

# ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

## I. УСТАВНИ ОСНОВ

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у одредби члана 97. став 1. тачка 2. Устава Републике Србије, којим је прописано да Република Србија уређује и обезбеђује поступак пред судовима и другим државним органима, а у вези са чланом 198. став 1. којим је предвиђено да појединачни акти и радње државних органа, организација којима су поверена јавна овлашћења, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, морају бити засновани на закону.

## II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

У домену управно-процесног права у Србији још је на снази Закон о општем управном поступку из 1997. године („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97, 31/01; „Службени гласник РС“, број 30/10, даље: ЗУП).

Важећи ЗУП био је дугогодишњи поуздани процесни ослонац и ваљани незаобилазни општи путоказ рада јавне управе. Но, иако правничко-занатски складан и стабилан, у новом систему Републике Србије овај закон се показује у многим питањима као неприкладан и недовољан. Иначе, примена закона који уређује поступак доношења појединачних, једностраних и двостраних аката јавне управе, њихово извршење, правне могућности службеног интервенисања у већ донете акте, а посебно правна средства заштите странака од неправилности тих аката - у свакој демократској правној држави је веома широка, разноврсна, деликатна и растућа. Отуда је, у склопу реформе јавне управе у Србији, као и намераване реформе управног правосуђа - неопходно, поред других, *доношење потпуно новог Закона о општем управном поступку.*

На првом месту, потребно је усклађивање ЗУП-а са провереним актуелним упоредноправним решењима и међународним стандардима, посебно са начелима и правилима Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (Рим, 1950. година, са додатним протоколима) коју је тадашња државна заједница Србија и Црна Гора - чији је сукцесор садашња Србија, као самостална и независна држава - ратификовала 2003. године.

*Стратешке новине Нацрта ЗУП-а* (даље: Нацрт) тичу се, нарочито: 1) знатног проширивања предмета ЗУП-а, поред оног стандардног, управног акта - и на управне уговоре, управне радње и пружање јавних услуга, при чему је појму управне ствари одређена пространија садржина; 2) новоуведених начела сразмерности, заштите легитимних очекивања странака и приступа подацима и заштите података; 3) општења органа и странака у поступку (посебно правила о електронској општењу), а највише обавештавања; 4) правних средства; 5) измењени и допуњени су посебни случајеви уклањања управних аката. Значајне су и новине у погледу стварања правних претпоставки за доношење гарантног акта, за оснивање службе за пружање услуга на једном месту, начина покретања поступка, предвиђања привремених мера и сл. Такође, у великом броју ситуација предвиђено

је доношење (процесних) решења, а не закључака. Основни критеријум њиховог разликовања у Нацрту је чињеница да ли се против ових аката може непосредно уложити правно средство, или не. На тај начин, у великој мери је поједностављена идентификација потенцијалних правних средстава која се могу користити против управних аката.

*Главни циљеви Нацрта су:* а) модернизовање процесних механизма ЗУП-а; б) делотворније задовољење јавног интереса и појединачних интереса грађана и правних лица у управним стварима - лакше и потпуније остварење и заштита како законитости, тако и слобода и права грађана у процесу непосредне примене прописа у управној материји; в) номотехничко побољшање и језичко поједностављење при формулацији чланова и логичнија систематизација законских одредби.

*Текст Нацрта има укупно 301 члан и подељен је у једанаест делова:* Део први – ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ И ОСНОВНА НАЧЕЛА УПРАВНОГ ПОСТУПКА; део други - УПРАВНО ПОСТУПАЊЕ; део трећи - ОСНОВНА ПРАВИЛА ПОСТУПКА; део четврти - ТОК ПОСТУПКА; део пети – ИСПИТНИ ПОСТУПАК; део шести – РЕШЕЊЕ И ЗАКЉУЧАК; део седми - ПРАВНА СРЕДСТВА; део осми - ПОСЕБНИ СЛУЧАЈЕВИ УКЛАЊАЊА И МЕЊАЊА РЕШЕЊА; део девети - УПРАВНО ИЗВРШЕЊЕ; део десети – КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ; део једанаести - СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА И ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ.

### **III. ОБЈАШЊЕЊЕ ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА**

*Део први – ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ И ОСНОВНА НАЧЕЛА УПРАВНОГ ПОСТУПКА* тиче се примене, тј. важења ЗУП-а и његових основних начела (чл. 1-16).

1. Као и до сада, ЗУП ће се примењивати при поступању у свим управним стварима. Поједина питања управног поступка могу се посебним законом другачије одредити ако је то неопходно за поступање у појединим управним областима и "ако није у супротности са основним начелима утврђеним овим законом". Донекле је ублажена садашња формулација о обавезној сагласности одступајућих одредаба посебних закона са основним начелима ЗУП-а: предложено је да убудуће пише да нису у супротности са њима. С друге стране, додата је норма да посебним законом *не сме да се смањи ниво правне заштите странака предвиђен ЗУП-ом*, чиме је његов ранг подигнут скоро до степена основног закона (члан 3. став 2).

Предмет ЗУП-а је знатно разуђен, тако да његова процесна правила обавезују државне и недржавне вршиоце у следећим врстама управних активности: 1) када доносе управне акте; 2) када закључују управне уговоре; 3) када предузимају управне радње; 4) када пружају јавне услуге. У складу с претходним, управна ствар је дефинисана као „појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој надлежни орган, непосредном применом прописа из одговарајуће управне области, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге“, али и као „свака друга правна ситуација која је законом одређена као управна ствар“ (члан 2).

2. Међу новим основним начелима, пажњу заслужују, најпре оно о предвидивости, тј. о заштити легитимних очекивања странака (члан 5). Циљ је да се унапреди правна сигурност и извесност за странке, а да се управна пракса што је могуће више устали и уједначи, уз дозу неопходне и оправдане еластичности. У европска начела ваљане управе спада и новоуведено начело сразмерности (члан 6). Посреди је одмеравање и усклађивање три постулата: заштите јавног интереса, очувања интегритета и позиције странке, суштине њених зајемчених права и законитости поступања. Ово начело појачава брижљивост и одговорност органа у примени ЗУП-а и меродавног посебног закона. Начело делотворности и економичности поступка (члан 8) ослобађа странку дужности прибављања оних података о којима службене евиденције воде органи јавне власти, тако да „орган може од странке да захтева само податке који су неопходни за њену идентификацију и документе који потврђују чињенице о којима се не води службена евиденција“. Предвиђено је и начело приступа информацијама и заштите података (члан 15), у складу са меродавним законима о приступу информацијама од јавног значаја и заштити података о личности.

**Део други - УПРАВНО ПОСТУПАЊЕ** (чл. 17-32) има четири главе и посвећен је: *управном акту* (глава I: чл. 17-20); *управном уговору* (глава II: чл. 21-26); *управним радњама* (глава III: чл. 27-30) као и *пружању јавних услуга* (глава IV: чл. 31-32).

1. Код дефиниције *управног акта* (члан 17), наглашено је да он има решавајући карактер, било да се њиме одлучује о материјалноправним, било о процесним питањима. Управни акт се појављује као решење (мериторно и процесно) или као закључак (члан 18). Озбиљност рада јавне управе и стабилнија позиција странке, односно могућност њиховог дугорочнијег планирања правних трансакција, увећана је новоуведеним *гарантним актом*, када је то прописано посебним законом. Њиме орган може условно да се се обавезе да на одговарајући захтев странке, поднет у року који одреди орган, донесе управни акт одређене садржине. Важно је напоменути да и сада имамо слична решења у нашем правном систему, а као пример се може навести члан 19. Царинског закона којим је регулисано обавезујуће обавештење Управе царина о сврставању робе у одређену царинску тарифу и о пореклу робе. (члан 20).

2. *Управни уговор* је нова категорија управних активности у управном праву Србије (чл. 21-26). Он би требало да допринесе конформности и делотворности уређивања појединих јавноправних односа. С обзиром да у нашем правном систему постоје поједини типови управних уговора који су уређени посебним законима, у Нацрту су најопштије уређена само специфична правна питања везана за све управне уговоре (закључивање, уговорне стране, измена због промењених околности, раскид и др.). Из тог разлога, детаљније регулисање појединих типова управних уговора је препуштено посебним прописима. За особености појединих типова управних уговора, биће меродаван одговарајући закон. Оно што у погледу управних уговора није уређено ни ЗУП-ом, ни посебним законом, попуњаваће се одговарајућим правилима Закона о облигационом односима (члан 26).

3. Нацрт затим дефинише *управне радње*, у рангу материјалних аката са фактичким дејствима (члан 27). Следи, као нарочито издвојено из мноштва

управних радњи, издавање уверења, потврда како о чињеницама о којима се води службена евиденција, тако и оних о којима таква евиденција не постоји, а прописана је обавеза органа на њихово издавање у правном саобраћају (чл. 29-30).

4. *Пружање јавних услуга* (чл. 31 - 32) је новина у Нацрту. Овде орган не обезбеђује непосредно јавне услуге, али се стара да их надлежни субјекти из јавног и приватног сектора, вршећи јавну службу, пруже на оптималан начин, у јавном интересу (неопходан ниво услуга, непрекидност обављања, једнаки услови приступа) (члан 31). Путем приговора који се може изјавити старешини организације која пружа јавну услугу, грађанима се обезбеђује заштита од некавалитетног, неуредног или неједнаког пружања јавних услуга. Против одлуке старешине организације, као у форми управног акта, могу се даље користити одговарајућа правна средства (члан 32).

***Део трећи - ОСНОВНА ПРАВИЛА ПОСТУПКА*** има пет глава: I - Учесници у управном поступку (чл. 33-65); II - Општење органа и странака (чл. 66-80); III - Обавештавање (чл. 81-101); IV - Рокови (чл. 102-110); V - Трошкови поступка (чл. 111-119).

1. Поред одредаба о надлежности (чл. 33-41), правила о овлашћеном службеном лицу стављају у први план лице "... које је одредио руководилац органа", у складу са законом (члан 42. ст. 1. и 2). У питању је *делегација надлежности* као правило. У контексту поднаслова "сарадња и службена помоћ" (чл. 46-49), крупну иновацију представља правни институт "пружања услуга на једном месту" (члан 46). Нацрт успоставља темељ за организовање служби за пружање услуга на једном месту, када је то предвиђено посебним законима. Описано "јединствено управно место" је допринос рационализацији и концентрацији поступка, уједно битном побољшању положаја странке у односима са надлежним органима. Надаље, део Нацрта посвећен странци, њеним заступницима и стручним помагачима (чл. 50-65) је пречишћен и појашњен.

2. *Општење органа и странака* (чл. 66-80) је формално одвојена од следеће главе - *Обавештавање* (чл. 81-101), иако оне садржински представљају целину. Један члан тиче се посебно правила о електронском општењу (члан 68) које подразумева да се прималац претходно сагласио са овим видом комуникације. Иначе, општење органа и странака обухвата поднеске и разгледање списа и обавештавање о току поступка - које је битно проширено у погледу круга лица која на то имају право.

3. *Обавештавање* је детаљно и засебно уређено. Најпре су дата општа правила обавештавања (чл. 81-93). Следи текст Нацрта о поступцима обавештавања (чл. 94-95): а) преко поште; б) електронским путем - што је на линији осавремењивања и поједностављења контаката између органа и других учесника у поступку, као и његове економичности; в) достављање. Норме о достављању (чл. 96-101) су у Нацрту умногоме побољшане и прецизиране у поређењу са садашњим солуцијама. Достављање има у Нацрту више облика: (1) лично; (2) посредно; (3) јавно. Са достављањем изједначени су и обавештавање препорученом поштом и формално обавештавање електронским путем.

4. Четврта глава овог дела Нацрта бави се *роковима* и правним институтом повраћаја у пређашње стање (чл. 102-110).

5. Последња глава дела трећег текста ЗУП-а резервисана је за *трошкове поступка* (чл. 111-119).

#### ***Део четврти - ТОК ПОСТУПКА***

1. Код *покретања поступка* (чл. 120-126) прописано је да се покреће захтевом странке или по службеној дужности" (члан 120. став 1.). Важна предложена промена, у интересу странке, је да се поступак који се покреће по захтеву странке сматра покренутим пријемом таквог захтева од стране органа (члан 121). Надаље, предвиђени су случајеви када се захтев странке одбацује - и то решењем, а не закључком - у случају када орган нађе да нема услова за вођење поступка (члан 122). Решењем се одлучује и о захтеву лице које није учествовало у поступку као странка да му се призна положај странке (чл. 123). Нацрт уређује и покретање поступка јавним саопштењем и спајање управних ствари у један поступак (чл. 124-126). О спајању ствари у један поступак (чл. 125) орган доноси процесно решење, а не закључак као што је то предвиђено постојећим ЗУП-ом.

2. Глава *Диспозитивне страначке радње* (чл. 127-131) уређује измену и одустанак од захтева и поравнање. Код *поравнања* склопљеног у управном поступку Нацрт доноси новине (члан 130). Најпре, о неприхватању предложеног поравнања орган доноси решење (став 2). Такође, о обустављању поступка (у целини или делимично) на темељу постигнутог поравнања, орган доноси решење, а не закључак (као што је у постојећем ЗУП-у) (члан 131. став 1). Најзад, против склопљеног поравнања дозвољен је приговор (члан 131. став 3).

3. Код главе *Претходно питање и привремене мере* (чл. 111-112), изостављене су поједине, а појашњене неке друге данас важеће одредбе. Такође, извршено је упућивање на посебне законе који предвиђају привремене мере.

4. Нацрт садржи и посебну главу о *Прекиду и обустављању поступка* (чл. 136-137). У случају прекида и обустављања поступка, орган доноси процесно решење. Нацрт изричито прописује и да се поступак "обуставља ако орган оцени да нема услова да се даље води поступак."

#### ***Део пети – СКРАЋЕНИ И ИСПИТНИ ПОСТУПАК***

1. У *Заједничким одредбама* (чл. 138-139) разрађено је начело делотворности и економичности поступка (члан 8), предвиђањем обавезе органа који води поступак да "по службеној дужности начини увид у чињенице о којима се води службена евиденција и да прибави и обради податке о њима" (члан 139).

2. Поред уређења *Скраћеног* (члан 140) и *Испитног поступка* (чл. 141-197), Нацрт уводи и *право странке изјашњавање о резултатима поступка* (члан 198). Ово је европски стандард који доприноси повољнијој позицији странке, док истовремено повећава изгледе да решење буде у свему правилно.

#### ***Део шести – РЕШЕЊЕ И ЗАКЉУЧАК***

1. Поред *Основних одредби о решењу* (чл. 199-203), Нацрт садржи и одредбе о *Облику решења* (чл. 204-207), *Исправљању грешака у решењу* (члан 208) и *Року за издавање решења* (чл. 209-210). Већ поменута, а у овом делу најважнија промена у односу на постојећи текст ЗУП-а, огледа се у томе што се решењем не одлучује само о управној ствари, већ се могу донети и процесна решења кад је то законом

одређено (на пример, код одбацивања захтева за покретање првостепеног поступка, одбацивања жалбе или приговора, прекида поступка, обустављања поступка) (чл. 199). Нацрт је у погледу рока за издавање решења (доношење и обавештавање странке о њему – члан 210) ускладио начин рачунања рокова у Нацрту са начином рачунања рокова у Закону о управним споровима. Рокови за издавање решења се сад рачунају на дане, а не на месеце и износе 30 дана од покретања поступка кад се одлучује у скраћеном поступку, односно 60 дана од покретања поступка кад се о управној ствари не одлучује у скраћеном поступку (члан 209).

2. *Закључак* (члан 211) се доноси кад законом није одређено да се доноси решење и против њега није дозвољено непосредно изјављивање жалбе или непосредно покретање управног спора, већ се закључак може побијати жалбом или тужбом против решења.

### ***Део седми - ПРАВНА СРЕДСТВА***

1. *Приговор* (чл. 212-215) је новопредложено правно средство у ЗУП-у. Он се може изјавити против управног уговора, закљученог поравнања, предузимања или непредузимања управне радње и начина пружања јавних услуга, а подносилац приговора сматра да су му тиме повређена права или правни интереси (члан 212).

Приговор је *ремонтративни правни лек* који се изјављује старешини органа на чије се поступање односи (чл. 213). Одредбе овог закона о облику, садржини и предаји жалбе сходно се примењују на приговор.

Рокови у зависности од врсте управног поступања чија се законитост и целисходност доводи у питање износе од 15 до 60 дана од предузимања или непредузимања истог (члан 212, став 2).

Старешина органа управе одлучује о приговору решењем у року од 15 дана од изјављивања приговора. Овим решењем: а) одређује се даљи начин испуњења обавеза органа из управног уговора – ако је приговор изјављен због неиспуњења управног уговора; б) обуставља се предузимање управне радње и одређује начин на који се отклањају њене последице или се налаже предузимање управне радње – ако је приговор изјављен због управне радње; в) налаже се предузимање законом одређених мера ради отклањања недостатака у пружању јавне услуге – ако је приговор изјављен због начина пружања јавних услуга; г) раскида се закључено поравнање – ако је приговор изјављен против закљученог поравнања. (члан 214).

Против решења о приговору може да се изјави жалба или покрене управни спор, у зависности од органа који је одлучивао по приговору. Произлази да - у поређењу са решењем - остале врсте управног поступања имају "унутрашњу" степену правне заштите више: приговор руководиоцу истог органа (члан 215).

2. *Жалба* (чл. 216-245) представља редовно правно средство против првостепених решења, против решења донетих у поступку извршења, када орган против чијег решења је дозвољена жалба не изда решење у законом прописаном року (ћутање управе), као и против гарантног акта. Поводом жалбе активира се другостепени управни поступак пред надлежним органом. Искључење права на жалбу може се прописати једино законом.

Иначе, поступак по жалби - која је стандардни *деволутивни правни пут* (начелно, преноси терет одлучивања на виши орган) - одвија се најпре пред првостепеним органом, а затим пред оним жалбеним. *Првостепени орган* треба да

оконча поступак по жалби најкасније у року од 15 дана од пријема жалбе (члан 233). Неблаговремена, недозвољена и жалба изјављена од неовлашћеног лица, одбацује се решењем првостепеног органа (члан 230). Првостепени орган је овлашћен и да побијано решење огласи ништавим ако нађе неки од разлога ништавости (члан 231). Када првостепени орган нађе да је жалба у потпуности основана, новим решењем ће заменити своје ожалбено решење и тиме удовољити жалбеном захтеву, чиме практично отпада потреба за другостепеним поступком (иако право на жалбу против новог првостепеног решења остаје) (члан 232). Поступак пред *другостепеним органом* може да резултира одбацивањем жалбе, одбијањем жалбе, поништавањем решења у целини или делимично, његовом изменом или оглашавањем решења ништавим. Рок за издавање другостепеног решења је одређен на дане, и износи највише " 60 дана од пријема жалбе" (члан 245).

После основног прегледа тока жалбеног поступка, требало би изнети и новине које Нацрт уводи у исти.

Нацрт даје странци могућност да се *одрекне од права на жалбу* од тренутка кад је обавештена о решењу. Странка не може да опозове изјаву о одрицању од права на жалбу (члан 222).

У случају одустанка од жалбе, *другостепени поступак обуставља решењем*, а не закључком (члан 223).

Нацрт изричито наводи и *разлоге за побијање решења* по угледу на разлоге за покретање управног спора предвиђених Законом о управним споровима (члан 224), као и *битне повреде правила поступка* (члан 225).

Закон одређује случајеве у којима се жалба предаје (непосредно, поштом или електронским путем) *другостепеном, а не првостепеном органу* (члан 229).

У члану 236 Нацрта одређене су *границе испитивања решења*.

Најважнију новину представља обавеза другостепеног органа да у случају усвајања жалбе *сам одлучи о жалбеном захтеву* (жалбени захтев састоји се од тражења да се побијано решење измени, поништи у целини или делу или поништи у целини или делу уз доношење новог решења – члан 227) (чл. 242-243), без могућности да управну ствар врати на поновно одлучивање првостепеном органу осим у случају *ћутања првостепеног органа* (члан 244). Другостепени орган неће сам одлучити о управној ствари ни у случају *поништавања решења због стварне ненадлежности*, већ ће побијано решење поништити и предмет проследити надлежном органу на одлучивање (члан 241). При томе, другостепени орган сам или преко првостепеног или замољеног органа, допуњава поступак ако нађе да он није био потпун, па су чињенице које су биле од значаја за доношење побијаног решења погрешно или непотпуно утврђене или понавља цео поступак или његов део ако нађе да је учињена битна повреда правила поступка (члан 242. став 1).

3. *Понављање поступка* (чл. 246-254) је тзв. ванредно правно средство које се може употребити против коначних решења, тј. оних против којих се не може изјавити жалба. Нови разлог понављања је "ако је Уставни суд, у поступку по уставној жалби, утврдио повреду или ускраћивање људског или мањинског права и слободе зајемчене Уставом, а истовремено није поништио оспорено решење" (члан 246. став 1. тачка 11. Нацрта).

Понављање поступка *може тражити и странка и јавни тужилац, а до њега може да дође и по службеној дужности*. Странка може поднети захтев за понављање поступка у року од 90 дана од дана сазнања за разлоге понављања или од дана кад је стекла могућност употребе нових доказа, односно у року од шест месеци од дана објављивања одлуке Уставног суда у "Службеном гласнику Републике Србије". Ови рокови се односе и на орган ако понављање поступка покреће по службеној дужности. Јавни тужилац може предложити понављање поступка по једнаким условима као и странка. По протеку рока од 5 година од дана обавештавања странке о решењу, понављање поступка се не може тражити, нити се може покренути по службеној дужности (члан 248).

О захтеву за понављање поступка *решава орган који је донео коначно решење* (члан 251). Значи, понављање поступка је ремонстративно правно средство.

Надлежни орган испитује да ли је захтев благовремен, дозвољен и изјављен од овлашћеног лица, као и да ли је околност на којој се захтев заснива учињена вероватном. Ако ти услови нису испуњени, надлежни орган ће *одбацити захтев решењем*. Ако су услови за понављање поступка испуњени, надлежни орган ће испитати могу ли околности, односно докази који се износе као разлог за понављање довести до друкчијег решења. Ако утврди да не могу, *одбиће захтев решењем*.

Ако надлежни орган не одбаци нити одбије захтев за понављање поступка, или пак по службеној дужности утврди да постоје разлози за понављање поступка - донеће *закључак којим ће дозволити понављање* и одредити у којем ће се обиму поступак поновити. Закључак којим се дозвољава понављање поступка одлаже извршење решења против којег је понављање дозвољено.

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

После спроведеног понављања поступка, надлежни орган доноси *решење о управној ствари која је била предмет поновљеног поступка*. Решењем донетим у поновљеном поступку, надлежни орган може решење које је било предмет понављања оставити на снази или га заменити новим решењем, у ком случају се, с обзиром на околности, раније решење поништава или укида (члан 254).

### ***Део осми - ПОСЕБНИ СЛУЧАЈЕВИ УКЛАЊАЊА И МЕЊАЊА РЕШЕЊА***

1. *Уопште*. - Уместо постојећих "Нарочитих случајева поништавања, укидања и мењања решења", Нацрт новог ЗУП-а предвиђа "Посебне случајеве уклањања и мењања решења" (чл. 255-274). Средства ванредне управне контроле у Нацрту ЗУП-а су: Мењање и поништавање решења у вези са управним спором; Поништавање или укидање по основу службеног надзора; Оглашавање решења ништавим, Укидање или мењање правноснажног решења на предлог заштитника грађана, Ванредно укидање решења и Укидање законитог решења.

2. *Мењање и поништавање решења у вези са управним спором* представља врсту управне самоконтроле доносиоца акта. Доносилац акта (орган против чијег



решења је покренут управни спор) који је оспорен тужбом, може до завршетка спора да донесе нови акт којим поништава или мења своје решење које је тужбом оспорено (члан 255).

3. *Поништавање или укидање по основу службеног надзора* (чл. 256-258) је ванредно правно средство управне контроле којим се у управном поступку штити објективна законитост, а не и целисходност акта. Ово ванредно правно средство има за циљ да из правног саобраћаја уклони коначно решење које садржи правне недостатке и појављује се у два вида као поништавање и као укидање решења. Орган који врши службени надзор дужан је да решење поништи у следећим случајевима: а) ако је решење донео стварно ненадлежни орган, а није реч о разлогу за оглашавање решења ништавим; б) ако је у истој управној ствари раније донето правноснажно решење којим је управна ствар друкчије решена; в) ако је решење донето без претходне или накнадне сагласности, потврде, одобрења или мишљења другог органа; г) ако је решење донео месно ненадлежни орган; д) ако решење уопште не садржи или садржи погрешно упутство о правном средству (члан 256. став 1.). Потоњи разлог за поништавање решења по основу службеног надзора представља новину, док је последњи разлог за поништавање решења у постојећем закону, с обзиром на озбиљност повреде и одсуство рока за уклањање акта по том основу, предвиђен као један од разлога за оглашавање решења ништавим. По основу службеног надзора коначно решење може се укинути ако је њиме очигледно повређен материјални закон (члан 256. став 2.). Решење се може поништити или укинути по основу службеног надзора другостепени орган у односу на доносиоца решења или орган који врши надзор над органом који је донео решење. Решење о поништењу може донети надлежни орган по службеној дужности, по захтеву странке или јавног тужиоца, док решење о укидању може донети надлежни орган по службеној дужности или захтеву јавног тужиоца (не и странке) (члан 257). Рок за доношење решења о поништењу побијаног решења је различит и зависи од правног основа по којем се врши службени надзор (једна или пет година, док је рок за доношење решења о укидању по основу службеног надзора једна година од дана кад је решење постало коначно (члан 256). Против решења којим се неко решење поништава или укида или се одбија захтев странке или јавног тужиоца за поништавање или укидање решења није дозвољена жалба, већ се против њега може непосредно покренути управни спор (члан 258).

4. *Оглашавање решења ништавим* (чл. 259-262) – ништави управни акти садрже законом унапред прописане правне недостатке који одређују случајеве ништавости. Ништавим се оглашава решење: а) које је донето у ствари из судске надлежности или у ствари о којој се не одлучује у управном поступку; б) које би извршењем могло проузроковати неко кривично дело; в) чије извршење уопште није могуће; г) које је донето без захтева странке (члан 120. став 4), а странка накнадно није изричито или прећутно пристала на решење; д) које је донето као последица принуде, изнуде, уцене, притиска или подмићивања (новоуведени разлог, о коме је било речи); њ) које садржи неправилност која је по изричитој законској одредби предвиђена као разлог ништавости. Решење се може у свако доба огласити ништавим по службеној дужности или по захтеву странке или јавног тужиоца у целини или делимично (члан 260). Решење оглашава ништавим орган који га је донео или другостепени орган, односно надзорни орган у управном

поступку (члан 261). Против решења којим се неко решење оглашава ништавим или се одбија захтев странке или јавног тужиоца за оглашавање решења ништавим дозвољена је жалба, а ако нема органа који решава по жалби, против тог решења може се непосредно покренути управни спор (члан 262)

5. *Укидање и мењање правноснажног решења на предлог заштитника грађана* (члан 263) - Орган може новим решењем да укине или измени своје незаконито правноснажно решење, на предлог заштитника грађана, ако странка о чијим је правима или обавезама одлучио на то пристане и ако се тиме не вређа интерес трећег лица (члан 263. став 1.). Ако је тај орган укинут или престао да буде надлежан у управној ствари о којој се ради, решење доноси орган који је за ту управну ствар надлежан у време доношења решења (члан 263. став 2.). Против новог решења донетог на основу овог члана дозвољена је жалба. Ако не постоји орган који одлучује о жалби против тог решења може се покренути управни спор (члан 263. став 3. и 4).

6. *Ванредно укидање решења* (чл. 264-266) - Извршно решење може се, па и кад је законито и правилно, укинути ако је то потребно ради отклањања тешке и непосредне опасности по живот и здравље људи, јавну безбедност, јавни мир и јавни поредак или ради отклањања поремећаја у привреди, а то не може успешно да се отклони другим средствима којима се мање дира у стечена права. Извршно решење може да се укине и делимично, у обиму неопходном да се постигне сврха укидања (члан 264). Реч је о демонстративном правном средству које се може изјавити без временског ограничења (чл. 265-266). Против решења о ванредном укидању дозвољена је жалба. Ако не постоји орган који одлучује о жалби против тог решења може се покренути управни спор (члан 267). Странка која због укидања решења трпи штету има право на њену накнаду, а о захтеву за накнаду штете решава се у парничном поступку. (члан 268).

7. *Укидање законитог решења* (чл. 269-271) представља новину у ЗУП-у. Законито решење може да се укине ако странка на чији је захтев донето захтева укидање, а оно није противно јавном интересу, нити интересу трећих лица, као и кад је то посебним законом одређено. (члан 269) Законито решење укида орган који га је донео, без временског ограничења (чл. 270-271). Против решења којим се раније решење укида дозвољена је жалба само кад је то решење донео првостепен орган, а ако је решење донео другостепени или надзорни орган, против таквог решења може се непосредно покренути управни спор (члан 272).

8. *Правне последице оглашавања решења ништавим, поништавања и укидања* (члан 273) – Оглашавањем решења ништавим и поништавањем решења уклањају се све правне последице које је решење произвело и оно се онемогућава да даље производи правне последице. Укидањем решења не уклањају се правне последице које је решење већ произвело, већ се решење онемогућава да даље производи правне последице.

9. *Дужност обавештавања надлежног органа о постојању разлога за понављање поступка, односно за оглашавање решења ништавим, поништавање, укидање или мењање решења* (члан 274) – прописана је дужност органа да ако сазна за решење којим је повређен закон, а повреда може бити разлог понављања поступка, односно за оглашавање решења ништавим, поништавање, укидање или

мењање решења, да о томе без одлагања обавести орган надлежан за покретање поступка и доношење решења, као и јавног тужиоца.

### ***Део девети - УПРАВНО ИЗВРШЕЊЕ***

1. *Основне одредбе* (чл. 275-282) - Нацрт, као и постојећи текст ЗУП-а, уређује само *управно извршење*, тачније принудно управно извршење - извршење неновчаних обавеза које извршеник није сам, добровољно извршио. Принудно извршење новчаних обавеза спроводи се *судским путем* (судско извршење, по Закону о извршном поступку), ако није другачије прописано (члан 277). Решење може да буде извршено када постане извршно, што је детаљно уређено Нацртом (члан 275).

*Учесници у поступку извршења* су орган који га спроводи, извршеник, као и тражилац извршења, ако се извршење спроводи на предлог тог лица као странке (члан 278).

*Надлежност за спровођење извршења* (члан 279) - Извршење спроводи орган који је донео првостепено решење. Ако је прописано да он не спроводи извршење, а ниједан други орган није на то овлашћен, извршење спроводи првостепени орган на чијем подручју се налази пребивалиште, боравиште или седиште извршеника, а у чијем су делокругу послови опште управе. Министарство надлежно за унутрашње послове или други орган који је овлашћен да пружи помоћ у извршењу, дужни су да органу, на његов захтев, пруже помоћ у спровођењу извршења.

Нацрт у члану 280. доводи у непосредну везу поступак управног извршења и *начело сразмерности* (члан 6), тиме што одређује да ако извршење може да се спроведе на више начина, при избору начина извршења орган се придржава начела сразмерности.

*Време извршења* (члан 281). - Извршење се спроводи радним даном од 8 до 20 сати. Ако постоји опасност од одлагања и ако је орган који спроводи извршење издао писмени налог, извршење може да се спроводи и у дан када се не ради, као и после 20 сати.

2. *Поступак извршења* (чл. 283-292). - Ако извршеник не изврши своју обавезу, доставља му се решење о извршењу, које садржи констатацију када је решење постало извршно, време, место и средства извршења. Решењем се може одредити додатни рок за извршење обавезе или одредити да се обавеза изврши одмах.

Правни лек у поступку извршења је *жалба*. Она се изјављује против решења о извршењу - и може да се односи само на време, место и начин извршења; ова жалба не одлаже његово извршење.

Нацрт предвиђа пет облика извршења: (1) извршење преко других лица (члан 285); (2) извршење посредном принудом, изрицањем новчаних казни извршенику (члан 286); (3) извршење новчаних казни (4) извршење непосредном принудом (члан 288); извршење усменог решења (члан 289). Ако сврха извршења неновчане обавезе не може да буде постигнута преко другог лица, нити посредном принудом, или извршење не може другачије да буде спроведено у одговарајућем року - извршење тада може да буде спроведено применом *непосредне принуде*, уколико природа обавезе то дозвољава и ако прописом непосредна принуда није

искључена. Нацрт предвиђа и да новчане казне изречене према овом Нацрту закона извршавају органи управе надлежни за јавне приходе. и да се оне уплаћује у корист буџета из којег се финансира орган који је изрекао новчану казну.

*Одлагање решења* (члан 290) - Извршење може, на предлог извршеника или тражиоца извршења, да се одложи ако је против решења које се извршава изјављена жалба или друго правно средство, а извршење би изазвало непоправљиву штету, под условом да одлагање извршења није законом забрањено, нити противно јавном интересу. Извршење се одлаже док се не одлучи о жалби или другом правном средству. О предлогу за одлагање извршења решењем хитно одлучује орган који је донео решење које се извршава.

*Обустављање извршења* (члан 291) – Орган који спроводи извршење обуставља извршење: а) ако је обавеза у целини извршена; б) ако извршење уопште није било дозвољено; в) ако је управљено према лицу које није извршеник; г) ако тражилац извршења одустане од предлога за извршење; д) ако је решење које се извршава оглашено ништавим, поништено, укинито или измењено. Извршење се обуставља решењем, по службеној дужности или на предлог странке. Решењем којим се обуставља извршење поништавају се предузете радње, изузев ако је решење које се извршава укинито или измењено.

*Противизвршење* (члан 292). - Кад је извршење спроведено, а решење које је извршено касније буде оглашено ништавим, поништено, укинито или измењено, извршеник може да захтева да му се врати што му је извршењем одузето или да се ствар доведе у стање које произлази из новог решења. О захтеву извршеника решењем одлучује орган који је донео решење о извршењу.

3. *Извршење ради обезбеђења* (чл. 293-294). - Ради *обезбеђења извршења* могу се на предлог странке, односно по службеној дужности обавити одређене радње извршења и пре него што је решење постало извршно, ако би извршење могло бити спречено или знатно отежано. *Привремено решење о обезбеђењу* извршења може се донети и кад постоји обавеза извршеника или је тражилац извршења учинио вероватном, а постоји опасност да ће извршеник располагањем имовином, договором с трећим лицима или на други начин спречити или знатно отежати извршење обавезе. Нацрт уређује и право на накнаду штете за случај да правноснажним решењем о управној ствари није утврђена обавеза ради чијег обезбеђења је донето привремено решење о обезбеђењу или за случај да је предлог странке за доношење привременог решења о обезбеђењу био неоснован из других разлога.

4. *Жалба* (члан 295) - Против решења која се доносе у поступку управног извршења дозвољена је жалба. Њом се може побијати само решење које је донето у поступку управног извршења, не и решење које се извршава. Жалба се предаје другостепеном органу и не одлаже извршење решења.

### **Део десети - КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ**

*Прекршајна одговорност* (члан 296) – Као што је већ наведено, једну од значајних новина Нацрта представља и новоуведено начело делотворности и економичности поступка, које ослобађа странку дужности прибављања оних података о којима службене евиденције воде органи јавни власти. Ова обавеза органа је даље уређена чланом 139. Нацрта. Имајући у виду да органи могу избегавати да по службеној дужности изврше увид, прибаве и обраде податке из

доступних службених евиденција овим чланом прописане су казнене одредбе за органе који се оглуше о ову своју обавезу. Тако је прописано да ће се новчаном казном казнити за прекршај одговорно лице у органу које од странке затражи да уз захтев којим она покреће поступак достави и податке које је орган, у складу са чланом 139. Нацрта, дужан да по службеној дужности начини увид, односно да их прибави и обради из доступних службених евиденција. Казниће се за прекршај и одговорно лице у органу који на захтев органа који води поступак не достави податке о којима води службену евиденцију у року, као и запослени у органу који, поступајући супротно упутству одговорног лица, изврши исти прекршај.

#### ***Део једанаести - СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА И ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ***

1. *Надзор над спровођењем ЗУП-а* (члан 297) врши орган надлежан за послове државне управе, тј. ресорно министарство, а одговарајући инспекцијски надзор - управна инспекција. О решавању у управним стварима води се службена евиденција.

Нацрт прописује и да се *о одлучивању у управним стварима води службена евиденција* (члан 298).

2. *Окончање започетих поступака* (члан 299). - Поступци који су започети до дана ступања на снагу овог закона окончаће се према одредбама закона који је важио до дана ступања на снагу овог закона. Ако после ступања на снагу овог закона решење првостепеног органа буде оглашено ништавим, поништено, укинато или измењено, даљи поступак спровешће се према одредбама овог закона.

*Престанак важења претходног закона* (члан 300). - Даном ступања на снагу овог закона престаје да важи Закон о општем управном поступку („Службени лист СРЈ”, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС”, број 30/10).

*Ступање на снагу прописа* (члан 167). - Овај закон ступа на снагу даном истека 18 месеци од објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”. Ово је предвиђено да би се надлежни органи, као и сви они на које се примењује овај закон упознали са бројним и значајним новинама које текст доноси, па се припремили/обучили за његову примену.

#### **IV. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА**

За спровођење овог закона није потребно обезбедити додатна средства у буџету Републике Србије за 2013. годину.

#### **V. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА**

За овај закон није потребно извршити анализу ефеката закона, с обзиром на то да се њиме не стварају обавезе за привредне и друге субјекте.