поступку, Нацрт ЗУП-а је предвидео да се и то лице мора одрећи права на жалбу како би решење постало коначно и правноснажно. Тиме се избегава накнадно понављање поступка по истом основу, те самим тим повећала правна сигурност. То законско решење представља компромис између супротстављених начела економичности, с једне стране, и начела делотворности и права на изјашњавање странке (лица која сматра да би требало да буде странка у поступку), с друге стране.

Нацрт ЗУП-а прописује да странка у **жалби може да изнесе нове чињенице и доказе**, али само под условом да их без своје кривице није могла изнети у

првостепеном поступку. Иста одредба постоји и код понављања поступка по том основу. Тиме се убрзава целокупан поступак тако што се даје могућност странци да одмах изнесе такве чињенице и доказе, а не да чека да решење постане коначно па да тражи понављање поступка. У исто време, спречавају се злоупотребе процесних овлашћења тиме што се захтева савесност странке која нове чињенице и доказе износи.

Нацрт ЗУП-а прописује обавезу другостепеног органа да у случају **поновљеног ћутања управе**, то јест у случају да је жалба изјављена због ћутања првостепеног органа, а да затим по налогу другостепеног органа за доношење решења, такође, није поступљено, мора сам мериторно да одлучи о управној ствари. Тиме се спречава „пинг-понг ефекат“, то јест ситуација у којој странка иде од првостепеног до другостепеног органа и обратно, без мериторног одлучивања и једног и другог. Ово решење има два оправдања. Прво, упитник послат органима државне управе са питањем колико често се оваква ситуација догађа у пракси показао је да она представља реткост. Дакле, без већег оптерећења другостепених органа моћи ће у пракси да се помогне странкама које се суочавају са тако grubим злоупотребима органа управе. Друго, постоји одређена недоследност у домаћем управном праву која се огледа у чињеници да Управни суд у случају пасивног непоступања по пресуди, то јест недоношења управног акта у извршењу његове пресуде, мора да одлучи у пуној јурисдикцији (уз испуњење одређених услова који представљају примерено ограничење за мериторно одлучивање суда у управним стварима, али не и за одлучивање другостепеног органа, као органа управе), а да другостепени орган у случају непоступања првостепеног органа по његовом решењу има овлашћење да ствар опет реши касаторно, то јест да побијани управни акт само поништи и предмет врати на поновно одлучивање првостепеног органу. На тај начин права и интереси странке остају у пракси незаштићени.

Ово законско решење захтева успостављање ваљаних механизма контроле рада првостепеног од стране другостепеног органа (обука, оцењивање, дисциплински поступак, регресирање од државног службеника који је причинио штету таквим поступањем, итд.), али не захтева повећање капацитета другостепених органа управе јер одговори државних органа управе показују да се ова ситуација ретко догађа у пракси.

Подаци прикупљени у поступку анализе ефеката Нацрта ЗУП-а показали су да првостепени органи готово никад не користе могућност да замене сопствено ожалбено решење у случају основаности жалбе. Сврха тог института је повећање ефикасности целокупног управног поступка, странка брже остварује своја права и интересе, а и мање се оптерећују другостепени органи. Изигравање ове одредбе закона је у пракси често последица неангажовања првостепених органа у поступку по жалби, упркос законским одредбама. Како би се ситуација изменила, Нацрт ЗУП-а предвиђа обавезу првостепеног органа да уз жалбу, поред списка предмета, другостепеном органу пошаље и свој **одговор на жалбу, у којем је дужан да оцени све наводе жалбе**. Тиме ће се убрзати целокупан управни поступак, било тако што ће се првостепени орган, који је већ морао да анализира и да одговори на жалбене наводе, чешће одлучивати на замену сопственог ожалбеног решења, или ће се олакшати посао другостепеном органу, који уз

образложење првостепеног решења, добија и правну анализу навода жалбе од првостепеног органа.

**Систем ванредних правних средстава** је редефинисан и поједностављен, али не на начин да се изврше искључиво или првенствено "козметичке" промене, без суштинског напретка у овом делу закона.

Најпре су отклоњене недоследности које постоје у важећем ЗУП-у, а затим празнине у правној заштити.

Важећи ЗУП садржи неколико недоследности. Прво, један од разлога за поништавање решења по основу службеног надзора није временски ограничен (чл. 253, ст. 1, тач. 5 - ако је решење донето као последица принуде, изнуде, уцене, притиска или друге недозвољене радње). То чини управне акте који садрже тај облик незаконитости ништавим, а не рушљивим. Они не могу протеклом времена да конвалидирају. Следи да то представља разлог за оглашавање решења ништавим. Друго, разлог за укидање решења по основу службеног надзора (чл. 253, ст. 2) је очигледна повреда материјалног закона. Поставља се питање зашто је овај облик незаконитости санкционисан само укидањем, а не и поништавањем решења. Произлази да то представља мање значајан облик незаконитости него они који су основ за поништавање управног акта по службеној дужности, на пример, месна ненадлежност органа који је донео решење. Треће, питање је и зашто другостепени или надзорни органи не би могли да уклоне своје незаконите акте из истих разлога и под истим условима под којим могу да уклоне незаконите акте првостепеног органа по основу службеног надзора. И другостепени орган или надлежни орган би могли да начине исте грешке приликом решавања управне ствари, на пример, да погрешно примене материјални закон. Четврто, питање је практичне, па и теоријске разлике између оглашавања решења ништавим и поништавања решења и вредности таквог разликовања. Последице су исте – акт се уклања као да никад није постојао у правном систему. Штавише, чл. 259, ст. 1 ЗУП одређује да су њихове последице исте. Теоријско разликовање по којем један начин уклањања има конститутивни карактер (поништавање), а други декларативни (оглашавање ништавим) јер, наводно, у потоњем случају је управни акт од почетка био ништав и никакве правне последице није могао да произведе, не налази упориште у пракси. Правна или фактичка немогућност извршења одређеног акта, као један од разлога за оглашавање решења ништавим, могу да наступе тек након доношења управног акта, на пример, забраном лова одређене врсте животиња за коју је претходно издата ловна дозвола. Произлази да једину разлику чини рок за уклањање управног акта. То значи да би се оглашавање ништавим решења могло сматрати поништавањем без временског ограничења. Нови Закон о управном поступку Црне Горе је предвидео поништавање у случајевима који су према важећем ЗУП-у основ за оглашавање решења ништавим.

Поред недоследности, које Нацрт ЗУП-а отклања, правна заштита у важећем ЗУП-у има и одређене празнине.

Прво, у пракси веома опасан облик незаконитости - непружање упутства о правном средству странци или давање погрешног упутства - даје странкама за право само да поступе по важећим прописима или по упутству. Поставља се питање шта може неука странка да учини уколико јој је дато упутство да нема

правног средства на располагању. Док она схвати да таква могућност постоји кратки рокови за жалбу (15 дана) и тужбу (30 дана) могу лако да истекну, чак и рок за повраћај у пређашње стање (објективни рок од три месеца) даје јако мало времена неугој странци да се заштити. Како је помоћ странци једно од основних начела управног поступка, прописано је да непоучавање или погрешно поучавање странке о праву на правно средство представља основ за поништавање управног акта и одредити дужи рок од пар месеци, барем годину дана (што је најкраћи рок код ванредних правних средстава).

Друго, крупан недостатак система ванредних правних средстава по важећем ЗУП-у је немогућност уклањања законитих управних аката донетих на захтев странке, а који накнадно постају препрека странци за остварење неког другог права. Примера ради, странка која је остварила услове за пензију у Србији и некој другој држави са којом Србија нема потписан међународни уговор који уређује ово питање могла би да дође у ситуацију да јој се право на пензију не признаје у другој држави зато што је то право остварила у Србији. Ако би пензија била већа у другој држави, странци би одговарало да се акт уклони, а правни механизам за тако нешто не би постојао. Потреба за увођење оваквог ванредног правног средства препозната је и у хрватском и црногорском закону.

Треће, у пракси се јавио проблем да орган не може увек да поступи по препоруци Заштитника грађана, упркос томе што је заиста учинио неправилност и што жели да поступи по препоруци. Чак и ако хоће да поступи по препоруци Заштитника грађана, орган понекад мора да уложи ванредни напор да пронађе одговарајући правни пут за тако нешто. Тај проблем се може решити увођењем посебног основа за поништавање, укидање или измену управног акта на предлог Заштитника грађана. Тиме препоруке Заштитника грађана не би постале обавезујуће, јер би се то косило са самом природом његових овлашћења и његовог положаја, али би се омогућило органу да увек кад то хоће и без улагања посебног напора може по њима да поступи. Тиме би се и поступање по препорукама Заштитника грађана учинило економичнијим, бржим и ефикаснијим.

Најзад, систем ванредних правних средстава у важећем ЗУП-у је непрегледан услед разлика које постоје у основима за њихову употребу, надлежности органа који по њима поступају, овлашћењу и роковима за њихово изјављивање или употребу по службеној дужности, по последицама њихове употребе (мењање, укидање, поништавање акта). Иако се све разлике не могу уклонити, систем би могао да се поједностави спајањем одређених правних средстава и уједначавањем овлашћења за подношење и употребу по службеној дужности, као и прописивањем надлежности и првостепених и другостепених или надзорних органа да по њима одлучују. На пример, могли би да се споје разлози за поништавање и укидање по основу службеног надзора и основи за оглашавање решења ништавим, које би постало поништавање без временског ограничења, или да се споје основи за ванредно укидање и укидање законитог решења.

Уређење **поступка административног извршења** готово да није мењано у односу на важећи ЗУП. Такво поступање налази оправдање у чињеници да органи државне управе којима је послат упитник са питањем да ли је неопходно нешто изменити у овом делу закона нису имали никакве примедбе на важећу правну регулативу. Битнија измена је увођење могућности да у поступку извршења

непосредном принудом асистенцију органу који извршава управни акт може да пружи и комунална полиција, а не само Министарство унутрашњих послова. Поред тога, као што је поменуто, у случају неизвршења управног акта, може се изјавити приговор против непредузимања управних радњи које су саставни део извршења. Ово је значајно зато што у супротном странци стоји на располагању само захтев за накнаду штете у парничном поступку или подношење представке, а што, често, неће представљати делотворно средство правне заштите (в. изнад део о приговору). Важећи ЗУП није предвидео такву могућност зато што комунална полиција није постојала кад је он усвојен. С друге стране, проблеми који се јављају у вези са недостатком финансијских средстава за спровођење извршења не могу се решавати ЗУП-ом, него квалитетнијим планирањем буџетских расхода, за шта је претпоставка постојање релевантних података који проистичу из праћења стања по овом питању. Коначно, дисциплинска, материјална и, евентуално, нека друга одговорност могу "подстаћи" службенике да се превазиђе проблем специфичног "ћутања управе" у извршењу решења, ако је проблем искључиво на субјективном плану.

У погледу **прелазних одредаба** неопходно је оставити довољно времена како би се испуниле све неопходне претпоставке за уредну примену ЗУП-а (обука службеника, функционалне анализе и прерасподела службеника, увођење савремене информационе и комуникационе технологије, успостављање или редифинисање и ажурирање службених евиденција, организационе промене, едукација странака, итд.). Сматра се да би 18 месеци од дана ступања на снагу ЗУП-а био период у коме би се све ове активности могле спровести. Имајући у виду дуготрајну примену важећег ЗУП-а (са малим изменама), претпоставка успешних обука је и избегавање непотребних измена, које нису засноване на реалним потребама живота или променама технике и технологије.

С друге стране, поједине одредбе захтевају ранију примену. Реч је, на пример, о одредбама по којима је орган дужан сам да прибави податке којима сам располаже или их може лакше прибавити од странке. Ово нарочито јер таква одредба постоји и у важећем ЗУП-у, али се углавном не примењује. Стога је она подигнута на ниво начела и разрађена је одговарајућим одредбама, уз предвиђање прекршајне одговорности. Зато је у прелазним и завршним одредбама предвиђено да ове одредбе почињу да се примењују одмах по ступању ЗУП-а на снагу), уз истовремено онемогућавање позивања органа на одредбе посебних закона који другачије уређују ово питање.

Са аспекта правне сигурности и проблема који се у пракси појављују, неопходно је ЗУП-ом јасно одредити прописе који се примењују при поступању у управним стварима. Наиме, посебни закони не дефинишу увек који ће се прописи примењивати у ситуацијама када је од момента започињања поступка до његовог окончања дошло до промене прописа. У вези са тим је и проблем који настаје услед недостављања закључка о покретању поступка странци, тако да она не може са сигурношћу да зна када је поступак покренут. Стога се предлаже да се, ако посебним законима није другачије одређено, у моменту одлучивања примењују прописи који су важили у време покретања поступка - што значи у моменту подношења захтева странке или обавештавања странке о покретању поступка. Ако је у питању више странака, онда је то моменат подношења првог захтева,

односно моменат достављања закључка о покретању поступка првој странци. Ако, пак, о захтеву странке још није одлучено, а нови пропис је повољнији за странку, онда ће се применити нови пропис.

Један од кључних проблема новог ЗУП-а, који карактерише и друге законе, је **његова успешна примена**. У вези са тим неопходно је предузети већи број међусобно повезаних мера:

1) потребно је спровести широку обуку свих службеника који примењују ЗУП, како би се упознали са новим институтима и решењима и како би дошло до промене начина размишљања у смислу јачања сервисне улоге надлежних органа. С друге стране, потребно је упознати грађане са њиховим новим правима и генерално статусом у управном поступку.

2) у погледу посебних закона неопходно је извршити усклађивање са новим решењима Нацрта ЗУП-а у дефинисаним роковима, при чему би "терет доказивања" потребе за специфичним уређењем појединих питања (где је то допуштено) требало да буде на органима који те специфичности истичу.

3) Праћење стања у области примене ЗУП-а, ради уочавања могућих проблема и предлагања мера за њихово превазилажење (промена закона и других прописа, обука, додатна опрема, промена начина организовања).

Праћење стања би требало да представља један од кључних послова државне управе. Међутим, у пракси се њему из различитих разлога (непостојање довољне свести о важности овога посла, недовољна аналитичка знања и вештине, непостојање ажурних евиденција о релевантним подацима и сл.) не придаје довољан значај. Последица је да се недовољно разумеју проблеми и њихови узроци у одређеној области, услед чега се често предлажу неодговарајућа решења и мере. Слично је и у области примене ЗУП-а. Органи не располажу елементарним подацима на основу којих би се могла утврдити успешност примене закона, уочити недостаци и њихове врсте (на пример, недовољан број службених лица неопходних за решавање у управним стварима, слаба организација посла, недостатак одређене опреме или софтверских програма и сл.), а самим тим и предузети управо оне мере које ће омогућити превазилажење уочених проблема. Тако, на пример, не постоје подаци о броју првостепених поступака по органима/областима, о броју изјављених жалби, о броју одбачених, одбијених и усвојених жалби, о изјављеним ванредним правним средствима и њиховим последицама, о степену извршења решења и разлозима неизвршења и сл. Ова чињеница је отежала или онемогућила спровођење квалитетније анализе ефеката ЗУП-а и о њој се мора водити рачуна, како би се у будућности створиле претпоставке за неку нову *ex ante* анализу.

Очигледна је потреба за ажурним вођењем евиденција. Међутим, ту би требало пажљиво одабрати кључне податке, који могу најбоље пружити слику стања ствари. У супротном, дошло би до непотребног оптерећивања службеника статистичким пословима чији би позитивни ефекти били незнатни, а са друге стране то би им онемогућавало да обављају друге, релевантне, послове. Ово посебно добија на значају у времену смањивања броја запослених и повећања ефикасности рада. Имајући у виду значај ових евиденција, требало би управо приликом њиховог успостављања уложити највећи напор да се креативно одаберу

они подаци који ће се пратити у дужем временском периоду, јер би се сталним мењањем избора релевантних података изгубила њихова упоредивост.

Поред успостављања евиденција, неопходно је обезбедити и службенике који ће се бавити аналитичким пословима и располагати одговарајућим знањима и вештинама. У вези са тим, стручно усавршавање има немерљив значај. Такође, потребно је обезбедити централизоване анализе (на нивоу службе Министарства за државну управу и локалну самоуправу) за све органе који примењују ЗУП (уз обавезу да они достављају стандардизоване извештаје), али такође и "децентрализоване" анализе које ће се спроводити по областима/органима државне управе, као и по осталим органима и организацијама који примењују ЗУП. Све наведене анализе би, поред предлагања каснијих измена и допуна ЗУП-а, требало да послуже за усклађивање посебних закона, али и за прераспodelу службеника, анализу потреба за стручним усавршавањем, унапређење информационо-комуникационих система, унапређење организације послова и сл.

Као што је поменуто, а у вези са праћењем стања, посебан значај у периоду после усвајања Нацрта ЗУП-а имаће поступак усаглашавања посебних закона са његовим решењима. Суштина ће бити у изражавању свих специфичности посебних области, али управо и само тих специфичности. Тиме би се "терет доказивања" о потреби другачијег уређења појединих питања пренео на предлагаче посебних закона и обезбедило би се веће јединство система управног поступања. Хрватска је у том погледу предузела одређене мере. Наиме, надлежно министарство даје мишљења на нацрте закона и других прописа с аспекта усклађености са одредбама ЗУП-а. Нажалост, показало се да, услед недостатка санкције за неуважавање тих мишљења, у пракси се још увек предлажу закони који прописују другчије поступање од оног како је прописано ЗУП-ом (и то по правилу позивањем на усклађивање с директивама ЕУ). Зато је хрватском Стратегијом развоја јавне управе 2015-2020 предвиђено прописивање обавезе прибављања претходне изјаве о усклађености посебних прописа с одредбама ЗУП-а у поступку упућивања предлога прописа влади. Овај механизам је замишљен тако да без прибављене изјаве о усклађености прописа са ЗУП-ом законски предлози који садрже процесне одредбе неће моћи да буду упућени у законодавну процедуру.

Решења ЗУП-а су непосредно повезана са низом других закона. Стога је при њиховој изради, изменама и допунама неопходно обезбедити потпуну координацију. То је претпоставка њихове усклађености и успешне примене. Иако је то у овом тренутку тешко обезбедити, најбоље би било да се припремају и предложе скупштини у пакету. Реч је, првенствено, о Закону о управним споровима, Закону о државној управи и Закону о државним службеницима.

У погледу Закона о управним споровима, следећа питања су од значаја: појам управне ствари, број степена организације судске контроле управе (где је, најпре, меродаван Закон о уређењу судова), начин утврђивања чињеничног стања и степен ослањања на чињенично стање које је утврђено у управном поступку и потреба постојања два управна и два управносудска степена.

У погледу Закона о државној управи, неопходно је размотрити да ли је потребно преиспитати и ускладити начела вршења управе, преиспитати врсте и дефиниције послова државне управе (нарочито код пружања јавних услуга), у вези са



гарантним актом - да ли мишљење органа треба да буде обавезујуће, ојачати овлашћења републичких органа и повећати одговорност носилаца јавних овлашћења у погледу поверених послова и поверених јавних овлашћења.

У погледу Закона о државним службеницима, Нацрт ЗУП-а пружа поузданије критеријуме за оцењивање државних службеника када поступају у управним стварима, као и за индивидуализацију и повећање одговорности за обављање ове врсте послова државне управе. Такође, уједначавањем статуса запослених у органима АП и јединицама локалне самоуправе, као и јавним агенцијама, јавним предузећима и јавним установама, али и независним регулаторним телима у погледу послова поступања у управним стварима, требало би да дође до уједначавања квалитета обављања ових послова. У вези са уједначавањем укупног правног режима службеника у јавној управи је и уједначавање плата за обављање ове категорије послова.

Повезано са проблемима у вези са достављањем управних аката странкама (када почињу да теку преклузивни рокови) неопходно је ускладити решења планираног Закона о електронској управи, обезбедити уредно пријављивање промене пребивалишта и боравишта и повећати одговорност (потенцијалних) странака у вези са тим.

**3. Да ли су разматране могућности за решавање проблема без доношења акта?**

и

**4. Зашто је доношење акта најбољи начин за решавање проблема?**

*Status quo* опција не може дати жељене ефекте имајући у виду да решења у важећем ЗУПу уопште не уређују поједине процесне институте на начин који одговара промењеним друштвеним и техничко-технолошким околностима (нпр. непостојање правне основе за: могућност издавања гарантног акта, коришћење могућности и предности електронске управе, увођење јединственог управног места и сл.) или их не уређују на одговарајући начин (нпр. појам управне ствари, необавезност образлагања одступања од постојеће управне или судске праксе, необавезност обавештавања странке о покретању поступка по службеној дужности - чиме јој се онемогућава да од самог почетка поступка реализује своја процесна права, непостојање индивидуалне одговорности за тражење података од странака које орган може сам да прибави, за неоправдано "ћутање управе", начин пружања правне заштите код управних радњи и пружања јавних услуга, недостаци у систему ванредних правних лекова и сл.). Наведени проблеми не би се могли решити без промене прописа - нпр. искључиво финансијским мерама (нпр. улагањем у савремену информационо-комуникациону технологију) спровођењем стручног усавршавања државних службеника и других запослених лица која примењују ЗУП или информативним кампањама усмереним ка грађанима, правним лицима и другим странкама. Имајући у виду обим и врсту промена које се предлажу на плану уређивања процесних односа у управним стварима, модел измена и допуна важећег ЗУП-а не би био одговарајући и унео би бројне потешкоће у примени овог закона. Стога је неопходно донети нови ЗУП.

**5. На кога ће и како највероватније утицати решења у ЗУП-у?**

Имајући у виду да се практично сви грађани и правна лица, као и други субјекти којима је признато својство странке у управном поступку, свакодневно учествују у бројним поступцима ради признавања права или утврђивања обавеза, решења у ЗУП-у имају најшири утицај. С друге стране, највећи број државних службеника, али и службеника органа АП и јединица локалне самоуправе, као и јавних агенција, независних регулаторних и контролних тела, па и јавних предузећа и јавних установа, од процесних закона у највећој мери примењује одредбе ЗУП-а при доношењу управних аката. Такође, потребно је имати у виду да је новим ЗУП-ом проширен појам управних аката и да је проширена његова примена на управне уговоре, управне радње и пружање јавних услуга, са аспекта стварања претпоставки за обезбеђење новог вида заштите субјеката према којима се примењују управне радње, односно корисника јавних услуга, чиме се горе претходно наведене категорије субјеката, појављују у новим улогама у ЗУП-у, несумњиво је да ће последице овог закона бити изузетно раширене.

**6. Какве трошкове ће примена ЗУП-а изазвати грађанима и привреди, а нарочито малим и средњим предузећима?**

Закон о општем управном поступку спада у законе који имају значајан ефекат, с обзиром да се односи на све грађане Републике Србије, те је важно анализирати трошкове и користи које ће примена овог закона донети. Ипак, његова општост, кровни, и у великом делу необавезујући, карактер, намећу питање колико је сврсисходно, а и изводљиво, радити детаљну ех-анте анализу ефеката. Холандско искуство<sup>1</sup> са ЗУП-ом који је у примени већ десетине година нам говори да је у случају таквих системских закона много већа корист од ех-post него ех-анте анализа. Методологија ех-анте анализе ефеката прописа каква се користи у Европској унији није довољно прилагођена анализи оваквих закона, нарочито због изражене социјалне компоненте ефеката које овакви закони имају, а коју је тешко предвидети. С тим у вези, разматра се да се уведе обавеза евалуације ефеката примене ЗУП-а у одређеним временским интервалима (нпр. на пет година, као што је случај са холандским ЗУП-ом).

С обзиром на то да је ЗУП један системски закон и да не можемо проценити обим и динамику усклађивања система са новим ЗУП-ом, тешко је унапред поуздано проценити не само социјалне, већ и административне и фисклане трошкове овог закона. Сам Нацрт ЗУП-а оставља могућност органима да почну да користе електронску комуникацију тек кад се стекну неопходни услови/остваре капацитети за тај вид комуникације. Анализом тренутног стања утврдили смо да постоји велика неуједначеност међу органима јавне управе како у поступању, процедурама и односу према странци, тако и у техничкој опремљености. С тим у вези, неким органима ће бити лакше да се прилагоде новинама које нови ЗУП доноси, док ће другима бити потребно

---

<sup>1</sup> "Evaluating Administrative Procedure Acts – a Dutch Meta-Study", Anne Meuwese & Michiel Scheltema, 2014.

време, и подршка. Поред тога, тешко је направити границу између трошкова које ће закон као такав наметнути органима јавне управе, с једне стране, и трошкова које ће наметнути нпр. увођење е-управе као комплементарне мере за стварање једне модерне државе, с друге стране. Нови ЗУП представља само правни основ за увођење одређених института ефикасне и делотворне управе која се понаша одговорно према својим грађанима. Доношење ЗУП-а је само прва активност на том путу, која треба да буде праћена успостављањем техничких и суштинских предуслова за потпуно увођење е-управе, кампањом и промоцијом нових е-услуга које буду увођене, обуком службеника који раде на њима, итд. Акционим планом за реформу јавне управе у РС 2015-2017 предвиђено је да би спровођење ових активности на нивоу државне управе (не и локалне) износило око 500.000 ЕУР (процена Дирекције за електронску управу, МДУЛС). Конкретно, у питању су две активности: 1) Обезбеђивање услова за електронску комуникацију са органима државне управе у спровођењу управног поступка, и 2) Техничко опремање органа државне управе и обука запослених за рад са новим информационим технологијама.

Трошкове имплементације самог ЗУП-а као таквог је тешко проценити, јер ће примена већине одредаба зависити од капацитета самих органа, динамике усклађивања посебних закона и брзине развоја е-управе. Ипак, Министарство државне управе и локалне самоуправе је проценило колико ће имплементација ЗУП-а коштати само министарство у прве две године, када су очекивани трошкови и највиши (због једнократних и краткорочних трошкова прилагођавања). Преглед ових трошкова у наредне две године дајемо испод:

- **Консултантске услуге за правни оквир - 100.000 евра**

- Припрема подзаконских аката за Закон о управном поступку у 2016. години и припрема посебних закона за Закон о управном поступку у 2017.

- **Јачање капацитета - 700.000 евра**

- 2016. година – 400.000 евра

- Припрема дела приручника за полагање државног стручног испита за управни поступак
- Формирање јединице у МДУЛС за праћење спровођења ЗУП-а, као и припрема обуке и обука запослених у овој јединици
- Анализа потреба за обукама за различите циљне групе, развој методологије обука, идентификација 100 будућих тренера на свим нивоима власти и спровођење тренинга тренера
- Радионице - пет регионалних радионица за начелнике општинских управа/градоначенике и начелнике округа (укупно 200 људи); три радионице за запослене у правосудним органима (укупно 100 људи)

- 2017. година – 300.000 евра

- Спровођење 50 обука које изводе обучени тренери
- Развој електронске обуке за ЗУП (око 100.000 евра)

- **Промотивна кампања - 100.000 евра**

- Комуникациона кампања за ЗУП и принципе доброг управљања - припрема комуникационе стратегије и спровођење исте у 2016. (око 60.000) и 2017. години (око 40.000)

С обзиром да ће размена података из службене евиденције бити обавезујућа за све органе, невезано за техничку опремљеност тих органа (тј. органи ће морати да размењују податке традиционалним путем уколико не могу електронским), то значи да ће примена новог закона проузроковати одређене трошкове овим органима, али и смањење прихода. Наиме, органи више неће моћи да захтевају од странке да им достави документа или оверене копије докумената<sup>2</sup> која они већ имају у службеној евиденцији, те ће изостати и приходи које органи тренутно убирају наплаћујући издавање ових докумената. Ипак, овај губитак прихода за органе ће бити мањи него што ће бити уштеде које ће остварити грађани. Разлог томе је што цена коју грађанин тренутно мора да плати за издавање уверења о држављанству на пример, није у целом свом износу приход за државу, с обзиром да постоје трошкови штампе, трошкови папира и трошкови времена које државни службеник мора да проведе на обради овог захтева. Овде се управо крију уштеде за државу, иако мање интуитивне него оне за грађане.

Највећа корист за државу у том смислу свакако јесте ослобађање капацитета и њихова ефикаснија прерасподела, а и јачање. Наиме, примена новог ЗУП-а са новинама које уводи, имаће за последицу ослобађање одређених службеника који су се бавили пословима који су сувишни (као што је издавање докумената који већ постоје у службеној евиденцији) и могућност њиховог упошљавања на пословима на којима недостаје капацитета. Ово је нарочито важно за државну управу која је, како смо видели у недавној анализи опште државе<sup>3</sup>, у својим одређеним деловима врло пренапрегнута. Такође, у току израде Нацрта ЗУП-а, дошли смо до податка о врло неуједначеној оптерећености извршилаца у различитим органима. На пример, док у Сектору за грађевинске послове и грађевинско земљиште (МГСИ) један извршилац одлучује у просеку о 409 жалби у току године, а у Управи царина (МФ) о 215 жалби годишње, у исто време један извршилац у Сектору финансија, људских ресурса и заједничких послова МУП-а одлучује о свега 5 жалби годишње, а у Министарству културе 12. Поред тога, други највећи проблем управе у Србији јесте њена слаба квалификациона структура. Примена новог ЗУП-а ће значити обуку одређених државних службеника за нове послове, како оних који ће наставити да раде исте послове (али на нови начин), тако и оних који ће бити преквалификовани за друге, потребније, послове.

Као што је већ поменуто, нови ЗУП ће у дугом року донети веће уштеде грађанима него што ће наметнути трошкове држави. С обзиром да више новца у рукама грађана значи већу агрегатну тражњу, то значи и да ће повећање пореских прихода по том основу смањити (а у неком тренутку и потпуно

---

<sup>2</sup> На пример, иако је Извод из матичне књиге рођених у октобру 2010. године постао трајан документ и тиме престала потреба вађења тог документа на сваких шест месеци, неки органи и даље траже оверене копије тог извода које коштају приближно исто као и оригинал тог извода.

<sup>3</sup> Позициони документ "Модерна држава – Рационална држава", МДУЛС, јун 2015. године

анулирати) негативан фискални утицај који ће одређене одредбе изазавати. Примере уштеда за грађане наводимо у следећем питању.

Што се тиче малих и средњих предузећа, нови ЗУП им неће наметнути никакве трошкове. Мала и средња предузећа ће имати само користи од овог закона, исто као и грађани. Уштеде ће највише осетити мала предузећа или предузетници који немају пуно запослених и који сада троше пуно времена у поступцима са органима јавне управе.<sup>4</sup>

**7. Да ли су позитивне последице доношења ЗУП-а такве да оправдавају трошкове које ће он створити?**

Имајућу у виду главне циљеве Нацрта закона о општем управном поступку, као што су моденизовање органа управе и поједностављивање управног поступка, на следећим примерима ћемо илустративно указати само на део финансијских уштеда и користи за грађане применом нових решења и правних института које успостављају нове законске одредбе.

Осим финансијских користи, које се огледају у уштеди трошкова и времена, грађани ће своја права и правне интересе моћи да, на потпунији, поузданији и комфорнији начин остваре у сарадњи са јавном управом, која је оријентисана према њима. На тај начин јавна управа се трансформише у сервис грађана, пружајући им услуге у складу са потребама, на квалитетан, уједначен и приступачан начин.

Одредбама Нацрта закона о општем управном поступку успоставља се виши ниво правне сигурности кроз остваривање принципа предвидивости, транспарентности и ефикасности чиме се формира погодно пословно окружење, нарочито за инвестиције. Јавна управа непосредно примењујући прописе у управној материји постаје сигуран ослонац за успешно обављање привредне делатности, нарочито малих и средњих предузећа. Пример 1: Један орган – више услуга

---

**Промена докумената услед промене презимена.** Као пример више услуга које пружа исти орган, а за које се данас подноси одвојен захтев на одвојеним шалтерима исте институције, узећемо пример промене личних докумената по венчању, у случају да један од супружника одлучи да промени презиме. Истраживања показују да осам до 18 одсто жена одлучи да задржи девојачко презиме по удаји. С обзиром да су углавном жене те које мењају презиме, узећемо овај податак као апроксимацију за израчунавање укупног броја супружника који промене презиме у току једне године, и то најконзервативнију процену, тј. да 82% нововенчаних лица мора да промени лична документа због промене презимена. У Београду је број закључених бракова у 2013. години износио 9.408<sup>5</sup>, што значи да је број супружника који су мењали документа по венчању био око 7.715. Од свих

---

<sup>4</sup> Једино што би се могло сматрати трошком за грађане и привреду јусе једнократни трошкови усклађивања у смислу важења електронског сертификата како би се могло приступити е-услугама. То је процес који је бесплатан (уколико грађанин има личну карту са чипом) и који не одузима пуно времена. Ипак, то није директна последица овог закона, тако да се у овој анализи нећемо бавити тим трошком.

<sup>5</sup> Републички завод за статистику (РЗС)

докумената која супружник треба да промени, у овој анализи ћемо као пример узети само лична документа која издаје МУП како бисмо представили случај више услуга које пружа један орган. Као пример ћемо узети промену личне карте, пасоша и возачке дозволе.

Преглед процене трошкова за промену ова три документа дајемо у Табели 1.1. која приказује како status quo трошкове, тако и потенцијалне трошкове у случају пуне примене релеватних одредаба из Нацрта ЗУП-а, а које се тичу јединственог управног места (у овом случају једног шалтера) и обавезе органа јавне управе да размењују документа из службене евиденције.

Тренутна пракса у већини општина у Србији је да супружник прво мора да промени личну карту, како би са истом могао поднети захтев за промену пасоша и возачке дозволе. Ово подразумева два одласка у МУП и три чекања у реду, с обзиром да се у већини општина ови захтеви подносе одвојено. Поред тога, с обзиром да је за промену ових докумената потребно на увид донети и извод из матичне књиге венчаних, извод из матичне књиге рођених и уверење о држављанству, то значи да лице мора издвојити време и новац и за вађење ових докумената. Неретко се ова документа морају извадити у различитим општинама, што подразумева одлазак и чекање у реду у три општине. Наравно, има случајева да се сва три документа могу извадити у једној општини, те за овај пример узимамо да су то у просеку две општине. Поред тога, важно је нагласити да смо у току ове анализе дошли до сазнања да је пракса по општинама изненађујуће неједначена. Велике разлике постоје и међу београдским општинама, те о разликама о другим јединицама локалне самоуправе у Србији не треба ни говорити. Разликују се цене услуга, методи прикупљања и достављања података, процедуре, процеси... С једне стране, има општина које већ примењују члан 126. постојећег ЗУП-а (нпр. Горњи Милановац, Краљево, Лесковац), док у другим општинама на два шалтера један до другог, траже достављање истих докумената за остваривање два права из исте области.

**Табела 1.1.**

**Трошкови промене личних докумената по промени презимена након венчања: (РСД)**

	Status quo	Нацрт ЗУП-а
<b>Промена личне карте</b>		
Извод из матичне књиге венчаних	400	0
Извод из матичне књиге рођених	400	0
Уверење о држављанству	700	0
Образац	928,8	928,8
Трошкови техничке израде	226	226

Трошак времена	1.424,5 <sup>6</sup>	854,7
<b>Промена пасоша</b>		
Образац - део који иде Заводу за израду новчаница и кованог новца	3.000	3.000
Образац - део уплата јавних прихода буџета РС	600	600
Трошак времена	854,7	0
<b>Промена возачке дозволе</b>		
Накнада за трошкове израде возачке дозволе	250	250
Накнада за издавање возачке дозволе	621	621
Накнада за републичку административну таксу	690	690
Трошак времена	569,8	0
<b>УКУПНО</b>	<b>10.664,8</b>	<b>7.170,5</b>

У Табели 1.1. можемо видети:

- трошкове прибављања извода и уверења које је потребно донети на увид<sup>7</sup>, а које је неопходно извадити јер је презиме промењено, те се не могу корисити већ извађена документа. Уколико би органи јавне управе размењивали податке из службене евиденције, грађани не би морали да сnose ове трошкове
- трошкове промене три лична документа која смо узели као пример (административне таксе и трошкови израде); ови трошкови бо остали исти и при примени Нацрта ЗУП-а
- трошак времена које странка проведе у прибављању докумената у општинама, подношење захтева за промену три лична документа и преузимање израђених докумената.

Видимо да би у случају примене одредаба из ЗУП-а трошкови за грађанина износили 7.170 РСД, док тренутно они износе око 10.665 РСД. Ово значи да би уштеда по особи била 3.495 РСД, што је на годишњем нивоу, за све грађане града Београда који по венчању промене презиме, чак 26.963.925 РСД.

Пример 2: Више органа – једна услуга

**Упис детета у предшколску установу.** Наведена ситуација је добар пример када више органа одлучује о једном праву, односно, пружа једну услугу – упис детета у предшколску установу. Имајући у виду податак Секретаријатра за образовање и

<sup>6</sup> Процена је да је за одлазак у две општине за прибављање извода и уверења потребно око два сата, одлазак до МУП-а ради подношења захтева око један сат, чекање у реду у просеку око један сат (у случају заказивања путем СМС-а или Интернета нема чекања, док је у случају незаказивања чекање у просеку два сата), одлазак у МУП ради преузимања израђеног документа један сат. То значи да је у просеку потребно пет сати за промену личне карте, што је, изражено у новцу, око 1.425 РСД. Овај трошак времена ја израчунат множењем са ценом сата, која је израчуната као просечна месечна нето плата у РС (преузета из РЗС) подељена са бројем радних сати у месецу, што даје цену сата од 284.9 РСД (44.583 РСД/160 сати).

<sup>7</sup> Извод из матичне књиге венчаних, извод из матичне књиге рођених и уверење о држављанству се у већини општина могу наручити путем телефона или Интернета, у ком случају бивају дотсвањени на кућну адресу у року од два до пет дана, али цена доставе је у просеку 250 РСД, што је приближно исто цени сата који грађанин потроши у случају да лично вади ова документа.

дечју заштиту Градске управе града Београда да је на територији града Београда на конкурс за 2014/2015. годину уписано 15.220, а до 31.12.2014. године 17.738 деце, можемо извести закључак да је велики број корисника наведене услуге.

Можемо приметити да се потребна документација за остваривање овог права разликује у односу на подносиоце захтева, у смислу да ли су родитељи запослени (студенти, власници фирме, уметници) или припадају некој од осетљивих група (самохрани родитељи, деца у хранитељским породицама или смештена у установама социјалне заштите, деца са сметњама у психофизичком развоју или су корисници материјалног обезбеђења). Такође, важно је напоменути да се постоје одређене разлике у неопходној документацији у зависности од места и од предшколске установе. С тим у вези, трошкове и уштеде ћемо приказати на најчешћем примеру – запослених родитеља са два детета од којих се једно уписује у вртић (оба родитеља у радном односу).

Секретаријат за образовање и дечју заштиту града Београда објављује Конкурс за упис деце у вртиће, који на својим огласним таблама објављују предшколске установе. Пријаву за пријем у вртић подноси родитељ, односно старатељ детета на обрасцу који се преузима у установи, док одлуку о пријему детета доноси Централна комисија коју именује директор установе. Уз захтев доставља се следећа документација:

- Извод из матичне књиге рођених за дете које се пријављује у вртић, као и за осталу децу у породици
- Потврда Дома здравља да је дете способно за колектив
- Потврда послодавца о запослењу, односно потврда ПИО фонда о уписаном радном стажу

У Табели 2.1. приказујемо како status quo трошкове, тако и потенцијалне трошкове у случају пуне примене релевантних одредаба из Нацрта ЗУП-а, а које се тичу јединственог управног места (у овом случају једног шалтера) и обавезе органа јавне управе да размењују документа из службене евиденције, а на примеру остваривања права на упис детета у предшколску установу.

**Табела 2.1. Трошкови остваривања права на упис детета у предшколску установу (РСД)**

Назив органа и списак докумената који се прибављају	Status quo	Нацрт ЗУП-а
<b>Матичар</b>		
Извод из матичне књиге рођених за децу	800	0
<i>Трошак времена</i>	569,8	0
<b>Дом здравља</b>		
Потврда да је дете способно за боравак у колективу	0	0
<i>Трошак времена</i>	569,8	569,8
<b>Послодавац / ПИО фонд</b>		
Потврде да су родитељи у радном односу / Потврда ПИО фонда о уписаном стажу	0	0



<i>Трошак времена</i>	569,8	284,9
<b>УКУПНО</b>	<b>2.509,40</b>	<b>854,7</b>

У Табели 2.1. можемо видети:

- трошкове прибављања извода које грађани не би морали да сnose уколико бисмо применили одредбе о размени података из службених евиденција у складу са Нацрттом закона о општем управном поступку
- трошкови издавања потврда од стране надлежне здравствене установе и послодавца, односно ПИО фонда
- трошак времена које странка проведе у прибављању докумената у општинама, прибављању потврда надлежних органа и послодаваца, односно ПИО фонда.

Имајући у виду наведене податке, закључујемо да тренутно трошкови за грађанина износе 2.509,40 РСД, док би наведени трошкови износили 854,70 РСД, уколико бисмо применили одредбе Нацрта ЗУП-а. Уколико износ уштеде од 1.769,80 РСД који би остварили грађани по једном захтеву за упис детета у предшколску установу умножимо са бројем захтева за упис, долазимо до закључка да би уштеда на територији града Београда износила око 29.351.068,60 РСД.

Пример 3: Више органа – више услуга

**Рођење детета.** Као пример више услуга које пружа више органа, а за које се данас подноси више захтева узећемо пример рођења детета. Ради остваривања различитих права, односно испуњења законских обавеза, које проистичу их чињенице рођења детета, родитељи различитим органима подnose обимну документацију. У овом случају, као пример узећемо пријаву личног имена детета ради уписа у матичне књиге рођених и пријаву пребивалишта детета, као само један сегмент права, односно обавеза која произилазе из чињенице рођења детета.

Према подацима објављеним на сајту Републичког завода за статистику у Србији је 2014. године рођено 66.461 беба. Такође, према подацима сајта [www.zdravlje.org](http://www.zdravlje.org) у породилиштима на територији града Београда је у истој години рођено 19.904 беба.

Преглед процене трошкова за остваривање ова два захтева дајемо у Табели 3.1. која приказује како status quo трошкове, тако и потенцијалне трошкове у случају пуне примене одредаба из Нацрта ЗУП-а, а које се тичу јединственог управног места који омогућава грађанима, у овом примеру родитељима, да уместо обраћања већем броју органа ради остваривања више права, поднесу само један захтев (иницијални захтев се подноси матичару - за пријаву личног имена и пријаву пребивалишта) и обавезе органа јавне управе да размењују документа из службене евиденције, те да по обављеним процедурама родитељима издају потребна уверења ради остваривања права. Тиме се положај странке мења у позитивном смислу резултирајући уштедом времена и средстава.

Тренутна пракса у Србији је да по рођењу детета родитељима предстоји:

Пријава личног имена детета - родитељ има законску обавезу да ради уписа у матичну књигу рођених пријави матичару лично име детета најкасније у року од 30 дана од рођења детета. Међутим, не препоручује се да то буде пре седмог дана од дана рођења (колико је отприлике потребно времена да из породилишта у матичну службу стигне обавештење да је дете рођено). Ако је дете рођено у браку, супружници имају исто презиме и исто држављанство, довољно је да у општину дође један родитељ и понесе извод из матичне књиге венчаних, личну карту, као и личну карту другог родитеља и извод из држављанства за оба родитеља. У наведеној ситуацији запажена је неуједначеност у погледу обавезе присуства једног, односно оба родитеља. У неким општинама је потребно да оба родитеља буду присутна, што може да представља додатну отежавајућу околност родитељима у погледу организације доласка, с обзиром да је потребно обезбедити чување бебе месец дана старости.

Надаље, потребно је да прође око седам дана од пријаве личног имена детета ради уписа у матичну књигу рођених да бисте добили извод из матичне књиге рођених за дете. Због процедуре, која је таква да матичар када родитељ пријави лично име детета, службено шаље у Министарство унутрашњих послова (МУП) захтев за издавање јединственог матичног броја грађана (ЈМБГ), тек када МУП додели број, матичар може издати извод из матичне књиге рођених. Извод из матичне књиге рођених за новорођену децу је бесплатан.

Такође, законска обавеза родитеља је да у року од 3 месеца од рођења детета поднесе пријаву пребивалишта детета надлежном МУП-у. Дакле, родитељ се сада обраћа МУП-у ради пријаве пребивалишта. За пријаву пребивалишта за новорођено дете родитељ је претходно морао да пријави дете матичару за упис у матичну књигу рођених (неопходно је да два пута оде код матичара, а у међувремену матичар се обраћа МУП-у ради издавања ЈМБГ) и да достави на увид своју личну карту, прилаже доказ о плаћеној административној такси.

**Табела 3.1. Трошкови (РСД) пријаве личног имена детета ради уписа у матичне књигу рођених и пријаву пребивалишта детета као само један сегмент права, односно обавеза која произилазе из чињенице рођења детета.**

	Status quo	Нацрт ЗУП-а
<b>Пријава личног имена детета ради уписа у МКР</b>		
Извод из матичне књиге венчаних	420	0
Уверење о држављанству за оба родитеља	1.400	0
Трошак времена	569,8	284,9
<b>Пријава пребивалишта новорођеног детета</b>		
Извод из матичне књиге рођених за дете	0	0
Накнада за републичку административну таксу	300	300
Трошак времена	712,25	0
<b>У К У П Н О</b>	<b>3.402,05</b>	<b>584,9</b>

У Табели 3.1. можемо видети:

- трошкове прибављања извода и уверења које је потребно донети на увид, а које је неопходно извадити ради остваривања права која произилазе из чињенице рођења детета. Уколико би органи јавне управе размењивали податке из службене евиденције, грађани не би морали да сnose ове трошкове
- трошкове остваривања наведених права, која смо узели као пример (административне таксе); овај трошак би остао исти и при примени Нацрта ЗУП-а
- трошак времена које странка проведе у прибављању докумената у општинама, подношење захтева за остваривање наведених права и преузимање израђених докумената.

Видимо да би у случају примене одредаба из Нацрта ЗУП-а трошкови за грађанина износили 584,9 РСД, док тренутно они износе око 3.402,5 РСД. Ово значи да би уштеда по особи била 2.817,6 РСД, што је на годишњем нивоу, за све родитеље у Србији по рођењу детета, чак 187.260.513,6 РСД, односно за родитеље деце рођене на територији града Београда 56.081.510,4 РСД.

## **8. Да ли се ЗУПом подржава стварање нових привредних субјеката и тржишна конкуренција?**

Бројне анализе указују да правна сигурност, предвидивост, степен заштите инвеститора, генерално представљају (поред профитабилности инвестиције) кључни фактор за привлачење инвестиција и отварање нових радних места. У земљама са сличним карактеристикама у погледу профитабилности, доступности квалификоване радне снаге и сличних трошкова рада, сличним пореским стопама, али и независно од тих карактеристика, тзв. регулаторна арбитража представља кључни фактор при избору инвеститора у погледу земље у којој ће инвестирати. У вези са тим, процесни статус инвеститора, ажурност при издавању бројних дозвола неопходних за пословање, степен заштите његових права кроз различита правна средства, битно утичу на ово опредељење. Такође, потребно је имати у виду да ЗУП пружа основу за све управне поступке, независно од области у којој се они спроводе. Стога би требало имати у виду и да би одступања од његових решења морала да буду изузетна и оправдана, како се процедуре не би непотребно компликовале, чиме би се изгубили квалитети који су добијени кодификацијом норми о управном поступку још почетком 20. века.

Нови ЗУП направиће важан допринос кроз увођење управног уговора као новог института. Ово инвеститору гарантује минимум заштите за све стране јавно-приватног партнерства, без могућности да се ниво заштите дерогира другим законима, већ је неопходно да се други закони прилагоде закону о управном поступку. Овим законом се, између осталог, ствара основ за увођење гарантног акта и електронске комуникације са администрацијом, што ће допринети да привредници не лутају по шалтерима, већ да брзо и лако заврше административни поступак. Гарантним актом омогућићемо потенцијалном инвеститору да добије тумачење наших прописа и пре него што одлучи да инвестира код нас, а чиме му се обезбеђује већа сигурност.

## 9. Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о ЗУП?

Министарство државне управе и локалне самоуправе решењем број: 011-00-00241/2014-17 од 10.12.2014. године образовало је Посебну радну групу за припрему текста Нацрта закона о општем управном поступку, с обзиром да је Стратегијом реформе јавне управе и Акционим планом за њено спровођење предвиђена реформа управног поступка у циљу унапређења правне сигурности и побољшања привредног амбијента. За чланове Посебне радне групе именовани су представници Министарства државне управе и локалне самоуправе (МДУЛС), Министарства правде, Министарства привреде, Министарства финансија, Министарства трговине, туризма и телекомуникација, Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Републичког секретаријата за законодавство, Републичког секретаријата за јавне политике, Генералног секретаријата Владе, Привредне коморе Србије, као и судије Управног суда, професори и експерти управног права из Републике Србије.

Почетак рада Посебне радне групе обележило је одржавање Панел дискусије у Палати Србије дана 23.12.2014. године, са темом „Поступање јавне управе у Републици Србији – транспарентност, одговорност и праћење стања”, а на којој су учествовали представници државних органа, независних тела и стручњаци за управноправну област. Дискусију су отворили Кори Удовички, потпредседница Владе и министарка државне управе и локалне самоуправе, Саша Јанковић, Заштитник грађана и Родољуб Шабић, Повереник за информације од јавног значаја. Неки од закључака овог скупа упућују да је ЗУП моћни механизам промене односа органа и управе, и посебно трансформације органа управе у сервис грађана. На овом скупу је указано да је потребно радити на паралелним изменама Закона о државним службеницима, Закона о државној управи и сл., како би се обезбедили пуни ефекти промена, односно успоставила правила ефикаснијег и ефективнијег поступања управе. Истовремено, учесници су истицали да је неопходно укључити све заинтересоване стране, од управе, академских стручњака, представника привреде и цивилног друштва, независних тела, као и грађана у процес консултација при изради нових законских решења. Неопходно је паралелно радити на изградњи правног, али и институционалног оквира управе и управног судства, нарочито на плану ефикасности и извршења одлука. Такође, препорука је да се при изради нових законских решења има у виду реална процена капацитете јавне управе, како би очекиване промене биле спроводиве и одрживе уз обезбеђивање константних програма унапређења и подизања капацитета управе. Од конкретних питања, указано је да би и у одредбама ЗУП требало уградити и ојачати аспекте електронске управе, односно комуникације, увођење обавезе јединствених евиденција управних поступака код управних органа, појачавање личне и институционалне одговорности за вођење поступака и квалитет одлука итд.

Након Панел дискусије, чланови Посебне радне групе почели су са интензивним радом на радној верзији Нацрта закона о општем управном поступку, а за основу

је узет текст Предлога ЗУП који је рађен у Министарству правде и државне управе и који је повучен из скупштинске процедуре због расписивања ванредних парламентарних избора марта 2014. године. Одржано је 14 састанака Посебне радне групе (дана 12.12.2014. године, 28.01.2015. године, 11.02.2015. године, 25.02.2015. године, 04.03.2015. године, 11.03.2015. године, 18.03.2015. године, 25.03.2015. године, 08.04.2015. године, 15.04.2015. године, 22.04.2015. године, 29.04.2015. године, 06.05.2015. године, 13.05.2015. године), а паралелно са састанцима чланови Посебне радне групе су достављали и своје коментаре, сугестије и предлоге формулација одредаба. У међувремену су прибављани и подаци од државних органа о броју државних службеника који поступају у првом и другом степену у управним стварима и радило се на мапирању посебних закона које државни органи и независна тела примењују у свом раду, а који се односе на управни поступак. Такође је и на молбу Посебне радне групе повереница за заштиту равноправности Невена Петрушић у акту бр. 07-00-4/2015-02 од 04.05.2015. године доставила своје коментаре и примедбе на Радну верзију Нацрта закона о општем управном поступку. Током комуникације и сарадње МДУЛС-а и Поверенице за равноправност нарочито се указивало на неравноправама положај особа са инвалидитетом у управним поступцима, а током израде ових чланова консултована је ова независна контролна институција.

Имајући у виду препоруке са панел дискусије одржане децембра 2014. године, као и обим и сложеност питања везаних за израду ЗУП-а, 1. априла 2015. године одржан је Округли сто у Палати Србија са темом „Новине у управном поступању”, са циљем да се представе нова начела, и нови правни институти: управни уговори, гарантни акт и пружање јавних услуга. У односу на предлог ЗУП-а који је био у скупштинској процедури 2013. године, нове предложене одредбе предвиђају детаљније уређен режим заштите (управни уговори и гарантни акт) и, у извесном смислу, другачију природу (јавне услуге се проширују и на државне органе, јединствено управно место које претпоставља усаглашавање интерних процедура поступања различитих органа). Истовремено, нека од начела су претрпела значајније измене у смислу циља и обима (начело делотворности, начело законитости и предвидивости, начело употребе језика, начело забране злоупотребе права).

Дана 27. априла 2015. године, у сарадњи са Канцеларијом за сарадњу са цивилним друштвом, одржан је Консултативни састанак са представницима цивилног друштва. Представници цивилног друштва истицали су, као највећи проблем, неефикасност управе и недостатак одговорности службеника. Очекивања иду ка значајнијем реформском искорак који ће обезбедити подизање квалитета и поштовање рокова од стране органа управе, уз јачање инситуционалне и личне одговорности службеника.

Дана 19.05.2015. године одржан је Консултативни састанак и са представницима привреде, у сарадњи са Министарством државне управе и локалне самоуправе и Привредне коморе Србије. Питања која су изазвала највећу пажњу односила су се на начело законитости и предвидивости, гарантни акт и природу управног уговора

– неједнакост положаја уговорних страна. Истовремено, указано је на проблем поштовања одредби неких посебних закона у којима се предвиђа да су мишљења органа обавезујућа у конкретном предмету ( природа гарантног акта), за који се везују случајеви ћутања управе – недавање мишљења.

Дана 21.05.2015. године одржан је Консултативни састанак са представницима регулаторних тела.

Дана 22.05.2015. године одржан је Консултативни састанак са представницима локалне самоуправе, а у сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина.

На регионалној конференцији која је организована у сарадњи Министарства државне управе и локалне самоуправе и Регионалне школе јавне управе (ReSPA), указано је да јединствено управно место треба да буде место где би грађани добијали све информације и обрасце уз неопходно повезивање свих грађана преко електронских регистара, као и да је неопходно олакшати процедуру код електронске комуникације. Такође, потребно је свести посебне поступке на минимум и водити рачуна о томе да они буду у складу са ЗУП-ом. Предлог је био и да се смањи број одредаба у Нацрту закона (нарочито у делу који се односи на доказни поступак) и при томе водити рачуна да не дође до дерегулације. Закључено је да треба појаснити управне уговоре и гарантни акт и специфичности везане за њихов правни режим и евентуално дефинисати рокове у краћем трајању због ефикасности поступања јавне управе. Као добра и сврсисходна су нарочито издвојена решења о прослеђивању жалбе другостепеном органу уз обавезно правно мишљење првостепеног органа, одредбе којима је регулисано вођење евиденција, нова решења у делу о ванредним правним средствима и одредбе о прекршајној одговорности. Дискусија је показала колики је значај е-управе и јединственог управног места, значај решења о правним лековима и оних решења која ће омогућити грађанима да лакше остваре комуникацију са органима управе, али и који су то институти и решења која могу изазвати проблеме у тумачењу и примени. Због бројних новина и потребе да се обезбеди ефикасна и једнообразна примена законских решења, учесници Регионалне конференције су подржали предлог да се Закон донесе са одложеном применом.

**У току Јавне расправе одржана је и презентација најважнијих решења у Нацрту ЗУП-а у Привредној комори Београда, дана 15. јуна 2015. године, а одредбе о којима се највише говорило су оне којима су регулисана начела, појам управне ствари, општење органа и странака, достављање, ћутање управе, управни уговор, гарантни акт, електронски документи и јединствено управно место.**

Дана 19. јуна 2015. године одржана је Трибина у Адвокатској комори Србије, на којој се такође дискутовало о новинама у Нацрту ЗУП-а, чиме је и овај део стручне јавности укључен у дискусију.

Са члановима Посебне радне групе и представницима Сталне конференције градова и општина и експертима СИГМА-е, одржана је Радионица у Вршцу 23. и 24. јуна 2015. године, ради разматрања и анализе одредаба Нацрта ЗУП-а, а

поводом коментара, предлога и сугестија пристиглих током Јавне расправе о Нацрту закона. Начелно је разматран целокупни текст Нацрта закона, указано је на кључне проблеме и најчешће примедбе у току јавне расправе, а експерти СИГМА-е су дали и своје коментаре и сугестије. *Сугестија да је потребно појаснити одредбу која се односи на пружање јавних услуга у смислу ко их и коме пружа, како би било јасно да се не односи само на државне органе, већ и на све пружаице јавних услуга, прихваћена је кроз увођење термина пружаоца јавних услуга за органе и корисника јавних услуга за грађане, којима се ове услуге не пружају уредно и квалитетно. После дуже расправе, није прихваћена сугестија, да је потребно преиспитати решење према којем је искључено право на жалбу трећих лица, којима је захтев за учешћем у поступку одбијен јер немају правни интерес, из разлога што ће трећа лица имати прилику да по ванредним правним средствима користе ово право, као и да оспоравају решење о главној ствари. Такође, није прихваћена сугестија да је потребно брисати или изменити саставне делове решења, а који се односи на обавезу органа да образлажу одступање од ранијих одлука донетих у истој или сличној управној ствари, јер се тиме не уводи прецедентно право, већ само обавеза органа да воде рачуна о постојећој управној пракси и уреди на ефикаснији начин вођење евиденција.*

Током јавне расправе учествовало је више стотина представника државних органа, органа државне управе, јединица локалне самоуправе, јавних установа, јавних служби, невладиног сектора и других заинтересованих страна, који су своје предлоге, сугестије и мишљења достављали у писаној форми и већим делом електронским путем. У току саме јавне расправе, своје коментаре и конкретне предлоге (претежно правно- техничке природе) Министарству је доставило писаним путем укупно 18 учесника јавне расправе, међу којима су представници државних органа, локалне самоуправе, цивилног сектора, привредних и адвокатских комора, као и грађани. Многа питања су била разматрана и на форумима који су организовани током јавне расправе. Достављени су нарочито позитивни коментари у вези начела, истицањем да се на тај начин омогућава успостављање високог нивоа квалитета и ефикасности свих који примењују ЗУП, што су начелно подржали и сви учесници јавне расправе (чл. 1-13.). Доста коментара било је у односу на управни уговор и гарантни акт, с обзиром на то да се ради о новим правним институтима који су у Нацрту ЗУП-а регулисани на општи начин. Стога се већина ових коментара односила на потребу њиховог детаљнијег објашњења, а што је већ учињено кроз Образложење Нацрта закона. Наиме, с обзиром на то да је Закон о општем управном поступку системски и општи закон, њиме је предвиђено да ће се гарантни акт донети када је то посебним законом одређено (члан 16.), а управни уговор када је то посебним законом предвиђено, док ће се супсидијарно у погледу овог института примењивати и одредбе закона којим се уређују облигациони односи. Као добро законско решење је оцењено увођење приговора као ремонстративног правног средства против управних радњи, у ситуацијама када се не доноси управни акт, имајући у виду да не постоји други механизам заштите права и правних интереса странака у тим случајевима. На овај начин се подиже ниво правне сигурности у ситуацијама које се не могу подвести под неки од облика управног поступања (чл.

29. и 30.). Јединствено управно место (члан 41.) представља нови механизам и начин функционисања јавне управе и најједноставнији начин да странке добије управни акт у ситуацији када је за одлучивање у једној или више управних ствари потребно поступање једног или више органа. Овај институт привукао је велико интересовање за дискусију и достављено је више сугестија и мишљења, али без конкретних предлога. Геренерално, највећи број примедба се односио на недоумице око употребе нових законских решења која се односе на „обавештавање“ и „достављање“. С тим у вези смо наведене примедбе прихватили тамо где је било неопходно јасно прецизирати разлику у употреби ових термина, имајући у виду да обавештавање поред формалних облика достављања подразумева и достављање неформалним путем (електронски, 5 мејлом, и сл.). Ипак, једна од важних новина представља управо захтев према управи да правилно примењује одредбе о обавештавању које у ситуацијама где теку преклузивни рокови претпостављају достављање, што је прецизирано одредбама о достављању. (Део трећи, Основна правила поступка, Обавештавање, чл. 68-83.). У односу на одредбе чл. 80-83. Нацрта закона, стављена је примедба у погледу потребе доказивања правног интереса трећих лица приликом остваривања права на разгледање списка, а имајући у виду одредбе закона којим се регулише слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштита података о личности. *Наведена примедба је усвојена и одредба је допуњена новим ставом којим је наглашено да се овом одредбом не дира у права трећих лица у смислу закона којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја.*

На члан 109. дати су позитивни коментари. Овим чланом регулисана је дужност органа да прибави по службеној дужности податке о којима се води службена евиденција и прописивање прекршајне одговорности за одговорно лице у органу, као и за овлашћено службено лице у органу које поступа противно наведеним одредбама (члан 224.). Поводом коментара на члан 185. Нацрта закона, којим је регулисана жалба у ситуацији кад првостепени орган није издао решење у законом одређеном року (ћутање управе) у смислу да је потребно предвидети дисциплинску одговорност руководиоца првостепеног органа који није донео решење у законом одређеном року, заузет је став да је већ постигнут задовољавајући ниво правне заштите и правне сигурности успостављањем **обавезе другостепеног органа да он сам одлучи о управној ствари уколико првостепени орган у накнадно остављеном року поново не изда решење (став 3.). У делу који се односи на извршење** (Део осми, чл. 205.-224.), а у вези са примедбама које су се односиле на ефикасније спровођење овог дела поступка, у Нацрту ЗУП-а је утврђен рок за доношење решења о извршењу и предвиђена је посебна одговорност за непоступање у том року.

Дана 15.06.2015. године Нацрт закона представљен је на конференцији организованој у Привредној комори Београда.

Дана 19.06.2015. године Нацрт закона представљен је на конференцији организованој у Адвокатској комори Србије.



Како је и планирано Акционим планом за РЈУ, прва верзија Нацрта закона израђена је до краја јуна 2015. године. Очекује се да Закон буде усвојен од стране Владе током септембра 2015. године и да буде упућен у скупштинску процедуру до краја 2015. године.

**10. Које ће се мере током примене ЗУПа предузети да би се постигло оно што се ЗУПом предвиђа?**

У погледу **прелазних одредаба** неопходно је оставити довољно времена како би се испуниле све неопходне претпоставке за уредну примену ЗУП-а (обука службеника, функционалне анализе и прерасподела службеника, увођење савремене информационе и комуникационе технологије, успостављање или редефинисање и ажурирање службених евиденција, организационе промене, едукација странака, итд.). Сматра се да би 12 месеци од дана ступања на снагу ЗУП-а био период у коме би се све ове активности могле спровести. Имајући у виду дуготрајну примену важећег ЗУП-а (са малим изменама), претпоставка успешних обука је и избегавање непотребних измена, које нису засноване на реалним потребама живота или променама технике и технологије.

С друге стране, поједине одредбе захтевају ранију примену. Реч је, на пример, о одредбама по којима је орган дужан сам да прибави податке којима сам располаже или их може лакше прибавити од странке. Ово нарочито јер таква одредба постоји и у важећем ЗУП-у, али се углавном не примењује. Стога је она подигнута на ниво начела и разрађена је одговарајућим одредбама, уз предвиђање прекршајне одговорности. Зато би у прелазним и завршним одредбама требало предвидети да ове одредбе почињу да се примењују знатно раније (на пример, 3 месеца од дана ступања ЗУП-а на снагу), уз истовремено онемогућавање позивања органа на одредбе посебних закона који другачије уређују ово питање. Једини изузетак би, евентуално, била објективна немогућност да се реализују ове обавезе, што би требало крајње рестриктивно тумачити. Такође, у процесу "хармонизације" одредаба посебних закона са ЗУП-ом, требало би изричито онемогућити да органи на било који начин ограниче или искључе ове обавезе.

Са аспекта правне сигурности и проблема који се у пракси појављују, неопходно је ЗУП-ом јасно одредити прописе који се примењују при поступању у управним стварима. Наиме, посебни закони не дефинишу увек који ће се прописи примењивати у ситуацијама када је од момента започињања поступка до његовог окончања дошло до промене прописа. У вези са тим је и проблем који настаје услед недостављања закључка о покретању поступка странци, тако да она не може са сигурношћу да зна када је поступак покренут. Стога се предлаже да се, ако посебним законима није другачије одређено, у моменту одлучивања примењују прописи који су важали у време покретања поступка - што значи у моменту подношења захтева странке или обавештавања странке о покретању поступка. Ако је у питању више странака, онда је то моменат подношења првог захтева, односно моменат достављања закључка о покретању поступка првој странци. Ако,

пак, о захтеву странке још није одлучено, а нови пропис је повољнији за странку, онда ће се применити нови пропис.

Један од кључних проблема новог ЗУП-а, који карактерише и друге законе, је његова **успешна примена**. У вези са тим неопходно је предузети већи број међусобно повезаних мера:

1) потребно је спровести **широку обуку** свих службеника који примењују ЗУП, како би се упознали са новим институтима и решењима и како би дошло до промене начина размишљања у смислу јачања сервисне улоге надлежних органа. Конкретне мере су следеће:

- анализа предуслова за спровођење обука за службенике који примењују ЗУП, развити методологију предавања и садржај обука;
- идентификација и селекција 100 предавача који ће учествовати у програму обуке предавача (50 предавача са нивоа централне државне управе и 50 предавача са нивоа локалне самоуправе);
- извођење програма обуке службеника који ће примењивати нове одредбе ЗУП-а, а које ће изводити обучени предавачи, у складу са предвиђеном динамиком (50 тренинга по 20 службеника, укупно 1000 службеника)
- припрема и организација дводневне стручне радионице за градоначелнике и председнике општина, у складу са предвиђеном динамиком (5 радионица за 40 учесника, укупно 200 учесника);
- припрема и организација дводневне стручне радионице за судије управног суда, јавног тужиоца, правобранитеља и стручно особље (100 учесника), у складу са предвиђеном динамиком (3 радионице);
- осмишљавање и спровођење обуке у електронском облику за запослене у јавној управи;

С друге стране, потребно је упознати грађане са њиховим новим правима и генерално статусом у управном поступку, кроз примену следећих мера:

- испитивање предуслова комуникационе стратегије;
- припрема комуникационе стратегије;

примена мера комуникационе стратегије;

2) у погледу посебних закона неопходно је извршити усклађивање са новим решењима Нацрта ЗУП-а у дефинисаним роковима, при чему би "терет доказивања" потребе за специфичним уређењем појединих питања (где је то допуштено) требало да буде на органима који те специфичности истичу. Мере које су предвиђене састоје се од припреме и усвајања подзаконских аката и других прописа неопходних за примену ЗУП-а, као и припреме измена и допуна закона и других прописа који уређују посебне управне поступке;

3) **Праћење стања у области примене ЗУП-а**, ради уочавања могућих проблема и предлагања мера за њихово превазилажење (промена закона и других прописа, обука, додатна опрема, промена начина организовања).

Праћење стања би требало да представља један од кључних послова државне управе. Међутим, у пракси се њему из различитих разлога (непостојање довољне свести о важности овога посла, недовољна аналитичка знања и вештине, непостојање ажурних евиденција о релевантним подацима и сл.) не придаје довољан значај. Последица је да се недовољно разумеју проблеми и њихови узроци у одређеној области, услед чега се често предлажу неодговарајућа решења и мере. Слично је и у области примене ЗУП-а. Органи не располажу елементарним подацима на основу којих би се могла утврдити успешност примене закона, уочити недостаци и њихове врсте (на пример, недовољан број службених лица неопходних за решавање у управним стварима, слаба организација посла, недостатак одређене опреме или софтверских програма и сл.), а самим тим и предузети управо оне мере које ће омогућити превазилажење уочених проблема. Тако, на пример, не постоје подаци о броју првостепених поступака по органима/областима, о броју изјављених жалби, о броју одбачених, одбијених и усвојених жалби, о изјављеним ванредним правним средствима и њиховим последицама, о степену извршења решења и разлозима неизвршења и сл. Ова чињеница је отежала или онемогућила спровођење квалитетније анализе ефеката ЗУП-а и о њој се мора водити рачуна, како би се у будућности створиле претпоставке за неку нову *ex ante* анализу.

Очигледна је потреба за ажурним вођењем евиденција. Међутим, ту би требало пажљиво одабрати кључне податке, који могу најбоље пружити слику стања ствари. У супротном, дошло би до непотребног оптерећивања службеника статистичким пословима чији би позитивни ефекти били незнатни, а са друге стране то би им онемогућавало да обављају друге, релевантне, послове. Ово посебно добија на значају у времену смањивања броја запослених и повећања ефикасности рада. Имајући у виду значај ових евиденција, требало би управо приликом њиховог успостављања уложити највећи напор да се креативно одаберу они подаци који ће се пратити у дужем временском периоду, јер би се сталним мењањем избора релевантних података изгубила њихова упоредивост.

Поред успостављања евиденција, неопходно је обезбедити и службенике који ће се бавити аналитичким пословима и располагати одговарајућим знањима и вештинама. У вези са тим, стручно усавршавање има немерљив значај. Такође, потребно је обезбедити централизоване анализе (на нивоу службе Министарства за државну управу и локалну самоуправу) за све органе који примењују ЗУП (уз обавезу да они достављају стандардизоване извештаје), али такође и "децентрализоване" анализе које ће се спроводити по областима/органима државне управе, као и по осталим органима и организацијама који примењују ЗУП. Све наведене анализе би, поред предлагања каснијих измена и допуна ЗУП-а, требало да послуже за усклађивање посебних закона, али и за прераспodelу службеника, анализу потреба за стручним усавршавањем, унапређење информационо-комуникационих система, унапређење организације послова и сл.

Као што је поменуто, а у вези са праћењем стања, посебан значај у периоду после усвајања Нацрта ЗУП-а имаће поступак усаглашавања посебних закона са

његовим решењима. Суштина ће бити у изражавању свих специфичности посебних области, али управо и само тих специфичности. Тиме би се "терет доказивања" о потреби другачијег уређења појединих питања пренео на предлагаче посебних закона и обезбедило би се веће јединство система управног поступања.

Решења ЗУП-а су непосредно **повезана са низом других закона**. Стога је при њиховој изради, изменама и допунама неопходно обезбедити потпуну координацију. То је претпоставка њихове усклађености и успешне примене. Иако је то у овом тренутку тешко обезбедити, најбоље би било да се припремају и предложе скупштини у пакету. Реч је, првенствено, о Закону о управним споровима, Закону о државној управи и Закону о државним службеницима.

У погледу Закона о управним споровима, следећа питања су од значаја: појам управне ствари, број степена организације судске контроле управе (где је, најпре, меродаван Закон о уређењу судова), начин утврђивања чињеничног стања и степен ослањања на чињенично стање које је утврђено у управном поступку и потреба постојања два управна и два управносудска степена.

У погледу Закона о државној управи, неопходно је размотрити да ли је потребно преиспитати и ускладити начела вршења управе, преиспитати врсте и дефиниције послова државне управе (нарочито код пружања јавних услуга), у вези са гарантним актом - да ли мишљење органа треба да буде обавезујуће, ојачати овлашћења републичких органа и повећати одговорност носилаца јавних овлашћења у погледу поверених послова и поверених јавних овлашћења.

У погледу Закона о државним службеницима, ЗУП би требало да пружи поузданије критеријуме за оцењивање државних службеника када поступају у управним стварима, као и за индивидуализацију и повећање одговорности за обављање ове врсте послова државне управе. Такође, уједначавањем статуса запослених у органима АП и јединицама локалне самоуправе, као и јавним агенцијама, јавним предузећима и јавним установама, али и независним регулаторним телима у погледу послова поступања у управним стварима, требало би да дође до уједначавања квалитета обављања ових послова. У вези са уједначавањем укупног правног режима службеника у јавној управи је и уједначавање плата за обављање ове категорије послова.

Повезано са проблемима у вези са достављањем управних аката странкама (када почињу да теку преклузивни рокови) неопходно је ускладити решења планираног Закона о електронској управи, обезбедити уредно пријављивање промене пребивалишта и боравишта и повећати одговорност (потенцијалних) странака у вези са тим.