

Проф. др *Добросав* МИЛОВАНОВИЋ

## ПРАВНА СИГУРНОСТ У КОНТЕКСТУ НОВОГ ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ<sup>1</sup>

### Уводна разматрања

Привлачењем или одржавањем постојећих инвестиција доприноси се отварању нових или очувању постојећих радних места, повећању бруто националног производа, повећању извозног потенцијала заснованом на савременим технологијама, повећавају се услови за социјално благостање и смањење тензија друштвених односа.

Постоји више фактора који су од значаја за избор државе на чијој територији ће улагач инвестирати своја средства. Поред профитабилности „пројекта“, расположивости и цене квалификованих радника, квалитета потребне инфраструктуре, стабилности домаће валуте и цена на тржишту, повољне пореске политике, политичке стабилности и других економских, политичких и културолошких елемената, енорман значај има и правни аспект, који се у својој укупности може изразити термином „регулаторна арбитража“. Овај појам подразумева да се под, у начелу, истоветним или приближним економским, политичким, социјалним и другим факторима, улагачи опредељују на основу поређења квалитета правних система земаља између којих доносе одлуку да инвестирају.<sup>2</sup> Унапређење правног оквира не подразумева искључиво економско зако-

---

1 Овај рад је сачињен као део пројекта на Правном факултету Универзитета у Београду „Идентитетски преображај Србије“.

2 Предност имају прописи који су јасни, усклађени, релативно стабилни, који подразумевају ниже трошкове пословања, не стварају простор за корупцију и сл. С друге стране, улагаче привлачи окружење у коме јавна управа и судови доследно и равноправно спроводе прописе, без бирократског приступа, ефикасно, делотворно и економично. Детаљније, Д. Миловановић и В. Цуцић, „Унапређење пословног окружења у Србији у светлу нових решења Нацрта закона о општем управном поступку“, *Усклађивање пословног права Србије са правом ЕУ* (ур. проф. др Вук Радовић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015, стр. 446-447

нодавство, које уређује статусна питања, начин и услове пословања привредних друштава и сл. Наиме, ту спадају и прописи управног права којима се обезбеђује регулација пословања са аспекта јавног интереса, као што су закони којима се уређују порески третман пословања, стандарди заштите животне средине, закони о инспекцијском надзору, као и процесни прописи којима се прописује начин поступања управе у погледу управних ствари.<sup>3</sup>

При томе, правна сигурност представља један од кључних фактора, нарочито за „озбиљне“ улагаче који желе да средства пласирају на дужи рок. Правну сигурност на овом плану обухвата више елемената. Најпре, успостављање и доследну примену начела законитости и предвидивости.<sup>4</sup> Затим, стабилност прописа у релевантним областима (економско, пореско, радно, еколошко и други релевантни материјални и процесни закони и повезани подзаконски прописи). То подразумева да се прописи не мењају често или да, ако се то чини, то буде оправдано и да се обезбеђује примерен степен заштите „стечених права“ улагача. Такође, то захтева непостојање ретроактивног дејства закона или изузетно повратно дејство појединих одредаба уз уверљиво образложење.

Са принципом правне сигурности, тесно је повезан принцип одговорности, како у погледу израде прописа, тако и у вези са њиховим доследним и равноправним спровођењем. У вези са тим, приликом израде прописа неопходно је припремити квалитетну *ex ante* анализу, која ће јасно одговорити на следећа питања; који су разлози због којих је неопходно уопште донети нови или променити важећи пропис, у чему се састоје позитивни и негативни ефекти које ће пропис највероватније произвести по јавни интерес и по релевантне друштвене групе (нпр. велика, мала и средња предузећа, предузетнике и сл), којом аргументацијом се убедљиво доказује да ће значај и квантитет позитивних ефеката у знатној мери преовладати, на који начин се обезбеђује неутралисање или ублажавање негативних ефеката уопште или по поједине групе, шта садржи „акциони план“ у смислу претпоставки за успешно спровођење закона или другог прописа, као и на основу којих се показатеља може

---

3 Ibid, стр. 447.

4 О принципу предвидивости као делу Европског управног простора, OECD (1999), “*European Principles for Public Administration*”, SIGMA Papers, No. 27, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60zwd7h-en>, pp. 8-9, доступно на <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml60zwd7h.pdf?expires=1443449021&id=id&accname=guest&checksum=BCBD7135DEAFCC174206C522EA984734>, приступљено 16. априла 2018. године.

мерити успешност новог или измењеног и допуњеног прописа, што је такође и претпоставка за квалитетно праћење стања у датој области и основа за предлагање мера за унапређење датог стања.<sup>5</sup> У вези са тим, када је рађена анализа ефеката Закона о општем управном поступку (у даљем тексту ЗУП), имала се у виду вишеструка сврха: а) пружање доприноса потпуном разумевању реалног стања, потреба, могућности и специфичности, што је представљало основу за избор модела поступка и давало снажну аргументацију за дијалог са представницима СИГМА-е, у погледу (не)прихватања појединих предлога, б) утврђивање могућих опција и аргументације за сваку од њих ради доношења информисане одлуке у погледу потребе и начина увођења, као и модела појединих института, процесних односа или радњи, в) допринос делотворнијој, ефикаснијој и економичнијој примени закона, јер се овлашћеним службеним лицима у управном поступку, судијама Управног суда, као и странкама и другим учесницима у поступку, омогућава дубинско разумевање смисла релевантних института и одредби и разлога за њихово усвајање, уместо релативно честих образложења закона која се свode на препричавање норми, и г) давање смерница за праћење стања у вези са степеном примене, могућим проблемима и узроцима проблема, како би се могле предложити међусобно усклађене мере у правцу унапређења ЗУП-а и претпоставки за његову успешну примену.

У погледу законитог, делотворног, ефикасног и економичног спровођења прописа, одговорност се манифестује кроз утврђивање различитих облика кривичне, прекршајне, материјалне или дисциплинске одговорности.<sup>6</sup> Нови ЗУП настоји да обезбеди повећани степен индивидуализације одговорности и да пружи у већој мери објективизирани критеријуме за оцењивање службеника који воде управни поступак и решавају у управним стварима. Примери за то налазе се у одредбама у којима се (за разлику од Закона о државној управи) претпоставка за вођење поступка и решавање ставља у корист овлашћених службених лица, а не

---

5 Посебан аспект одговорности подразумева да се тзв. лобирање одвија на законит и легитиман начин. У вези са Националном стратегијом за борбу против корупције и препорукама за унапређење законодавног процеса у Републици Србији управо је у току израда Закона о лобирању. О препорукама детаљније видети Д. Миловановић, Н. Ненадић и В. Тодорић, „Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији“, ГИЗ Пројекат за правну реформу Србије, 267 страница, Београд, Гласник, 2012

6 Са аспекта функционера (нпр. министра) постоји и политичка одговорност, нпр. за неспровођење политике у одређеној области или за генерално неспровођење одређеног закона.

руководиоца органа. Такође, на истој линији је обавеза објављивања имена доносиоца одлука у поступку на веб страници органа и у оквиру саме одлуке. У циљу „стимулисања“ првостепеног органа да чешће примењује средства самоконтроле поводом жалбе која му је предата, уместо да је само прослеђује другостепеном органу, уведена је његова обавеза да сачини одговор на све наводе у жалби и сл.

Имајући у виду да је странкама, нпр. привредним друштвима, поред чињенице да ли ће им бити признато неко право и у ком обиму, веома значајно и у ком временском периоду ће то бити учињено, Србија је усвојила и закон којим се уређује „суђење у разумном року“, што са аспекта управних ствари подразумева не само управни спор него и управни поступак (у једном или два степена). Друго је питање органа који је дужан да исплати накнаду због одлучивања које је превазишло разумни рок. Због индивидуализације одговорности, а тиме и обезбеђења праведности кажњавања, као и мотивације сваког органа да предузима активности за које је надлежан у неопходном року, требало би превазићи тумачење по коме би управни суд требало да сноси накнаду штете само због тога што се предмет у датом тренутку код њега затекао, а независно од тога колико је трајало поступање (једног или више) органа управе, односно управног суда.

У вези са тим, у оквиру Копаоничке школе природног права, секције за управно-правну заштиту слободе, закључено је да је потребно предложити хитну измену Закона о заштити права на суђење у разумном року, јер Управни суд не треба да плаћа енормне накнаде за утврђену повреду која је настала и због дужине трајања поступка код органа управе, имајући у виду да је до повреде дошло у поступцима пред различитим органима власти. Такође, закључено је да би средства која би се у будућности плаћала за утврђену повреду права на суђење у разумном року, требало преусмерити на избор нових судија и судијских помоћника.

### **Нови или измењени процесни институти**

Поред сврхе која је јасно видљива из самог назива начела делотворности и ефикасности, оно је од почетка своје примене, као и непосредне примене одредаба члана 103 које га разрађују - 8.6.2016. године и кроз искључивање одредаба посебних закона по питању обавезе странака да достављају податке, односно документе о подацима о којима се води службена евиденција, покренуло праву „револуцију“ по више основа. Најпре, покренуте су бројне активности како би се превазишли проблеми у вези са непотпуношћу и неажурношћу низа службених евиденција, недовољном

информационо-комуникационом опремом или умреженошћу органа и/или непотпуним знањима и вештинама службеника. С друге стране, са аспекта овог рада, поред заштите странака од неоснованог тражења бројних докумената и повећања ефикасности рада органа, доћи ће и до повећања правне сигурности. Наиме, у пракси су постојали случајеви да одређена (правна) лица не могу да остваре своја права или не могу да их остваре у законом предвиђеном обиму због неажурних или непотпуних података који се о њима воде у службеним евиденцијама. Исто важи и за обавезе. С друге стране, постојали су противречни подаци који су вођени о истим чињеницама у различитим органима, што је уносило правну несигурност. Сада ће се и на том плану стање побољшати јер „може бити само један“ надлежан орган за вођење података у службеној евиденцији о одређеној чињеници, док ће остали органи добијати овај податак кроз систем размене података, односно, у вишој фази развоја кроз податак или „пакет“ података који ће им бити доступни у оквиру интернет услуге за решавање конкретне управне ствари. Посебно питање је и што би овај процес требало искористити за својеврсну дерегулацију, односно уклањање из прописа обавезе прикупљања података за решавање управне ствари који за њу нису релевантни. Са аспекта заштите података о личности, требало би такође преиспитати и садржај службених евиденција и уклонити оне податке који нису неопходни, али и увести нове податке у складу са потребама савременог доба.

У ЗУП-у је дошло до знатног проширења појма управне ствари – уместо ограничавања претходног ЗУП-а на решавање управних ствари (управни акт) и издавање уверења (као једне врсте управних радњи), додати су гарантни акт, управни уговори, пружање јавних услуга и преостале управне радње. Мотиви су били разноврсни – од омогућавања шире лепезе инструмената за задовољавање јавног интереса, од којих поједини подразумевају мањи степен ауторитативности, преко повећања правне сигурности (нпр. код гарантног акта), до пружања делотворне процесноправне заштите права и правних интереса странака увођењем новог редовног правног средства ремонстративног карактера (приговор) у вези са појединим управним радњама, неиспуњењем обавеза јавноправне стране у управном уговору или неквалитетног извршавања обавеза при пружању јавних услуга. При томе, обезбеђено је да проширење појма управне ствари у управном поступку не буде у нескладу са појмом управне ствари који је дефинисан важећим Законом о управним споровима, тиме што и у вези са новим активностима са аспекта контроле законитости пред Управни суд долазе искључиво управни акти (а не управне радње, управни уговори или пружање јавних услуга),

иако ће несумњиво доћи до квалитативних промена и квантитативног повећања у погледу овог вида судске контроле.

Са аспекта привредних субјеката, посебан значај има увођење гарантног акта,<sup>7</sup> јер им се омогућава да унапред, у вези са конкретним чињеничним стањем сазнају да ли могу остварити одређено право и у ком обиму, а без улажења у одређене инвестиције или пословне подухвате. Веома је важно, нарочито код гарантних аката који представљају обећање органа, обезбедити јединствену управну и судску праксу, јер би у супротном, ово обећање изгубило свој смисао и чак би проузроковало негативне последице са аспекта правне сигурности и поверења у национални правни систем и начин његовог функционисања.<sup>8</sup>

### Покретање поступка

Незнатне квантитативне измене одредаба о начину и тренутку покретања поступка на иницијативу странке или по службеној дужности, донеле су енормну квалитативну промену у правцу повећања правне сигурности и заштите странака.

а) Наиме, уместо одредбе по којој се поступак покреће поводом захтева странке, а радњом органа, према новом ЗУП-у он се покреће **захтевом странке**. Према томе, уместо да за сам чин покретања поступка није довољан захтев странке, него да он зависи од предузимања било које радње органа (нпр. доношења закључка о покретању поступка) чији је моменат неизвестан, а за странке често и непознат, према новом ЗУП-у моменат подношења захтева је несумњиво истовремено и моменат покретања поступка. Овим је омогућено постизање више циљева. Најпре, тачно се зна који релевантни материјални и процесни прописи важе у тренутку подношења захтева, јер је орган дужан да евидентира поднети захтев и да о томе изда одговарајућу потврду странци. Према томе, нема више временског размака до радње органа којом се раније покретао поступак, чиме се избегава да се странка евентуално уведе у нови правни режим, који може битно да утиче на (не)постојање, врсту и обим права

7 Након увођења акта о примени прописа Законом о инспекцијском надзору, гарантног акта Законом о општем управном поступку, повећање правне сигурности и предвидивости би требало заокружити изменама и допунама Закона о државној управи на тај начин што би мишљење органа требало да постане обавезујуће.

8 Детаљније о сврси и природи гарантног акта, Д. Миловановић и В. Цуцић, „Унапређење пословног окружења у Србији у светлу нових решења Нацрта закона о општем управном поступку“, стр. 453-462,

које она жели да јој се признају или повећају или на обавезе којих жели да се ослободи или да их смањи. С друге стране, од момента подношења захтева почињу да теку и рокови за одлучивање у датој управној ствари, што је од значаја и са аспекта утврђивања ажурности одлучивања, стварања услова за „ћутање управе“ и сл.

б) у погледу покретања поступка **по службеној дужности** који није у интересу странке (што је иначе правило), уместо раније одредбе према којој се ова врста поступка покретала било којом радњом органа, сада се ова врста поступка сматра започетом оног тренутка када је странка обавештена о његовом покретању. Оваквом нормом се значајно повећава правна сигурност. Наиме, избегава се ситуација да се не зна тачан тренутак покретања поступка, услед чега је могуће да је пропис можда већ измењен или допуњен или да је чак престао да важи, а да органи настављају да утврђују обавезе странкама или да то чине у обиму који више не постоји. Такође, путем обавезе обавештавања странке о покретању поступка, као услову за тај чин, обезбеђује се заштита њеног права да уопште зна да је поступак покренут и стварају се претпоставке за њено активно учешће од самог почетка поступка, што је иначе суштина начела права странке на изјашњавање (ранијег начела саслушања странке). Примедбе које су поједини органи имали током завршне фазе израде Нацрта ЗУП-а да се оваквом одредбом повећавају трошкови поступка не стоје. Наиме, уз обавештење о покретању поступка могуће је истовремено доставити позив за усмену расправу, захтев да се странка изјасни о релевантним чињеницама и сл. То се може учинити већ у тренутку обавештавања странке, имајући у виду одредбу става 3. члана 90 ЗУП-а према којој пре покретања поступка по службеној дужности који није у интересу странке орган прибавља информације и предузима радње да би утврдио да ли су испуњени услови за покретање поступка и, ако јесу, доноси акт о покретању поступка (закључак, налог и сл). С друге стране, јасно је да би обавештавање странке у одређеним ситуацијама дезавуисало смисао вођења поступка (нпр. откривање непријављених радника у поступку инспекцијског надзора) или је у питању предузимање хитне мере у јавном интересу, да би се обезбедио јавни ред и мир и јавна безбедност или отклонила непосредна опасност по живот или здравље људи или имовину (члан 143. став 1. – када се доноси усмено решење)

## Омогућавање електронске комуникације у управном поступку

Оно представља један од кључних разлога новог ЗУП-а. С друге стране, избегнута је замка да се ЗУП-ом детаљно уређују питања електронске комуникације, јер би се он, услед сталног напретка и честих промена у области информационо-комуникационих технологија, морао често мењати, што није добро са аспекта правне сигурности, нарочито за ову категорију закона. У вези са тим ЗУП је отворио врата да се поред досадашње писмене комуникације између органа и странака она може одвијати и у електронском облику када то предвиђа закона или на то странка пристане. Регулација низа питања препуштена је управо усвојеном Закону о електронској управи. Применом овог Закона требало би да се обезбеди: да јавна управа коришћењем постојећих ресурса постигне боље резултате у управном поступању у циљу квалитетнијег и ефикаснијег реализовања права и обавеза грађана и правних лица; већи степени правне сигурности; повећана транспарентност рада органа јавне управе; потпунија заштита јавног интереса; квалитетније утврђивање јавне политике засноване на ажурним и потпуним подацима; побољшано праћење стања у областима. Кључни ефекти, са аспекта странака, биће достигнути омогућавањем безбедног коришћења широког дијапазона савремених информационо-комуникационих технологија, ради упознавања са правима и обавезама и условима за њихово признавање и реализацију; смањивањем потребе да грађани и правна лица прибављају доказе у управним поступцима; олакшаном комуникацијом са органима (у погледу различитих саопштавања и примања изјава од стране органа). Правна сигурност биће повећана кроз олакшано праћење важећих прописа и повећану поузданост података релевантних за одлучивање. Ови позитивни ефекти биће омогућени захваљујући дефинисању сврхе, мисије, визије, стратегије и оперативе електронске управе; системском приступу електронској управи на свим нивоима (централном, територијално или функционално децентрализованим или деконцентрисаним); успостављеној стандардизацији софтвера, опреме, регистара, и процедура; контроли рада и примене утврђених стандарда; бољој координацији органа јавне управе; размени информација; квалитетнијем планирању и функционалнијим односима са другим органима, организацијама и институцијама.



## Уједначавање управне и управносудске праксе, повећање квалитета и ажурности судских одлука

Како је већ наведено, нови ЗУП проширује начело законитости, као темељни принципа правне сигурности, нечелом предвидивости. У вези са овим начелом, одредбом става 3 члана 5. предвиђено је да када поступа у управној ствари, орган води рачуна и о ранијим одлукама донетим у истим или сличним управним стварима. На овај начин управна пракса не постаје формални извор права, тако да орган од ње може да одступи, али према одредби става 4. члана 141. образложење његовог решења садржи и разлоге због којих је орган одступио од решења која је раније доносио у истим или сличним управним стварима. Овим се обезбеђује равноправан третман грађана, привредних субјеката и других странака у том смислу да се на њих примењују не само исте одредбе у истоветним ситуацијама, него и да се оне у тим ситуацијама на исти начин тумаче, односно примењују. Такође, како је напоменуто, овај принцип има посебну вредност у вези са увођењем гарантног акта у појединим областима, јер директно (не) омогућава остварење његове сврхе.

Националном стратегијом реформе правосуђа за период од 2013-2018 као један од стратешких циљева предвиђено је уједначавање судске праксе. У циљу унапређења предвидивости правосудног система Републике Србије, у коме би се закони, правила и пракса лако идентификовали, тумачили на јединствен начин и доследно примењивали, потребно је додатно унапредити целокупан систем јединствене судске примене права и у складу са тим успоставити поуздан систем установљавања, анализе, организације и доступности домаће судске праксе, као и анализе, организације и доступности судске праксе Европског суда за људска права, као и праксе других релевантних међународних институција. Из уједначеног тумачења исте одредбе закона, прописа или другог општег акта, следи и једнака примена права, од које по правилу зависи јединственост судске праксе.

Механизам који би се могао користити у циљу делотворног, ефикасног и економичног решавања питања уједначавање управне, односно управно-судске праксе могао би да се одвија на следећи начин. Када су у питању органи јединица локалне самоуправе<sup>9</sup> који у истој или различи-

9 Посебан проблем код органа локалне самоуправе, када се ради о решавању управних ствари у изворном делокруту представља модел по коме у другом степену одлучује општинско, односно градско веће. Наиме, реч је о органу чији састав чине лица која често нису правници, а практично изузетно су то службеници који се професионално баве управним поступком. Наиме, реч је о органу који чини део извршног слоја локалне самоуправе који је формиран на поли-

тим јединицама локалне самоуправе тумаче и примењују одређени пропис на различите начине у истоветним ситуацијама, они би могли да путем нпр. Сталне конференције градова и општина (СКГО), на одговарајућим форумима сазнају или укажу на дати проблем и да кроз међусобни дијалог предложи решење или, ако то нису у стању, да предложи две или више опција тумачења уз одговарајућу аргументацију. С друге стране, ови предлози би, и независно од СКГО, када су у питању наведени или други органи и организације могли да иду ка релевантном министарству које би потврдило заузето мишљење, одабрало једно од понуђених или указало на другачије мишљење са одговарајућом аргументацијом. Након тога, о проблемима нејединствене управне или управно-судске праксе обавестио би се Управни суд, који би могао да, као независан орган заузме јединствени став у погледу проблема који су уочени у пракси. Све наведено би требало објавити на начин који омогућава приступ свим органима и потенцијалним странкама у управним стварима.

На овај начин, дошло би до уједначавања праксе, избегли би се потенцијални спорови због нереализације начела предвидивости и захтеви за накнадом штете, олакшао би се рад службеника који поступају у управним стварима и вршила својеврсно стручно усавршавање, нарочито млађих службеника.

Исти механизам, али који би се одвијао ка релевантном министарству могао би се користити и за процес усклађивања са ЗУП-ом, али и других, материјалних одредаба посебних закона. Сви наведени органи и Управни суд би могли да указују на потребу за изменама и допунама одређених закона, њихову дерегулацију и да пружају за то аргументацију. На тај начин, би се побољшао квалитет анализе ефеката прописа, постигао већи степен усклађености повезаних прописа, повећала правна сигурност и створио бољи пословни амбијент.

---

тичкој основи. Тиме се, начелно, умањује квалитет одлучивања, повећава вероватноћа различите примене прописа у истоветним ситуацијама у различитим јединицама локалне самоуправе, али и у истој јединици локалне самоуправе. У вези са тим, аутор овог рада се одавно залаже да се одлучивање у другом степену повери професионалном телу, при чему је могуће – нарочито за мање општине које не располажу довољним кадровским потенцијалом – формирати заједничка тела, нпр. комисије за одлучивање по жалбама на првостепене одлуке органа локалне самоуправе донете у изворном делокругу. Овим путем би се повећао квалитет одлука, допринело би се уједначавању праксе различитих јединица локалне самоуправе, а такође би се и смањили трошкови финансирања ове врсте послова.

Да би се обезбедило уједначавање управно-судске праксе, повећао генерално квалитет судских одлука, али и повећала ажурност одлучивања, о чему је било говора код суђења у разумном року, неопходно је спровести реформу управног судства која подразумева увођење двостепеног, односно вишестепеног управног судства са довољним бројем судија. Ова реформа нужна је ради: пружања делотворније и ефикасније заштите права грађана у управном спору, учвршћивања позиције Републике Србије у поступку придруживања ЕУ, повећања обима домаћих и страних инвестиција, као и смањења накнада за повреду права на суђење у разумном року.<sup>10</sup>

### **Правна сигурност и поступак усклађивања посебних закона са ЗУП-ом<sup>11</sup>**

Претерани број и обим посебних закона којима се дерогирају одредбе закона који на општи начин уређују управну процедуру представљају један од проблема у оквиру Европске Уније,<sup>12</sup> у вези са чим је у ЕУ заузет став да је неопходно смањити број (непотребно) посебних норми. Наиме, то није само питање веће количине поновљених норми закона који се примењује у свим управним стварима или неоправдано постојећих норми посебних закона, што отежава поступање органа или странака, него и потенцијално смањује правну сигурност и достигнути степен процедуралне заштите странака. То су били кључни разлози због којих је нови ЗУП одредбом члана 3. предвидео да се примењује на поступање у свим управним стварима, и као и претходни ЗУП у ст. 2 прописао да се поједина питања управног поступка посебним законом могу да уреде само ако је то у појединим управним областима неопходно, ако је то у

10 У циљу спровођења реформе потребно је пре свега: а) одредити најадекватнији модел двостепеног односно вишестепеног управног судства, што подразумева пажљиву процену и пројектовање мреже управних судова у свим инстанцама, као и одређивање довољног броја судија и њихов избор; б) пројектовати адекватан број судијских помоћника и осталог судског особља према потребном броју судија, при чему је посебно значајно да сваком судији буде обезбеђен судијски помоћник; в) увести специјализацију судија у посебним управним материјама; г) обезбедити адекватне смештајне и радне услове према новој мрежи судова и потребном броју судија. Видети релеванте закључке секције за управно-правну заштиту слободе, са Копаоничке школе природног права.

11 О смислу и значају процеса усклађивања посебних закона са ЗУП-ом видети Д. Миловановић, "Однос општ(и)јег и посебн(и)јих управнопроцесних закона", Полис, Тема броја - Реформа административних процедура, август 2016, бр. 11 стр. 42-47.

12 "Administrative Procedure in Contemporary Environment (Case of Serbia)", "Law as a Unifying Factor of Europe - Jurisprudence and Practice" - Comenius University in Bratislava, 2010.

сагласности са основним начелима одређеним овим законом.<sup>13</sup> Међутим, нови ЗУП је поставио додатни услов који раније није постојао, а то је да се тиме не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених овим законом.

Кључна идеја у вези са процесом усклађивања посебних закона са ЗУП-ом је да се овај процес искористи како би се истовремено ови закони ускладили и са другим повезаним законима, да се истовремено спроведе анализа њихових ефеката и да се они унапреде не само са аспекта процедуре него и материјалних норми које садрже – кроз дерегулацију или ререгулацију, као и да се паралелно обезбеди усклађивање са правним тековинама ЕУ.

Координационо тело Владе и радна група су у претходном периоду одиграли значајну улогу у процесу усклађивања посебних закона са ЗУП-ом и поред одређених застоја у раду Координационог тела услед спроведених избора. Усвајањем матрице за усклађивање посебних закона, давањем различитих мишљења и смерница, избегнуте су спорне ситуације које су могле да угрозе правну сигурност у вези са процесом усклађивања и примене процесних закона у појединим областима. То се нарочито односи на давање следећих мишљења и смерница: а) да ће у односу на одредбе новог ЗУП-а, чија је примена започела 1.6.2017. године, примат у примени и даље имати одредбе посебних закона, иако још увек нису са њим усклађене, б) о (не)ретроактивном дејству одредаба које уређују ванредна правна средства у новом ЗУП-у,<sup>14</sup> в) о немогућности уређивања процесних питања подзаконским општим актима, г) о начину дефинисања супсидијерне примене ЗУП-а и др. Такође, током рада овог тела и радне групе уочена је потреба обезбеђења трајности процеса усклађивања посебних закона, као и да је за квалитетну примену ЗУП-а и посебних закона неопходно праћење стања, засновано на правилно

13 На овај начин се обезбеђује, како то З. Томић указује, да иако су сви закони Републике Србије начелно једнаке правне снаге, да је неопходно озбиљно узети у обзир и круцијалну норму Устава да је „правни поредак јединствен” (члан 4. став 1. и члан 194. став 1. Устава Србије), па из тога посредно засновати обавезу закона који уређују посебне области да, поред осталог, строго воде рачуна о начелима ЗУП-а. Детаљније, З. Томић, Закон о општем управном поступку, Предговор Закону о општем управном поступку, Службени гласник, Београд, 2016, стр. 14.

14 О овом питању које је изазвало приличну подељеност између теоретичара, као и између стручњака у пракси, детаљније у раду Д. Миловановић, Временско важење Закона о општем управном поступку, Правни живот, Праведно право и стварност, број 10, Том II, Београд, 2017, стр. 267-281.

постављеним показатељима у циљу предлагања скупа мера за унапређење ове примене.

ЗУП је одредбом става 1. члана 214. "Обавеза усклађивања посебних закона" предвидео да ће се посебни закони којима су уређена поједина питања управног поступка у појединим управним областима, ускладити са одредбама овог закона (члан 3. овог закона) до 1. јуна 2018. године. Имајући у виду број закона које би требало ускладити са ЗУП-ом, веома кратко преостало време, које није довољно за њихово усклађивање, као и значај обезбеђења правне сигурности, у смислу непостојања различитих тумачења о томе које норме ће се примењивати након 1. јуна 2018 године, неопходно је пре тог датума предузети одређене активности.

1) Са аспекта правне сигурности изузетно је важно несумњиво одредити да ли примат имају одредбе посебних закона (које нису у сагласности са основним начелима ЗУП-а или смањују ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених ЗУП-ом) или тај примат у наведеним ситуацијама имају одредбе ЗУП-а. У погледу врсте активности коју би на том плану требало предузети изгледа да измена и допуна ЗУП-а има несумњиве предности у односу на давање препорука или заузимање ставова Координационог тела Владе. С друге стране, при опредељењу за измене и допуне закона, могуће су две главне опције;

а) продужити рок за усклађивање посебних закона (уз настојање да нови рок буде што реалнији) или не орочавати овај процес. Одређивање рока за усклађивање има своју предност јер се органи подстичу да спроводе активности на том плану у наредном периоду. С друге стране, процес усклађивања посебних закона са ЗУП-ом би требало да постане трајан процес. Наиме, рок предвиђен важећим ЗУП-ом (1.6.2018.) није могуће испоштовати, веома је тешко несумњиво проценити реалан период у коме би се ускладили преостали закони, а такође потребно је узети у обзир и чињеницу да до усклађивања посебних закона са ЗУП-ом у претходном периоду није ни дошло, нпр. услед спровођења хитних поступака за њихово усвајање. Наведена опција подразумева постојећи модел по коме ће примат и даље имати посебни закони, иако поједине њихове одредбе нису усклађене са два кључна критеријума из чл. 3 ЗУП-а. Иако се на овај начин још увек не обезбеђује у свим областима реализација појединих значајних реформских захвата из ЗУП-а, овај модел обезбеђује потпуну правну сигурност, јер не оставља простор за различита тумачења;

б) дати примат одредбама ЗУП-а када одредбе посебних закона нису у складу са основним начелима ЗУП-а или снижавају ниво заштите

права и правних интереса странака зајемчених ЗУП-ом. Недостатак прве, представља предност друге опције. С друге стране, у прилог друге опције може се навести озбиљна аргументација. Најпре, ЗУП је усвојен још почетком 2016 године, примена појединих одредаба (у вези са начелом делотворности и економичности) отпочела је већ 8. 6. 2016. године, а пуна примена 1.6.2017. године, организоване су бројне обуке на нивоу свих органа и организација које га примењују, од стране Министарства за државну управу и локалну самоуправу, Службе за управљање кадровима, Сталне конференције градова и општина, уз подршку ГИЗ-а, Савета Европе и сл. Такође, потребно је имати у виду и основне циљеве који су представљали и кључне мотиве за усвајање новог ЗУП-а (усклађивање са Уставом, Конвенцијом о људским правима и принципима Европског управног простора, повећање правне сигурности, потпунија заштита странака, већа делотворност, ефикасност и економичност поступка, проширење појма управне ствари, омогућавање коришћења савремених информационих и комуникационих технологија, усклађивање терминологије итд), чињеницу да су се и грађани у одређеној мери упознали са новим решењима. Ова аргументација говори у прилог другог мишљења да су се стекли услови да дође до непосредне примене одредаба ЗУП-а по питањима у којима посебни закони одступају од основних начела или снижавају ниво права и правних интереса странака зајемчених овим законом. То не би био преседан, посебно имајући у виду да су 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. 9. и 103. ЗУП-а већ престале да важе 8.6.2016, на основу прелазних и завршних одредаба ЗУП-а. С друге стране, постоји опасност да би се на овај начин отворио простор за различита тумачења по питањима да ли одредбе посебних закона одступају од основних начела или снижавају ниво права и правних интереса странака зајемчених овим законом, што би потенцијално угрозило правну сигурност. Сличан проблем у нашем правном систему постоји када се пропише да ће пре усвајања нових подзаконских аката ранији подзаконски акти важити ако нису у супротности са новим законом ради чијег спровођења се доносе. Посебно је питање што би при снижавању права странака првенствено требало имати у виду статус странке у односу на орган, док би међусобни положај странка са супротним интресима, у начелу требало оставити у балансу који је ЗУП-ом успостављен, иако се и ту морају имати у виду специфичности управних ствари у појединим областима.

2) У погледу одредбе става 2 члана 214 на основу кога је Влада образовала Координационо тело ради процене усклађености посебних закона са одредбама овог закона, јавља се проблем правног основа за његово деловање након 1. јуна 2018. године до када је предвиђено усклађивање посебних закона. Стога је изменама и допунама ЗУП-а неопходно предвидети да Координационо тело наставља да врши процену усклађености посебних закона са одредбама овог закона. То се може предвидети на исти начин као у важећем ЗУП-у везивањем за нови рок усклађивања или без одређивања рока, као трајна активност (што би била боља опција). С друге стране, имајући у виду значај посла државне управе праћење стања у области као предуслова успешног откривања проблема и њихових узрока, али и основе за предлагање оправданих мера, потребно је предвидети да Координационо тело преузима и обавезу да на основу праћења стања у примени овог закона од стране МДУЛС и његових предлога, даје смернице, заузима ставове и усклађује активности у погледу мера које је потребно предузимати ради унапређења стања у области. У том погледу, може се користити и модел Координационе комисије предвиђене Законом о инспекцијском надзору. Такође, предвидело би се да Министарство надлежно за послове државне управе наставља да обавља стручне и административне послове за потребе Координационог тела у вези са наведеним пословима.

3) Ако би се ишло на измене или допуне ЗУП-а требало би предвидети да оне ступају на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, а да се примењују од 1. јуна 2018. године.

4) Независно од опредељења да ли ће се процес усклађивања посебних закона орочити или не, обезбеђење склада процесних норми у посебним областима са ЗУП-ом би требало да буде трајан задатак, чија би се реализација додатно омогућила изменама Пословника Владе у смислу обавезног прибављања мишљења министарства надлежног за послове државне управе у погледу оцене овог аспекта, као и предвиђањем обавезе предлагача да пружи аргументацију за потребу одступања од општих решења предвиђених ЗУП-ом. Истина, у вези са изменом Пословника постоји генерални проблем, јер се поводом једне измене отвара низ питања која дуже време представљају предмет дебате о потреби и начина решавања у оквиру овог акта Владе.

Коначно, постоје активности у погледу усклађивања посебних закона чије предузимање нема приоритет у смислу претходно приказа-

них активности, али се њихово предузимање може размотрити и пре 1. јуна 2018. Овде би се могле наћи, у зависности од опредељивања по претходно наведим питањима друге измене и допуне ЗУП-а, за које је у досадашњој пракси или додатном анализом установљено да су неопходне за повећање правне сигурности и његову делотворну, ефикасну и економичну примену. Поред тога, ако се процени да је то неопходно, могуће је унети поједине одредбе где би се изменама и допунама ЗУП-а вршило аутоматско усклађивање посебних закона и непосредна примена ЗУП-а у свим управним областима. Ипак, то би представљао озбиљан захват који би морао да буде заснован на темељним анализама, имајући у виду да између различитих области могу постојати велике разлике и да би аутоматска примена ЗУП-а по појединим питањима негде била веома успешна, а негде би можда проузроковала обрнути ефекат.

### **Закључна разматрања**

Квалитет прописа и њихове примене представљају један од веома значајних фактора при доношењу одлуке о инвестирању у привреду одређене земље. Позитивни ефекти таквих одлука су бројни на марко и микроекономском плану, али и на социјалном плану, доприносе политичке стабилности и сл. Приликом доношења новог ЗУП-а сачуване су бројне позитивне карактеристике које је овај закон (са одређеним изменама и допунама) остварио током вишедеценијске примене. Нови ЗУП уноси иновације које су пажљиво одабране и аргументоване и које, поред осталог, унапређују правну сигурност. У вези са тим, нарочити значај имају увођење начела предвидивости, уређивање гарантног акта, прецизно дефинисање тренутка покретања поступка по службеној дужности и захтевом странке, сужавање простора за одступање од општег режима гарантовање нивоа заштите права и правних интереса странака зајемчених овим законом. Коначно, у вези са процесом усклађивања посебних закона са ЗУП-ом, аутор указује и на потенцијалне опасности по правну сигурност које могу настати у блиској будућности ако се не измене и допуне прелазне и завршне одредбе закона и нуди могуће начине за превазилажење овог проблема.



**Dobrosav MILOVANOVIĆ,**  
Full professor, Faculty of law

## LEGAL SECURITY IN THE CONTEXT OF THE NEW LAW ON GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE

### *Summary*

*The quality of regulations and their application are one of very important factors in making a decision on investing in the economy of a particular country. The positive effects of such decisions are numerous from the point of view of macro and micro economy, but also on the social environment, they contribute to political stability and the like. When adopting the new Law on General Administrative Procedure (LGAP), a number of positive characteristics have been preserved, which this law (with certain changes and additions) has achieved during the course of a long period of its application.*

*The new LGAP introduces innovations that are carefully selected and argued and which, among other things, improve legal certainty. In this regard, the introduction of the principle of predictability, the regulation of the guarantee act, the precise definition of the moment of initiating the procedure ex officio and on the request of the party, the narrowing of the space for deviation from the general regime, through guarantying the level of protection of the rights and legal interests of the parties covered by this law. Finally, in connection with the process of harmonization of special laws with the LGAP, the author points out the potential threats to legal certainty that may arise in the near future if the transitional and final provisions of the law are not amended and offers possible ways to overcome this problem.*