

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. УСТАВНИ ОСНОВ

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у одредби члана 97. 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

Један од основних циљева које Влада Републике Србије жели да оствари представља успостављање модерне, уређене, ефикасне и делотворне државе. У овом контексту сагледан, Закон о општем управном поступку није само кључни правни ослонац јавне управе, већ пре свега моћан замајац промена – снажан механизам дуго очекиване спроводиве политике трансформације јавне управе у сервис грађана и привреде.

Иако Закон о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97, 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10) спада у ред закона који су по свом квалитету и спроводивости дуго одолевали времену и превазилазили специфичности и потребе тренутних околности, неопходно је извршити реформу управног поступка у циљу унапређења правне сигурности, побољшања привредног амбијента и односа органа управе и грађана Републике Србије. На то посебно указује актуелна реформа јавне управе која се одвија у складу са Стратегијом реформе јавне управе („Службени гласник РС“, бр. 9/14 и 42/14-исправка) и Акционим планом за њено спровођење, који је Влада донела у марту 2015. године. С обзиром на потребу за усклађивањем овог закона 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) ратификоване 2003. године, принципима Европског административног простора, те процесом приступања Европској унији у којем ће се реформа јавне управе анализирати и са становишта нормативних решења предвиђених Законом о општем управном поступку, као и због значаја и обима предложених промена, Министарство државне управе и локалне самоуправе се определило за доношење новог законског оквира.

Министарство државне управе и локалне самоуправе образовало је **Посебну радну групу за припрему Нацрта закона о општем управном поступку**, која је састављена од представника: Министарства државне управе и локалне самоуправе, 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 од судија Управног суда, професора и експерата управног права из Републике Србије.

У току израде Нацрта закона консултовани су представници стручне и опште јавности из Србије, експерти из региона, а нарочито представници јавне управе ангажовани на пословима спровођења и надзора над имплементацијом Закона о општем управном поступку, експерти СИГМЕ (Подршка за побољшање владавине и управљања) – заједничке иницијативе Европске уније и Организације за економску сарадњу и развој (ОЕЦД) и други. У овом периоду организовано је неколико већих догађаја отворених за јавност на којима су разматрана општа правила и појединачна решења, а крајем маја 2015. године организована је Међународна конференција која је означила и почетак јавне расправе о Нацрту закона о општем управном поступку. Током јавне расправе неколико стотина учесника различитих скупова чији су координатори били представници привреде, адвокатуре и локалне самоуправе, активно је допринело сагледавању, креирању и финализацији предложених решења.

Предлог Министарства правде и државне управе који је повучен из скупштинске процедуре због расписивања ванредних парламентарних избора марта 2014. године је послужио као добра основа за даљи рад на новим законским решењима, па је по узору на овај предлог Нацрт закона о општем управном поступку задржао исту структуру законског текста и подељен је у десет делова: Део први – УВОДНЕ ОДРЕДБЕ И ОСНОВНА НАЧЕЛА УПРАВНОГ ПОСТУПКА; део други - УПРАВНО ПОСТУПАЊЕ; део трећи - ОСНОВНА ПРАВИЛА ПОСТУПКА; део четврти – ПРВОСТЕПЕНИ ПОСТУПАК; део пети – РЕШЕЊЕ И ЗАКЉУЧАК; Део шести - ПРАВНА СРЕДСТВА; део седми - ПОСЕБНИ СЛУЧАЈЕВИ УКЛАЊАЊА И МЕЊАЊА РЕШЕЊА; део осми - ИЗВРШЕЊЕ; део девети – КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ; део десети - СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА И ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ. Ипак, у тексту ЗУП-а је већи број одредаба битно различит од одредаба у Предлогу закона који је узет као полазна основа.

Нацрт закона о општем управном поступку (у даљем тексту: ЗУП) *садржи новине које се тичу, нарочито:* 1) знатног проширивања предмета ЗУП-а – управне ствари који, поред управног акта, обухвата и управне уговоре, управне радње и пружање јавних услуга; 2) новоуведених начела: сразмерности, предвидивости (везано за начело законитости), приступа информацијама и заштите података; 3) општења органа и странака у поступку (посебно правила о електронском општењу); 4) новог система обавештавања и достављања; 5) правних средстава; 6) посебних случајева уклањања управних аката; 7) претпоставки за доношење гарантног акта; 8) успостављање могућности остваривања права на једном месту (јединствено управно место); 9) начина покретања поступка; 10) предвиђања привремених мера итд.

Такође, у великом броју ситуација предвиђено је доношење (процесних) решења, а не закључака. Основни критеријум њиховог разликовања је то 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 ЗУП-а су: а) модернизовање управног поступка, чињење ефикаснијим и поједностављивање управног поступка; б) делотворније остваривање 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) успостављање јавне управе која је оријентисана ка грађанима, пружајући им услуге у складу са потребама корисника, гарантујући квалитет и приступачност јавних услуга; г) повећање правне сигурности и унапређење пословног окружења и квалитета пружања јавних услуга; е) номотетичко побољшање (формулисање норми у складу са законодавним вештинама), језичко поједностављење при формулацији норми и логичнија систематика законских одредби.

Имајући у виду то да се ради о Закону који предвиђа низ новина и да се истовремено чине велики напори да се унапреди ефикасности и делотворност управног поступања органа, предлаже се текст са укупно 223 члана. Праћењем примене овог закона у будућој пракси кориговаће се његова садржина у складу са успостављеним капацитетима и постављеним циљевима, што би требало да има за последицу и очекивано смањење обима закона.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Део први – УВОДНЕ ОДРЕДБЕ И ОСНОВНА НАЧЕЛА УПРАВНОГ ПОСТУПКА тиче се примене, тј. важења ЗУП-а, употребе језика и писма и његових основних начела (чл. 1-14).

1. Као и до сада, ЗУП ће се примењивати при поступању у свим управним стварима. Поједина питања управног поступка могу се посебним законом друкчије уредити ако је то неопходно за поступање у појединим управним областима и ако је то у сагласности са основним начелима одређеним овим законом. Додата је норма да посебним законом *не сме да се смањи ниво правне заштите странака предвиђен ЗУП-ом*, чиме је његов ранг подигнут до степена основног закона (члан 3. став 2).

Предмет ЗУП-а је знатно проширен 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 са тим, управна ствар је, у смислу овог закона, дефинисана као *појединачна ситуација 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). Ова шира дефиниција управне ствари ограничена је на управни поступак у коме могу да се предузимају различите врсте управних поступања која не могу непосредно да буду оспорена пред Управним судом, јер се против управног поступања може поднети приговор, а не жалба. Тек када се о приговору одлучи управним актом, он може да буде нападнут жалбом у управном поступку, или тужбом у управном спору. На тај начин посматрано, оба појма управне ствари, шири - у ЗУП-у и ужи - у Закону о управним споровима, могу несметано да постоје у правном систему.

2. Међу новим основним начелима пажњу заслужују, најпре оно о *законитости и предвидивости* (члан 5). Циљ је да се унапреди правна сигурност и извесност за странку, а да се управна пракса што је могуће више устали и уједначи. Суштина је у томе да орган мора да се држи праксе коју је успоставио и да у истим или сличним случајевима одлучује на исти 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 (зато је и саставни део образложења

решења образложење органа зашто у конкретном случају одступа од раније праксе). Начело предвидивости је, заправо, израз уставног начела једнакости грађана пред законом и уставне одредбе којом се гарантује једнака заштита права пред органима власти. Важно је напоменути да се начело предвидивости не ослања на једну одлуку (прецедент), већ на уједначену правну праксу одређеног органа по одређеном питању. Закон дакле не забрањује одступање од раније праксе, већ само налаже обавезу да се неопходност таквог поступања у конкретном случају образложи, како се тај случај разликује од других сличних случајева у којима је поступљено на другачији начин и да то неће довести до неједнакости грађана пред законом.

У европска начела *ваљане управе* спада и новоуведено *начело сразмерности* (члан 6) **чија суштина је у томе да када се странци ограничавају права или правни интереси или јој се налажу обавезе, орган ће примењивати мере које су за странку повољније под условом да није угрожен јавни интерес или права трећих лица. Другим речима, по среди је одмеравање и усклађивање три постулата: остваривање јавног интереса и очувања интегритета и позиције странке, суштине њених зајемчених права и законитости поступања. Према овој одредби свако ограничење права и правних интереса странке мора да буде сразмерно, тј. најмање могуће, а да се њиме постиже законска сврха. 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. Подизањем на ниво начела ова одредба постаје обавезујућа у свим управним областима, без обзира на одредбе посебних прописа који их уређује. Начело је разрађено и у другим одредбама закона који уређују доказни поступак, а оно што је ново то је да је предвиђена прекршајна одговорност за одговорно лице и овлашћено службено лице у органу који захтевају од странке да достави податке који се воде у службеним евиденцијама.

Начело приступа информацијама и заштите података (члан 14) је у функцији омогућавања приступа информацијама о којима јавност има право да зна, а да при томе тајни и лични подаци буду заштићени, у складу са законом.

Део други - УПРАВНО ПОСТУПАЊЕ (чл. 15-30) има четири главе и посвећен је: *управном акту* (глава I: чл. 15. и 16); *гарантном акту* (глава II: чл. 17-19), *управном уговору* (глава III: чл. 20-24); *управним радњама* (глава IV: чл. 25-28), као и *пружању јавних услуга* (глава V: чл. 29. и 30).

1. Код дефиниције *управног акта* (члан 15), наглашено је да он има решавајући карактер, било да се њиме одлучује о материјалноправним, било о процесним питањима. Управни акт се појављује у два облика, као решење (мериторно и процесно) или као закључак.

2. Новоуведеним *гарантним актом* (чл. 17-19) се не одлучује о правима и правним интересима странке већ се, када је то прописано посебним законом, њиме орган обавезује да на захтев странке донесе управни акт одређене садржине. Гарантни акт је новина у ЗУП-у, али није новина у правном систему Републике Србије. Гарантни акт, под тим или другим називом, постоји у члану 19. Царинског закона (као обавезујуће обавештење Управе царина о сврставању робе у одређену царинску тарифу и о пореклу робе), члану 15. Закона о држављанству Републике

Србије, члану 83. Закона о државној припадности и упису пловила и у још неким прописима. 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.

3. *Управни уговор* је нова категорија у управном праву Србије (чл. 20-24). Ради се о уговору који закључују орган и странка, у случајевима предвиђеним посебним законом, којим се ствара, мења или укида правни однос у управној ствари и који не сме бити противан јавном интересу и правима трећих лица. С обзиром на то да у нашем правном систему постоје поједини типови управних уговора који су уређени посебним законима (Закон о јавноприватном партнерству и концесијама и Закон о јавним набавкама) у овом тексту су уређена основна питања везана за све управне уговоре (закључивање, уговорне стране, измена због промењених околности, раскид, правна средства – приговор). Детаљније регулисање појединих типова управних уговора препуштено је посебним прописима. Битно је рећи да јавноправни субјект закључује управни уговор ради остваривања одређене јавне користи за грађане и правна лица, тако да је ЗУП предложеним текстом дао 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, али странка може да изјави приговор ако орган не испуњава уговорне обавезе (чл. 22. и 23). На остале елементе управног уговора супсидијарно се примењују одредбе Закона о облигационим односима (члан 24). Овај правни институт доприноси остваривању једног од стандарда европске јавне управе који се огледа у активној улози грађана у односима са јавном управом.

4. *Управне радње* су дефинисане у рангу материјалних аката (члан 25). Као нарочито издвојено из мноштва управних радњи следи *издавање уверења, потврда* и других исправа како о чињеницама о којима се води службена евиденција, тако и оним о којима таква евиденција не постоји, а прописана је обавеза органа на њихово издавање у правном саобраћају (чл. 25-28). Против управне радње, као и ако орган не предузме управну радњу коју је по закону дужан да предузме, може да се изјави приговор. Против управног акта који се доноси по приговору могу се даље користити одговарајућа правна средства.

5. *Пружање јавних услуга* (чл. 29. и 30) је новина. Разликују се јавне услуге које се пружају у оквиру привредне и друштвене делатности у општем интересу и којима се обезбеђује задовољење основних потреба правних и физичких лица, од јавних услуга под којима се подразумева обављање делатности, односно послова управе од стране органа, којима се обезбеђује остваривање права и правних интереса, односно задовољавање потреба корисника јавних услуга, а који не представљају други облик управног поступања. Путем приговора који се може изјавити руководиоцу органа који пружа јавну услугу обезбеђује се заштита од некавалитетног, неуредног или неједнаког пружања јавних услуга. Против негативне одлуке руководиоца органа, као форми управног акта, могу се даље користити одговарајућа правна средства.

Део трећи – ОСНОВНА ПРАВИЛА ПОСТУПКА има пет глава: I – Учесници у управном поступку (чл. 31-55); II – Општење органа и странака (чл. 56-67); III – Обавештавање (чл. 68-83); IV – Рокови (чл. 84-88); V – Трошкови поступка (чл. 89-95).

1. Поред одредаба о надлежности (чл. 31-36), правила о овлашћеном службеном лицу стављају у први план лице које је распоређено на радно место које чине и послови вођења поступка и одлучивања у управној ствари, или само послови вођења поступка или предузимања појединих радњи у поступку (члан 37. ст. 1. и 2). У питању је *делегација надлежности* као правило. У контексту подналова „сарадња и службена помоћ” (чл. 41-43), крупну иновацију представља правни институт пружања услуга на једном месту – *јединствено управно место* (члан 41). ЗУП успоставља темељ за организовање пружања услуга на једном месту, што је допринос рационализацији и концентрацији поступка, као и битном побољшању положаја странке у односима са надлежним органима. Смисао јесте у томе да се омогући странци да – уместо обраћања једном или већем броју органа или вођења више поступака код истог органа ради признавања одређеног права или међусобно повезаних права која проистичу из једне или више повезаних ствари може, на једном месту, да добије све релевантне информације, поднесе само један захтев, комуницира само са једним органом и на крају на том месту добије и одговарајуће решење. Питање начина уређивања јединственог управног места према предложеном решењу требало би да буде флексибилно, како би се омогућило стално проширивање круга ситуација у којима се оно може успоставити, подстакла иновативност у погледу начина организовања, информационе повезаности и сарадње органа и слично. Такође, успостављање јединственог управног места не смањује правну сигурност странке нити на било који начин отежава положај странке.

Део посвећен странци, њеним заступницима, стручним помагачима, превођењу и тумачима (чл. 44-55) је исти као у постојећем ЗУП-у, с тим што је предложено, у складу са међународним стандардима, ново решење према коме особа са инвалидитетом има право да општи и прати ток поступка преко тумача, или на други одговарајући начин (члан 55). Имајући у виду постојећу праксу и потребе управе задржана су постојећа решења у овој области осим што се предлаже да као странка у поступку могу бити и заступници колективних интереса и ширих интереса јавности, који су организовани сагласно прописима, под условом да исход управног поступка може да утиче на интересе које заступају (члан 44. став 4).

2. *Општење органа и странака* (чл. 56-67) је формално одвојена од следеће главе - *Обавештавање* (чл. 68-83), иако оне садржински представљају целину. Један члан тиче се посебно правила о електронском општењу (члан 58) које подразумева да се прималац претходно сагласио са овим видом комуникације или да је то посебним прописом одређено. Иначе, општење органа и странака обухвата поднеске, записнике, разгледање списа и обавештавање о току поступка. Када је реч о разгледању списа, поред упућујуће норме на остваривање права јавности да зна, предвиђа се и додатна гаранција на разгледање списа трећем лицу које докаже свој правни интерес (члан 66. став 3). Такође, странка, заинтересовани орган и треће лице које докаже правни интерес, имају право да буду обавештени о току поступка (члан 66. став 7).

3. *Обавештавање* је детаљно и засебно уређено на нов начин. Најпре су дата општа правила обавештавања (чл. 68-74). Следи текст о поступцима обавештавања (чл. 75-77): а) електронским путем – што је на линији осавремењивања и поједностављивања контаката између органа и других учесника у поступку, као и његове економичности; б) путем поште; в) достављањем. Норме о достављању (чл. 77-83) су умногоме побољшане и прецизиране у поређењу са садашњим решењима. Достављање има више облика: (1) *лично* – овај вид достављања је обавезан кад од

дана достављања почиње да тече рок који не може да се продужи, као и онда када је то законом одређено (члан 80. ст. 1. и 2); (2) *посредно* и (3) *јавно*. Са достављањем изједначени су и формално обавештавање електронским путем (члан 75. став 5) и обавештавање препорученом поштом (члан 76. став 4).

4. Четврта глава овог дела бави се *роковима* и правним институтом *враћања у пређашње стање* (чл. 84-88). У односу на важећи ЗУП измењен је назив овог института, као и то да се о враћању у пређашње стање одлучује решењем (члан 88. став 4).

5. Последња глава дела трећег текста ЗУП-а су *трошкови поступка* (чл. 89-95). У том делу нема битних измена сем што су одвојено регулисани трошкови у првостепеном и другостепеном поступку и што се о ослобађању од плаћања трошкова одлучује решењем (чл. 92, 94. и 95).

Део четврти - ПРВОСТЕПЕНИ ПОСТУПАК

1. Код *покретања поступка* (чл. 96-105) прописано је да се покреће захтевом странке или по службеној дужности (члан 96. став 1). Важне новине које се уводе у интересу странке јесу те да се поступак, који се покреће по захтеву странке, сматра покренутим када орган прими захтев странке (члан 97. став 1), као и обавеза за орган да у случају покретања поступка по службеној дужности који није у интересу странке, у складу са правом странке да се изјасни о чињеницама које су од значаја за поступање у управној ствари и на правну сигурност, о томе донесе закључак о коме се странка обавештава према одредбама овог закона о достављању (члан 97. став 3). Тек обавештавањем странке о закључку поступак се сматра покренутим (члан 97. ст. 2. и 3). То је кључна претпоставка за реализацију начела о праву странке на изјашњавање, односно за заштиту елементарних процесних права странке и њеног активног учешћа у поступку, а и израз начела економичности – да се избегне поништавање решења и поновно вођење истог поступка. Таксативно су предвиђени случајеви када се захтев странке одбацује – и то решењем, а не закључком, и то у току целог поступка (члан 98). О захтеву лица које не учествује у поступку као странка да му се призна својство странке одлучује се закључком, а та могућност постоји до окончања другостепеног поступка (члан 99). Уређује се и покретање поступка јавним саопштењем и спајање управних ствари у један поступак (чл. 100. и 101). О спајању ствари у један поступак орган доноси процесно решење, а не закључак као што је то предвиђено постојећим ЗУП-ом. Потом се уређују измена захтева и одустанак странке од захтева (чл. 103. и 104). Код *поравнања* закљученог у управном поступку предлажу се новине које се састоје у томе што се на темељу постигнутог поравнања доноси решење, а не закључак, којим се поступак обуставља у целини или делимично (члан 105. став 5).

2. ЗУП садржи и посебну главу о *Прекиду и обустављању поступка* (чл. 106. и 107). У случају прекида и обустављања поступка орган доноси процесно решење. Изричито се прописује и да се поступак обуставља ако орган оцени да нема услова да се даље води поступак, као и у другим случајевима одређеним законом (члан 107).

3. Посебна глава посвећена је току поступка до доношења решења. У *Заједничким одредбама* (чл. 108. и 109) разрађено је начело делотворности и економичности поступка (члан 9) предвиђањем обавезе органа који води поступак да по службеној дужности, у складу са законом, врши увид, прибавља и обрађује податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, а који су неопходни

за одлучивање (члан 109). Поступање супротно овим одредбама подлеже прекршајној одговорности (члан 214).

Уређује се *Скраћени поступак* (члан 110), *Испитни поступак* (члан 112), *Претходно питање* (чл. 113. и 114), *Усмена расправа* (чл. 115-120) и *Доказивање* (чл. 121-141). У односу на важећи Закон, у ЗУП-у је предложено да орган може у *Скраћеном поступку* да одлучи и у случајевима када се доноси усмено решење, а чињенице на којима се оно заснива су учињене вероватним. На овај начин повећава се правна сигурност тако што се сужава могућност да се у управном поступку одлучује на основу чињеница које су учињене само вероватним (члан 110).

Део пети – РЕШЕЊЕ И ЗАКЉУЧАК

1. Поред *Основних одредби о решењу* (чл. 142-145), предвиђене су одредбе о *Облику и деловима решења* (чл. 146-149), *Исправљању грешака у решењу* (члан 150) и *Року за издавање решења* (члан 151). Већ поменута, а у овом делу важна промена у односу на важећи закон, огледа се у томе што се решењем не одлучује само о управној ствари већ се могу донети и процесна решења, када је то законом одређено (на пример, код одбацивања захтева за покретање првостепеног поступка, одбацивања жалбе или приговора, прекида поступка, обустављања поступка (члан 107). У погледу рока за издавање решења (обавештавање странке о донетом решењу – члан 151. став 4) усклађен је начин рачунања рокова са начином рачунања рокова у закону којим се уређују управни спорови. 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 151. ст. 1. и 2).

2. *Закључак* (члан 152) 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 шести – ПРАВНА СРЕДСТВА

1. *Приговор* (чл. 153-156) је **ново правно средство**. Може се изјавити против управног уговора, предузимања или непредузимања управне радње и начина пружања јавних услуга, али само ако у конкретном случају подносилац приговора не располаже неким другим правним средством (члан 153). Приговор је уведен да, ако је основан, руководиоца органа који о њему одлучује обезбеди континуитет у испуњавању обавеза органа из управног уговора; обустављање, односно предузимање управне радње и отклањање недостатака у пружању јавне услуге (члан 155. став 3).

Приговор је *ремонтративно правно средство* који се изјављује субјекту који је предузео управно поступање чија законитост или целисходност се приговором напада (члан 154). Приговор има за циљ да се управна поступања која не представљају управни акт – управне радње, управни уговори, пружање јавних услуга – уведу у постојећи систем управноправне заштите тако што се приговор изјављује против ових управних поступања ради добијања управног акта којим се одлучује о њиховој законитости 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 или тужбу у управном спору, зависно од положаја субјекта који је предузео управно

поступање у управној хијерархији. Значај приговора се састоји управо у томе што досад није постојао управноправни пут заштите од неправилности у њиховом предузимању.

Рокови за изјављивање приговора су, у зависности од врсте управног поступања чија се законитост и целисходност доводи у питање, од 15 дана до шест месеци од предузимања или пропуштања (члан 153. став 2).

Руководилац органа одлучује о приговору решењем које се издаје у року од 30 дана од пријема 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 (члан 155).

Против решења о приговору може се изјавити жалба или покренути 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 156).

2. *Жалба* (чл. 157-182) 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 коју може поднети лице које сматра да би му доношењем управног акта сагласно гарантном акту била повређена права или правни интереси и надлежни државни орган ако је гарантни акт донет противно закону, а на штету јавног интереса. 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* дужан је да, ако не одбаци жалбу, нити удовољи жалбеном захтеву, не поништи оспорено решење, проследи жалбу другостепеном органу, заједно са одговором првостепеног органа на жалбу и списима у року од 15 дана од пријема жалбе, односно од истека рока за достављање одговора противне странке на жалбу (члан 173). Увођењем обавезе за првостепени орган да уз жалбу, поред списка предмета, другостепеном органу пошаље и свој одговор на жалбу ће се убрзати целокупан управни поступак било тако што ће се првостепени орган, који је већ морао да анализира и да се изјасни на жалбене захтеве, чешиће одлучивати на замену сопственог ожалбеног решења, или тако што ће се олакшати посао друостепеном органу који, уз образложење првостепеног решења, добија и правну анализу навода жалбе од првостепеног органа. Пре тога, неблаговремена, недозвољена и жалба изјављена од неовлашћеног лица, као и неуредна жалба одбацује се решењем првостепеног органа (члан 169. став 1). Првостепени орган је овлашћен и да поништи решење ако нађе неки од разлога за поништавање решења (члан 170). 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 172). Поступак пред *другостепеним органом* може да резултира одбацивањем жалбе, одбијањем

жалбе, поништавањем решења у целини или делимично, његовом изменом, поништавањем решења и враћањем предмета првостепеном органу на поновно одлучивање. Рок за издавање другостепеног решења је одређен на дане и износи највише 60 дана од пријема жалбе (члан 182).

Странци се даје 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 163). Само ако се све странке и лице коме је одбијен захтев за признавање својства странке у првостепеном поступку одрекну од права на жалбу, решење постаје коначно и правноснажно (члан 163. став 3). Увођење могућности одрицања странке и лица коме није признато својство 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 (странкама) омогућава да брже оствари друга права чије остварење зависи од наступања коначности, односно правноснажности решења. Због тога се и лице коме је првостепени орган закључком одбио захтев за признавање страначке легитимације у првостепеном поступку мора одрећи права на жалбу како би решење раније постало коначно и правноснажно, а то не би било на штету других лица. Тиме би се избегло накнадно понављање поступка по истом основу и повећала правна сигурност.

У случају одустанка од жалбе *другостепени поступак обуставља се решењем*, а не закључком (члан 164).

Изричито се наводе и *разлози за побијање решења* по угледу на разлоге за покретање управног спора предвиђених законом којим се уређују управни спорови (члан 165). Новина у овом члану је што се управни акт може побијати и због тога што није донет сагласно гарантном акту (члан 165. тачка 7).

Одређују се случајеви у којима се жалба предаје (непосредно, поштом или електронским путем) *другостепеном, а не првостепеном органу*: у случају „ћутања управе“ (члан 168), против решења којим је жалба одбачена (члан 169), против решења којим се поништава побијано решење (члан 170) и против решења којим првостепени орган удовољава жалбеном захтеву (члан 172). Код „ћутања управе“ уведен је раскидни рок за подношење жалбе, који износи годину дана од истека рока за издавање решења, после чега се сматра да је поступак окончан и да се жалба не може поднети (члан 160. став 2). Ово решење би довело до разрешења проблема окончавања поступка у случају „ћутања управе“. Наиме, на поступак по жалби у случају кад решење није издато у законом одређеном року по правилу ће се примењивати прописи који су важили у време његовог започињања. У случају да су измене прописа повољније за странку од ранијих прописа – прописа који су важили у време започињања поступка, странка ће бити спречена да искористи предност новог правног уређења управне ствари, јер њен поступак још увек није окончан. На овај начин се тај проблем превазилази.

У члану 175. одређене су *границе испитивања побијаног решења*.

Као и у важећем закону, другостепени орган може 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 и врати првостепеном органу на поновно одлучивање или поништи у целини или делу уз доношење новог решења), осим ако доношење новог решења није потребно (чл. 178. и 180). Другостепени орган неће сам одлучити о управној ствари у случају *поништавања решења због стварне ненадлежности*, већ ће побијано решење поништити и предмет проследити надлежном органу на одлучивање (члан 178. став 1). Другостепени орган сам или преко првостепеног или замољеног органа,

допуњава поступак ако нађе да је чињенично стање погрешно или непотпуно утврђено или понавља цео поступак или његов део ако нађе да је учињена повреда правила поступка која је утицала на законитост и правилност побијаног решења (члан 178. став 2). Затим, другостепени орган може поништити првостепено решење и сам решити управну ствар ако нађе да је у побијаном решењу погрешно примењено материјално право или да су докази погрешно оцењени или да је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак о чињеничном стању или да није правилно примењено овлашћење за одлучивање по слободној оцени (члан 178. став 3). Најзад, другостепени орган може поништити првостепено решење и вратити га првостепеном органу на поновно одлучивање (члан 178. став 4).

Део седми - ПОСЕБНИ СЛУЧАЈЕВИ УКЛАЊАЊА И МЕЊАЊА РЕШЕЊА

1. *Уопште* – Уместо постојећих Нарочитих случајева поништавања, укидања и мењања решења, предвиђају се Посебни случајеви уклањања и мењања решења (чл. 184-196). Систем ванредних правних средстава је поједностављен спајањем одређених правних средстава, уједначавањем овлашћења за подношење и употребу по службеној дужности, прописивањем надлежности и првостепеног и другостепеног органа или надзорног органа да по њима одлучују. Као средства ванредне управне контроле предлажу се: *Понављање поступка*; *Поништавање коначног решења* – где су спојени разлози за поништавање и укидање по основу службеног надзора и основи за оглашавање решења ништавим, које сада постаје поништавање без временског ограничења; *Укидање решења* – где су спојени основи за ванредно укидање и нови основи за укидање правноснажног решења ако то тражи странка на чији је захтев решење донето, а укидање није противно јавном интересу, нити интересу трећих лица (члан 192. став 2) и *Поништавање, укидање или мењање правноснажног решења на предлог Заштитника грађана*.

2. *Понављање поступка* (чл. 184-190) је тзв. ванредно правно средство које се може употребити против коначних решења, тј. оних против којих се не може изјавити жалба. Поред осталих, разлог понављања је и 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 и ако је Европски суд за људска права у истој управној ствари накнадно утврдио да су права или слободе подносиоца представке повређена или ускраћена.

Понављање поступка *може тражити и странка и надлежни државни орган, а до њега може да дође и по службеној дужности*. Странка може поднети захтев за понављање поступка у року од 90 дана од сазнања за разлоге понављања или од дана кад је стекла могућност употребе нових доказа, али само под условом да их без своје кривице није могла изнети у ранијем поступку, односно у року од шест месеци од дана објављивања одлуке Уставног суда и Европског суда за људска права у „Службеном гласнику Републике Србије”. Ови рокови се односе и на орган ако понављање поступка покреће по службеној дужности. Надлежни државни орган може предложити понављање поступка под једнаким условима као и странка. По протеку рока од пет година од дана обавештавања странке о решењу, понављање поступка се не може тражити, нити се може покренути по службеној дужности (члан 186). Прецизирање да се понављање поступка може спровести и у случају да странка без своје кривице није у претходном поступку могла изнети нове чињенице и доказе иде у прилог ставу да се тиме убрзава целокупан поступак тако што се даје могућност странци да одмах изнесе нове

чињенице и доказе, а не да чека да решење постане коначно па да тражи понављање поступка. На овај начин се такође спречавају злоупотребе процесних овлашћења тиме што се захтева савесност странке која износи нове чињенице и доказе (члан 184. став 1. тачка 1. у вези са ставом 2).

О захтеву за понављање поступка одлучује орган *који је донео коначно решење* (члан 189). Против решења којим се дозвољава понављање поступка није дозвољена жалба (члан 189. став 6), а против решења којим се одбацује или одбија захтев за понављање поступка дозвољена је жалба, односно покретање управног спора (члан 189. став 3).

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 190). Против тог решења дозвољена је жалба, односно покретање управног спора (члан 190. став 4).

3. *Поништавање коначног решења* (чл. 191, 193. и 195) врши другостепени орган или надзорни орган решењем, на захтев странке или по службеној дужности у целини или делимично. Ако не постоји другостепени орган или надзорни орган, поништавање решења врши орган који је донео првостепено решење.

4. *Укидање решења* (чл. 192, 193. и 195) врши другостепени орган или надзорни орган решењем, на захтев странке или по службеној дужности у целини или делимично, из разлога таксативно набројаних у члану 192. став 1. тач. 1) - 3). Ако не постоји другостепени орган или надзорни орган, укидање решења врши орган који је донео првостепено решење.

5. *Поништавање, укидање или мењање правноснажног решења на предлог Заштитника грађана* (члан 194) – овим видом управне контроле аката се даје овлашћење Заштитнику грађана да под законом утврђеним условима може предложити уклањање правноснажног решења ради његовог усклађивања са законом. Орган који је донео решење је дужан да одмах обавести Заштитника грађана ако сматра да не треба да поступи по предлогу Заштитника грађана. Увођењем овог ванредног правног средства може се решити проблем који се јавио у пракси да орган не може увек да поступи по препоруци Заштитника грађана упркос томе што је заиста учинио неправилност и спреман је да поступи по препоруци ако су за то испуњени услови (члан 194. став 1). Тиме би се поступање по препорукама Заштитника грађана учинило економичнијим, бржим и ефикаснијим.

Део осми - ИЗВРШЕЊЕ

1. *Основне одредбе* (чл. 197-213) – Као и у важећем закону, уређује се само *управно извршење* (у важећем закону носи назив Административно 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 који регулише судско извршење), ако није друкчије прописано (члан 198). Решење може да буде извршено када постане извршно, што је детаљно уређено чланом 197. Новина је да решење постаје извршно и у случају кад се странке одрекну од права на жалбу (члан 197. став 2. тачка 4).

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 199).

Надлежност за спровођење извршења (члан 200) – 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.

У члану 201. доводи се у непосредну везу поступак управног извршења и *начело сразмерности* (члан 7), 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 201) – 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 (независно од тога да ли се ради или не).

2. *Поступак извршења* (чл. 202-211) – Орган који је надлежан за спровођење извршења издаје решење о извршењу по службеној дужности или на предлог тражиоца извршења у року од осам дана од подношења предлога (члан 203. став 1). Ако извршеник не изврши своју обавезу, прослеђује 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 (члан 203. став 3).

Предвиђа се пет облика извршења: (1) извршење преко других лица (члан 204); (2) извршење посредном принудом, изрицањем новчаних казни извршенику (члан 205); (3) извршење новчаних казни (члан 206); (4) извршење непосредном принудом (члан 207); (5) извршење усменог решења (члан 208). Ако сврха извршења неновчане обавезе не може да буде постигнута преко другог лица, нити посредном принудом, или извршење не може друкчије 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 (члан 207). Предвиђа се и да изречене новчане казне извршавају органи управе надлежни за јавне приходе и да се оне уплаћују у корист буџета из којег се финансира орган који је изрекао новчану казну (члан 206).

Жалба и одлагање извршења (члан 209) – Против решења која се доносе у поступку управног извршења дозвољена је жалба. Жалба је дозвољена и ако решење о извршењу није донето у року од осам дана од подношења предлога за његово доношење (члан 209. став 1). Жалбом 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.

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 210) – 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 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 211) – Кад је извршење спроведено, а решење које је извршено касније буде 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. 212. и 213) – Ради *обезбеђења извршења* могу се на предлог тражиоца извршења, 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. Уређује се 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 тражиоца извршења за доношење привременог решења о обезбеђењу био неоснован из других разлога.

Део девети - КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ

Прекршајна одговорност (чл. 214. и 215) – Као што је већ наведено, једну од значајних новина представља и начело делотворности и економичности поступка (члан 8), које ослобађа странку дужности прибављања оних података о којима службене евиденције воде органи јавне власти. Ова обавеза органа је даље разрађена у члану 109. Поред тога, потребно је обезбедити поштовање предвиђених рокова за достављање жалбе, одговора првостепеног органа на жалбу и списка другостепеном органу. Неопходно је обезбедити и уредно вођење службене евиденције о решавању у управним стварима, у складу са законом. Имајући у виду да органи могу избегавати да по службеној дужности изврше увид, прибаве и обраде податке из доступних службених евиденција, овим законом прописана је казнена одредба за органе који се оглуше о ову своју обавезу (члан 214), као и за органе који не достављају у законом утврђеним роковима жалбу, одговор и списе другостепеном органу и не обезбеде вођење уредне службене евиденције о решавању у управним стварима, у складу са законом (члан 215), па ће се новчаном казном казнити за ова три прекршаја одговорно лице, односно овлашћено службено лице у органу.

У вези са решавањем питања одговорности овлашћеног службеног лица за неделотворно и неефикасно решавање у управним стварима, уочена је потреба за изменама закона којима се уређују државна управа, радноправни статус државних службеника, запослених у органима јединица локалне самоуправе и органима и организацијама које врше јавна овлашћења. На тај начин би се створиле претпоставке за додатно јачање одговорности и радне дисциплине запослених и, у

складу са тим, за њихово оцењивање, напредовање и предузимање дисциплинских мера.

Део десети - СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА И ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

1. *Надзор над спровођењем ЗУП-а* врши министарство надлежно за послове државне управе, а одговарајући инспекцијски надзор - управна инспекција (члан 216). Прописује се и да се *о одлучивању у управним стварима води службена евиденција* (члан 218).

2. *Одговорност службеног лица* (члан 217) – Због великог значаја који има законито и делотворно поступање овлашћених службених лица у управном поступању посебно се наглашава њихова одговорност.

3. *Окончање започетих поступака* (члан 219) – Поступци који до почетка примене овог закона нису окончани, окончаће се према одредбама закона који се примењивао до почетка примене овог закона (члан 219. став 1). Ако после почетка примене овог закона решење првостепеног органа буде поништени или укинута, даљи поступак спроводи се према одредбама овог закона (члан 219. став 2).

4. *Обавеза усклађивања посебних закона и престанак важења одредаба других закона* (чл. 220. и 221) – Сви посебни закони којима су поједина питања управног поступка у појединим управним областима друкчије уређена, ускладиће се са одредбама овог закона (члан 3) у року од 12 месеци од почетка примене овог закона.

Даном ступања на снагу овог закона престају да важе одредбе закона и других прописа према којима се установљава обавеза за странку и другог учесника у поступку да органу достављају податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, супротно одредбама чл. 8. и 109. овог закона.

5. *Престанак важења претходног закона* (члан 222) – 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).

6. *Ступање на снагу и почетак примене* (члан 223) – Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“ а примењује се истеком 12 месеци од дана ступања на снагу, осим одредаба чл. 8, 109. и 214. овог закона које почињу да се примењују даном ступања на снагу овог закона. Предвиђена је одложена примена овог закона да би се надлежни органи и сви они на које се примењује овај закон упознали са бројним и значајним новинама које Закон доноси, припремили и обучили за његову примену.