

PERSPEKTIVE IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH STANDARDA
U PRAVNI SISTEM SRBIJE

Knjiga 5
Zbornik radova

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

Beograd, 2015

**PERSPEKTIVE IMPLEMENTACIJE EVROPSKIH STANDARDARDA
U PRAVNI SISTEM SRBIJE – KNJIGA 5**

Priredivač

Prof. dr Stevan Lilić

Izdavač

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje

Za izdavača

Prof. dr Sima Avramović, dekan

Urednik

Prof. dr Dragan M. Mitrović

Izdavanje zbornika pomoglo je
Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije

© Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2015

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove knjige ne može biti reprodukovano, presnimavan ili prenošen bilo kojim sredstvom – elektronskim, mehaničkim, kopiranjem, snimanjem ili na bilo koji drugi način bez prethodne saglasnosti autora i izdavača.

www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 5 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2016 (Beograd : Službeni glasnik). – 357 str. ; 24 cm. – (Biblioteka Zbornici)

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 150. – Str. 9–10: Predgovor / urednik ; Forward / editor. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-600-8

1. Лилић, Стеван [уредник] [аутор додатног текста] а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 222013964

NOV ZAKON O UPRAVNOM POSTUPKU U KONTEKSTU PRISTUPANJA SRBIJE EVROPSKOJ UNIJI

Apstrakt: U Izveštajima Evropske komisije o napretku Srbije, između ostalog stoji da „tek treba usvojiti nov zakon o upravnom postupku“. Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu u skladu sa Akcionim planom za sprovođenje reforme javne uprave Srbije za period 2014-2016. godine privodi kraju nov Zakon o opštem upravnom postupku (ZUP) koji treba da se usvoji do kraja 2015. godine. U odnosu na postojeći ZUP, novi ZUP-a sadrži veći broj inovacija, mada prema poslednjoj radnoj verziji postoji potreba za vertikalnim i horizontalnim usklađivanjem kolektarnog zakonodavstva, uvođenje elektronske tehnologije, a iznad svega blagovremena i obuhvatna edukativna priprema upravnih službenika kroz programe inovacija znanja i proširivanja profesionalnih kapaciteta.

Gljučne reči: Zakona o opštem upravnom postupku Srbije. Evropske integracije.

1. Upravni postupak u Izveštajima Evropske komisije o napretku Srbije

U našim prethodnim radovima istaknuta je okolnost da je prema *Akcionom planu za sprovođenje reforme državne uprave za period 2004. do 2008. godine* bilo predviđeno da se nov Zakon o opštem upravnom postupku Srbije (ZUP) usvoji u poslednjem kvartalu 2004.¹ godine. Više od deset godina kasnije, ovaj

* Dr Stevan Lilić, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Rad je rezultat istraživanja u okviru projekta *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije* (179059), koji podržava Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

1 Uporedi: Stevan Lilić, *Žalba i prigovor u Nacrtu Zakona o opštem upravnom postupku Srbije*, u Zborniku „Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije – knjiga 4, Pravni fakultet, Beograd, 2014, str. 11-24.

je zakon još uvek „u proceduri“. Takođe je istaknuto da se ovaj zakon u više navrata našao i u dokumentima Evropske unije, posebno u „izveštajima o napretku“ u kojima se, u poglavljima o „vladavini prava“, posebno spominje donošenje novog ZUP-a kao jedan od uslova koje zakonodavstvo Srbije treba da ispuni na putu evropskih integracija.²

U *Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije iz 2006. godine*, stoji (str. 8): „Reforma državne uprave kao ključni prioritet Evropskog partnerstva se nastavlja. (...) Međutim, u iščekivanju da se reforma državne uprave u potpunosti izvrši (...) Zakon o opštem upravnom postupku još nije revidiran.“ U *Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije iz 2009. godine*, stoji (str. 9): „Međutim, zakonodavni okvir koji reguliše državnu upravu još nije dovršen. Zakon o opštem upravnom postupku (...) nije usvojen“. Slično je i sa *Izveštajem Evropske Komisije o napretku Srbije iz 2010. godine* (str. 8): „Zakonodavni okvir i dalje nije zaokružen. Još nije donet Zakon o opštem upravnom postupku.“ U *Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije iz 2012. godine* stoje iste konstatacije (str. 10): „Zakonski okvir je još uvek nepotpun. Tek treba usvojiti nov zakon o upravnom postupku“.

Konačno, i u *Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije iz 2014. godine* se konstatuje da (str. 13): „Novi Zakon o opštem upravnom postupku tek treba da se usvoji. Zakon o upravnom sporu još uvek nije u potpunosti usaglašen sa evropskim standardima sudske ocene upravnih akata.“ Ove poslednje konstatacije o ZUP-u iznete su u odeljku Izveštaja EK za 2014. godinu koji nosi naslov „Politički kriterijumi“, a u okviru kojeg se „razmatra napredak koji je Srbija učinila u ispunjenju političkih kriterijuma iz Kopenhagena, a kojima se zahteva stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina.“ S tim, u vezi, u poglavlju „Državna uprava“, u Izveštaju se posebno ističe da: „Od usvajanja nove Strategije reforme javne uprave u januaru 2014. godine, Srbija ima obuhvatniji strateški okvir za reformu javne uprave.“ Pod vođstvom novog Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, ova Strategija, između ostalog, obuhvata „pravnu sigurnost i javne usluge, uključujući upravne postupke, kao i transparentnost i otvorenost javne uprave“.

2 Izvrštaji o napretku Srbije dostupni su na internet stranici Kancelarije za evropske integracije Vlade Republike Srbije. (Izvor: <http://www.seio.gov.rs/dokumenta/eu-dokumenta.211.html>).

2. Nacrt novog Zakona o opštem upravnom postupku Srbije (2015)

Tokom 2015. godine, Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu pristupilo je izradi Nacrta novog Zakona o opštem upravnom postupku Srbije (ZUP), čije se usvajanje očekuje krajem godine. U radnoj verziji „Obrazloženja” ovog zakona, između ostalog, istaknuto je sledeće: „Jedan od osnovnih ciljeva koje Vlada Republike Srbije želi da ostvari predstavlja uspostavljanje moderne, uređene, efikasne i delotvorne države. U ovom kontekstu sagledan, Zakon o opštem upravnom postupku nije samo ključni pravni oslonac javne uprave, već pre svega moćan zamajac promena – snažan mehanizam dugo očekivane sprovodive politike transformacije javne uprave u servis građana i privrede. Iako Zakon o opštem upravnom postupku („Službeni list SRJ“, br. 33/1997, 31/2001, „Službeni glasnik RS“, broj 30/2010) spada u red zakona koji su po svom kvalitetu i sprovodivosti dugo odolevali vremenu i prevazilazili specifičnosti i potrebe trenutnih okolnosti, neophodno je izvršiti reformu upravnog postupka u cilju unapređenja pravne sigurnosti, poboljšanja privrednog ambijenta i odnosa organa uprave i građana Republike Srbije. Na to posebno ukazuje aktuelna reforma javne uprave koja se odvija u skladu sa Strategijom reforme javne uprave („Službeni glasnik RS“, br. 9/2014, 42/2014) i Akcionim planom za njeno sprovođenje, koji je Vlada donela u martu 2015. godine. S obzirom na potrebu za usklađivanjem ovog zakona sa proverenim aktuelnim uporedno-pravnim rešenjima i međunarodnim standardima, posebno sa načelima i pravilima Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Rim 1950; ratifikovane 2003), principima Evropskog administrativnog prostora, te procesom pristupanja Evropskoj uniji u kojem će se reforma javne uprave analizirati i sa stanovišta normativnih rešenja predviđenih Zakonom o opštem upravnom postupku, kao i zbog značaja i obima predloženih promena, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave se opredelilo za donošenje novog zakonskog okvira.“ (...) „Glavni ciljevi ZUP-a su: a) modernizovanje upravnog postupka, činjenje efikasnijim i pojednostavljivanje upravnog postupka; b) delotvornije ostvarivanje javnog interesa i pojedinačnih interesa građana i pravnih lica u upravnim stvarima – lakše i potpunije ostvarenje i zaštita kako zakonitosti, tako i sloboda i prava građana u procesu neposredne primene propisa u upravnoj materiji; v) uspostavljanje javne uprave koja je orijentisana ka građanima, pružajući im usluge u skladu sa potrebama korisnika, garantujući kvalitet i pristupačnost javnih usluga;

g) povećanje pravne sigurnosti i unapređenje poslovnog okruženja i kvaliteta pružanja javnih usluga; e) nomotehničko poboljšanje (formulisanje normi u skladu sa zakonodavnim veštinama), jezičko pojednostavljenje pri formulaciji normi i logičnija sistematika zakonskih odredbi.“

U obrazloženju ove radne verzije novog ZUP-a takođe je istaknuto da je: „Predlog Ministarstva pravde i državne uprave koji je povučen iz skupštinske procedure zbog raspisivanja vanrednih parlamentarnih izbora marta 2014. godine, poslužio kao dobra osnova za dalji rad na novim zakonskim rešenjima“ (ali da je) „Ipak, u tekstu ZUP-a veći broj odredaba bitno različit od odredaba u Predlogu zakona koji je uzet kao polazna osnova.“

3. Neki nedostaci ranijih radnih verzija ZUP-a

U jednoj od prethodnih verzija Nacrta ZUP-a, posebno su bile problematične pojedine formulacije u obrazloženju tog nacrta. U obrazloženju prethodnog nacrta ZUP-a, kao osnovni razlog za donošenje novog ZUP-a navedeno je sledeće: „Na prvom mestu, preko je potrebno usklađivanje ZUP-a sa Ustavom Srbije (iz 2006. godine)“. Međutim, „analiza sadržaja“ pokazuje nešto drugo. Kako se ističe: „Što se tiče „preke potrebe“ usklađivanja sa Ustavom iz 2006. godine slobodno se može reći da je ovaj razlog potpuno netačan. Ne samo da potreba nije preka, nego ona uopšte ne postoji. Postojeći ZUP ne sadrži odredbe koje bi bile u suprotnosti sa Ustavom. Ako takve odredbe postoje, trebalo ih je izričito navesti. Formalno posmatrano, rok za usaglašavanje Zakona sa Ustavom je istekao 31.12.2008. godine i to na osnovu člana 15. Ustavnog Zakona za sprovođenje Ustava Republike Srbije. Suštinski, usaglašavanje postojećeg Zakona je izvršeno usvajanjem Zakona o izmenama Zakona o opštem upravnom postupku iz 2010. godine, koji sadrži 32 člana. Prema tome, izgleda kao da je navođenje potrebe usaglašavanja sa Ustavom navedeno samo zato da se navede neki objektivni razlog.“³

3 Dragan Milkov, *Povodom Nacrta Zakona o opštem upravnom postupku - Korak napred ili deset u stranu?*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 1/2013, str. 87-89. Ovaj autor (ispravno) konstatuje: „Ako ne postoje objektivni razlozi, onda se Zakon očigledno menja zbog nekih subjektivnih razloga. Autoru ovog teksta nije poznato tačno koji su subjektivni razlozi doveli do pisanja potpuno novog Zakona o opštem upravnom postupku. Međutim, poznato mu je da neki teoretičari godinama pokušavaju da u propise unesu svoje teorijske ideje (...)“.

Veoma ozbiljan propust u Obrazloženju prethodnog nacrtu ZUP-a odnosi se na konstataciju da: „Za ovaj zakon nije potrebno izvršiti analizu efekata zakona (...) jer se ne stvaraju obaveze za privredne i druge subjekte“. Ovo je zapanjujuća konstatacija, jer je „analiza efekta zakona“ obavezan evropski standard radi procene operativnog administrativnog kapaciteta u implementaciji jednog propisa, posebno zakona. Iz konstatacije proizilazi da se upravne odluke čije donošenje reguliše ZUP ni na koga ne primenjuju. Stvari, međutim, stoje upravo suprotno: ZUP se takoreći odnosi na „svakog“, i to kako na brojne „privredne subjekte“ (porezi, zaštita konkurencije, javne nabavke, građevinske i ekološke dozvole, itd), tako i na „druge subjekte“ (državljanstvo građana; informacije od javnog značaja za medije i nevladine organizacije; rad organe državne uprave, lokalne samouprave i pokrajinske autonomije; rad brojnih nedržavnih subjekata sa upravnim javnim ovlašćenjima itd.). S tim u vezi, u *Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije* istaknuto je i sledeće: „Procene efekata propisa su slabo razvijene. Zakoni se često donose bez dovoljno iscrpne procene uticaja na javnu politiku i budžet, što dovodi do neefikasnosti u sprovođenju i izvršenju zakonodavstva.“ Izgleda se se „tvorci“ prethodnog nacrtu ZUP-a nisu najbolje snašli u materiji „evropskih standarda“.

U dosadašnjim radnim verzijama ZUP-a bili su u velikoj meri prisutni brojni nedostaci, među kojima se posebno ističe pitanje na koji način se priprema tekst. Kako se ističe u jednoj nedavnoj studiji o unapređenju zakonodavnog procesa: „Imajući u vidu značaj i složenost postupka pripreme nacrtu zakona, praksa je da se za te potrebe osnivaju radne grupe, sastavljene obično od predstavnika državnih organa i organizacija, kao i stručnjaka za pojedine oblasti.“ (...) „Među karakterističnim problemima, koji se često javljaju već u ranoj fazi izrade radnog teksta ili radne verzije zakona, može se izdvojiti autorski pristup pojedinih učesnika u tom postupku. Nosioci projekta se često toliko poistovećuju s projektom da smatraju da je reč o njihovom tekstu, „ličnom zakonu“. Ovakav pristup znatno otežava rad na izradi zakona, kao i postizanje rešenja koja u datim okolnostima na najbolji način izražavaju angažovani javni interes.“⁴

U poslednjoj radnoj verziji Nacrtu ZUP-a (2015), međutim, brojni nedostaci (npr. da je upravna stvar „nesporna situacija od javnog interesa u

4 D. Milovanović, N. Nenadić, V. Todorčić. *Studija o unapređenju zakonodavnog procesa u Republici Srbiji*, GIZ, Beograd, 2012, str. 47-48.

kojoj neposredno iz pravnih propisa proizilazi potreba da se buduće ponašanje stranke autoritativno pravno odredi”), u značajnoj su meri otklonjeni. Stim u vezi, treba posebno istaći da ZUP, kao uostalom i svi ostali zakoni i podzakonski akti, po svojoj prirodi nije „stručno-analitički tekst“, već veoma precizan „instruktivni“ instrument ne samo za službena lica koja vode upravni postupak, već i za stranku u priznavanju njenih zakonom propisanih prava i pravnih interesa, odnosno u utrdivanju njenih javnih obaveza. Stručna i teorijska analiza treba da predhode izradi zakonskog teksta, ali ne i da budu sadržana u samom zakonu. To znači da zakonski tekst treba osloboditi uopštenih „teorijskih“ definicija, pojmova i koncentrisati se na preciziranje „instruktivnih“ zakonskih formulacija. Teorijske definicije sa jedne, i zakonske definicije sa druge strane, nisu „dve strane iste medalje“, već potpuno odvojene konceptualne celine. Iz tih razloga, u zakonskom tekstu nije uputno koristiti termine kao što su „uvodne odredbe“ (jer se ne radi o narativnom tekstu), već termine koji su funkcionalno prilagođeni zakonskom tekstu (npr. „osnovne odredbe“). U tom smislu, u zakononskom tekstu treba izbegavati i termine kao što su „pojam“ (npr. „pojam prethodnog pitanja“; „pojam rešenja“ itd), jer je ovaj termin po svojoj sadržini apstraktne prirode, i koristi se kod teorijskih analiza.

U tom kontekstu, treba ukazati na okolnost da već duže vreme postoji potreba za jednim savremenim, sveobuhvatnim i preglednim komentarem ZUP-a (u Srbiji), kako zbog toga što već nekoliko godina nema ni jednog komentara ovog Zakona u prodaji, tako i zbog toga što su neki od postojećih komentara uglavnom „reprint“ izdanja iz ranijih godina, odnosno „reprint reprinted“.⁵

5 Uporedi: Zoran R. Tomić, Vera Bačić, Komentar Zakona o opštem upravnom postupku, 9. izdanje, Službeni glasnik, Beograd, 2012. Tako, urednik (T. Marinković) u Predgovoru navodi da „...ovo deveto izdanje Komentara iziskuje određeno objašnjenje. Ono je, naime, neizmenjeno u odnosu na prethodno 8. izdanje koje je objavljeno 2004. godine, iako je Zakona o opštem upravnom postupku bio izmenjen 2010. godine.“ A u predgovoru za 8. izdanje iz 2004. godine, Z. Tomić navodi: „...ovo 8. izdanje Komentara ZUP-a samo je preslikano prethodno izdanje...“ (iz 1999. godine). Inače, ovaj Komentar ZUP-a obrađuje materiju upravnog postupka „u važećem jugoslovenskom pravu“ (tj. u pravnom poretku koji ne postoji od usvajanja Ustava Srbije 2006. godine).

4. Neka otvorena pitanja novog ZUP-a Srbije

Polazeći od iznetog, povodom izrade novog ZUP-a Srbije, potredno je, između ostalog, imati u vidu sledeće:

a) Evropski standardi (standardi Evropskog upravnog prostora). Kao polazni osnov za donošenje novog ZUP-a Srbije potrebno je podvući stav da je „potpuno izmenjena uloga javne uprave“ u novom demokratskom društvenom okruženju, što podrazumeva njenu postupnu, ali odlučnu transformaciju od klasičnog instrumenta vlasti ka društveno korisnoj i potrebnoj javnoj službi (servis građana). U vezi sa donošenjem novog ZUP-a Srbije, osim potrebe da se realizuju preduzete političke i projektne obaveze, neophodno je tome pristupiti u skladu sa principima evropskog upravnog prava i standardima Evropskog upravnog prostora, posebno u kontekstu Izveštaja Evropske komisije o „ispunjenju političkih kriterijuma kojima se zahteva stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina“ (a ne recimo, „radi usklađivanja sa ustavom“). Od posebnog je značaja da se tekst novog ZUP-a oslobodi i od svih „promašenih penala“ iz prethodnih verzija (npr. da je upravna stvar „nesporna“ situacija, jer to prosto nije tačno, jer su sporne situacije redovna pojava, ili da sadržina upravnog ugovora ne sme biti „protivna javnom interesu“, što je takođe netačno, jer prema standardnima ugovornog i obligacionog prava, sadržina ugovora ne sme biti protivna „javnom poretku“, odnosnu zakonu, itd.).

b) Zakonodavni okvir. Novim ZUP-om treba „dovršiti zakonodavni okvir koji reguliše državnu upravu“. U ovom kontekstu, usklađivanje propisa o opštem upravnom postupku sa evropskim standardima podrazumeva i da Srbija donese „svoj“ ZUP, jer se u Srbiji i dalje primenjuje raniji „jugoslovenski“ ZUP koji je preuzet u pravni poredak Srbije nakon raspada Savezne Republike Jugoslavije (SRJ), odnosno Državne zajednice Srbija i Crna Gora.

c) Obim intervencije u postojeći ZUP. Obim inovativnih intervencija u novom ZUP-u postavlja pitanje u kojoj meri treba menjati postojeći ZUP. Polazeći od pragmatične premise da „ne treba menjati ono što dobro funkcioniše“ („If it ain't broke, don't fix it“ – R.Reagen), intervencije treba usmeriti na ona tačke koje u najmanjoj meri remete postojeću praksu i tradiciju upravnog postupanja, ali koje se nužno moraju inovirati radi postizanja cilja postavljenog u okviru „političkih kriterijuma“ vladavine prava, demokratije i standarda dobre uprave (npr. vremenska efikasnost u vođenju postupka,

ostvarivanje zakonskih prava pravnih interesa i izvršenje javnih obaveza građana, garancije transparentnosti u radu uprave i zaštita privatnosti stranaka, uvođenje savremene elektronske procesne komunikacije i sl.). U ovom kontekstu, komparativna regionalna iskustva veoma su značajna. Kako pozitivna: npr. veoma precizne formulacije zakonskog teksta (npr. definicija „upravne stvari“ u hrvatskom ZUP-u, odnosno formulacija da se upravni postupak ne vodi „protiv“ stranke, već da se radi o licu koju se utvrđuje zakonska obaveza prema crnogorskom ZUP-u i tsl.), tako i negativna: npr. neki aspekti regulacije upravnih ugovora u hrvatskom ZUP-u, odnosno brisanjem „zaključka“ kao procesne odluke crnogorskom ZUP-u i tsl.). U ovaj kontekst spadaju i pitanja vezana za „zaštitu prava na javne usluge“, „garantni akt“, „prigovor“, „konačnog i pravosnažnost rešenja“, „elektronski dokument i (elektronska) procesna komunikacija“, „dostavljanje“ itd.

d) ZUP: Zakon o opštem upravnom postupku ili Zakon o upravnom postupku? Najnovija regionalna iskustva (Hrvatska,⁶ Crne Gora⁷) ukazuju na bitno smanjen (gotovo prepolovljen) obim ZUP-a. Ovo je veoma složeno pitanje. Sa jedne strane, ima validnih razloga u prilog smanjenja obima ZUP-a, ali sa druge, isto tako validnih razloga protiv. Pravilo kaže da se u slučaju dileme, ne treba upuštati u inoviranje (posebno, ako se ima u vidu hitnost za usvajanje novog ZUP-a, ali isto tako da se što manje intervencija dira postojeću praksu upravnog postupanja).

e) Odnos „opšteg“ i „posebnih“ upravnih postupaka. Kao i prethodno, i ovo je veoma složeno pitanje. Najnovija regionalna iskustva ukazuju bitno različite pristupe (ali sa istim ciljem, tj. smanjenje posebnih upravnih postupaka): od zadržavanja dosadašnjih rešenja (u Hrvatska je zadržan naziv „Zakon o opštim upravnom postupku“), do značajne promene (u Crnoj Gori je iz naziva uklonjen „opšti“, dakle „Zakon o upravnom postupku“). Razlika nije samo terminološka, jer se odražava na suštinske odnose konkretne primene „opštih“ procesnih odredbi ZUP-a na „konkretne“ procesne situacije propisanih „posebnim“ upravnim procedurama.

6 Zakon o općem upravnom postupku, „Narodne novine“ RH, br. 47/2009. Uporedi: Zlatan Turčić, *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, 3. izdanje, Organizator, Zagreb, 2012; I. Koprić, *Upoznavanje s novim Zakonom o općem upravnom postupku*, Udruga općina u Republici Hrvatskoj, Zagreb, 2010.

7 Zakon o upravnom postupku, „Službeni list CG“, br. 56/2014. Uporedi: Sreten Ivanić, *Novi Zakon o upravnom postupku - Komentar sa registrom pojmova*, Vrhovni sud Crne Gore, Podgorica, 2015.

U pripremama za usvajanje ovog ZUP-a Hrvatske posebno je ukazano na odnos opšteg postupka, sa jedne strane, i posebnih upravnih postupaka, sa druge. Tako, „Izvješće o posebnim upravnim postupcima izrađeno je na zahtjev Središnjeg državnog ureda za upravu, Ureda Europske komisije u Republici Hrvatskoj i inicijative SIGMA. Trebalo je istražiti koliko posebnih upravnih postupaka trenutno postoji u Hrvatskoj, tj. koliko zakona sadržava posebne postupovne odredbe kojima se odstupa od Zakona o općem upravnom postupku (ZUP). Na osnovi dobivenih rezultata trebalo je procijeniti mogućnost redukcije posebnih upravnih postupaka donošenjem novog Zakona o općem upravnom postupku. Naime, prethodna procjena pravnih stručnjaka inicijative SIGMA bila je da postoji nedefinirano velik broj posebnih upravnih postupaka. To stvara pravnu nesigurnost jer je teško utvrditi koje odredbe treba primijeniti u konkretnoj upravnoj stvari, a to je protivno europskim načelima javne uprave. Istraživanje je doista pokazalo da su u Hrvatskoj na snazi brojni zakoni koji reguliraju pojedino upravno područje ili neke dijelove iz tog područja (tzv. materijalni zakoni) koji, uz odredbe materijalno-pravne naravi, sadržavaju i posebne postupovne odredbe. Tako se odstupa od ograničenja propisanog ZUP-om da se pojedina pitanja postupka za određeno upravno područje posebnim zakonom mogu urediti drukčije nego što je to propisano općim upravnim postupkom *samo* kad je to nužno za postupanje u tom upravnom području. Analiza posebnih postupovnih odredbi omogućuje izvođenje ovih zaključaka: – odstupa se od procedure propisane ZUP-om i kad to nije potrebno, – ne odstupa se u potrebnoj mjeri od ZUP-a kad bi to bilo potrebno radi bržeg i djelotvornijeg postupanja, – samo se prepisuju neke odredbe ZUP-a ili se nepotrebno prilagođuju, – zakonom se ovlašćuju donositelji podzakonskog akta da reguliraju pojedina postupovna pitanja, – podzakonskim aktom uređuju se stanovita proceduralna pitanja, – formulacijom »odredbe Zakona o općem upravnom postupku primjenjuju se na odgovarajući način« nastaje nejasnoća, jer se ne može sa sigurnošću znati koje se odredbe ZUP-a primjenjuju, a koje se ne primjenjuju, – u nekim se zakonima upućuje na supsidijarnu primjenu ZUP-a, a u drugima ne, – terminologija nije usklađena. Mnogobrojna posebna proceduralna pravila, s izrečenim obilježjima, stvaraju pravnu nesigurnost, omogućuju samovoljno (arbitrarno) postupanje državnih tijela i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima te ne osiguravaju adekvatnu pravnu zaštitu na području upravnopravnih odnosa.⁸

8 Boris Ljubanović: *Posebni upravni postupci u Republici Hrvatskoj*, Hrvatska javna uprava, br. 3/2006, str. 5–22.

Veoma ilustrativan konkretan primer odnosa opšteg i posebnog upravnog postupka može se naći regionalnom upravnom zakonodavstvu: prema ZUP-u Bosne i Hercegovine,⁹ kao „opštem“ zakonu, predviđena je mogućnost izjavljivanje (jedne) žalbe protiv rešenja. Međutim, prema Zakonu o postupku indirektnog oporezivanja,¹⁰ kao „posebnom“ upravnom zakonu, predviđena je mogućnost izjavljivanje dve žalbe. U slučaju dileme, postaje nejasno da li građani imaju pravo na jednu, ili na dve žalbe. Pitanje je veoma složeno, posebno i zbog toga što odnos „opšteg“ i posebnih“ upravnih postupaka treba uskladiti u oblasti inspeksijskog nadzora, koji je, sa svoje strane, takođe veoma kompleksna materija (npr. od tržišne i sanitarne inspekcije, do veterinarskih pregleda i zaštite od radioaktivnog zračenja).

f) „Zaštita“ javnog interesa i „ostvarenje“ javnog interesa. Već smo u više navrata (na nedavnoj regionalnoj konferenciji o Nacrtu ZUP-u Srbije, u dnevnoj štampi) ukazali na okolnost da „zaštite javnog interesa“ nije zadatak uprave. To je funkcija drugih državnih organa, pre svega javnog tužilaštva i sudova. Suština upravnog postupanja nije „zaštita“, već „ostvarenje“ javnog interesa“. Sa pravno-teorijskog stanovišta „zaštita“ javnog interesa podrazumeva izricanje sankcije (zbog povrede zakona), dok „ostvarenje“ javnog interesa podrazumeva određivanje dispozicije. Rešenje poreske uprave se ne donosi radi „zaštite“ zakonitosti, to nije sankcija („kazna“) protiv stranke, već radi „ostvarivanja“ zakona u smislu konkretizovnje zakonske obaveze (dispozicije) građanima. Kada Slobodan Jovanović kaže da „...pravne države ima čim je uprava dovedena u granice zakona...“, to znači da je zakonitost „zaštita od uprave“, a ne da uprava štiti zakonitost. Zakonitost štite sudovi (između ostalog i upravnom sporu kada odlučuju o nezakonitim upravnim odlukama). Koncept da je uprava zadužena za „zaštitu javnog interesa“ relikv je

9 Zakon o upravnom postupku (Prečišćen tekst), „Službeni glasnik BiH“, br. 29/2002, 12/2004), 88/2007, 93/2009, 41/2013. Uporedi: „Pravo žalbe. Protiv rješenja donesenog u prvom stepenu, stranka ima pravo žalbe. (...) Protiv rješenja donesenog u drugom stepenu, žalba nije dopuštena.“ (čl. 15, st. 1, 3).

10 Zakon o postupku indirektnog oporezivanja, „Službeni list BiH“, br. 89/2005, 100/2013. Uporedi: „Ako ovim zakonom nije drugačije propisano, na postupak indirektnog oporezivanja supsidijarno se primjenjuje Zakon o upravnom postupku (čl. 2)“. Dalje: „Rad prvostepenog organa po žalbi. Porezni obveznik podnosi žalbu prvostepenom organu koji je donio rješenje.“ (čl. 138/1). (...) „Rješavanje drugostepenog organa po žalbi. Protiv rješenja koje je donio prvostepeni organ po žalbi, porezni obveznik ima pravo žalbe drugostepenom organu.“ (čl. 139/1).

ranijeg perioda „jedinstva vlasti“ u kojem je uprava izjednačena sa sudstvom. Iz tih razloga, određene formulacije u Nacrtu neophodno je korigovati.¹¹

U radnoj verziji nacrtu ZUP-a ova okolnost nije uočena, već je po inerciji ostala formulacija iz ranijeg „administrativnog perioda“ o ulozi uprave i odnosu prema stranci. Tako: „Postupak se pokreće po službenoj dužnosti kad je to propisom određeno ili kad organ utvrdi ili sazna da je, s obzirom na činjenično stanje, *neophodno da se zaštiti javni interes* (čl. 120/2).“ Pogrešno, radi se o „ostvarivanju“, a ne zaštiti javnog interesa.

g) Upravni postupak se ne vodi „protiv“ stranke. Kako je i ranije istaknuto, upravni postupak se ne vodi „protiv“ stranke, jer upravni postupak nije kazneni postupak u kojem se utvrđuje sankcija. U upravnom postupku se precizira dispozicija, uključujući i situaciju kada se u pojedinačnom skučaju utvrđuje zakonska obaveza (npr. poreska obaveza). Pošto poreska obaveza nije „kazna“, već javna obaveza koja proističe iz zakona, prinudno izvršenje (npr. poreske) obaveze takođe nije sankcija, već prinudna upravna radnja radi izvršenja dispozicije. Međutim, ukoliko se zakonska (npr. poreska) obaveza ne izmiri u skladu sa zakonskim uslovima (npr. posebno u pogledu roka), aktivira se odgovarajuća sankcija („kazna“), koja se po prirodi stvari uvek može prinudno izvršiti. Zbog toga je veoma važno jasno razlikovati javnu obavezu stranke koja se (pod uslovom da nije uredno izvršena), može prinudno izvršiti, od sankcije zbog neizvršenja javne obaveze. Iz razloga što se u upravnom postupku ne određuje sankcija (već dispozicija), nije moguće da se postupak vodi „protiv“ stranke.

S tim u vezi i anahrona formulacija da se upravni postupak vodi *protiv* stranke (čl. 150/3). I to je pogrešno. Postupak se ne vodi „protiv“ stranke (kao da je prekršila zakon), već se postupak vodi radi „buduće“ primene zakona (npr. radi utvrđivanja poreske obaveze). Sa druge strane, u tekstu ZUP-a, pravilno je upotrebljen izraz „protiv“ kada se radi o disciplinskom (kao kaznenom) postupku: Tako, „Ministarstvo nadležno za poslove državne uprave i drugi organi uprave u vršenju nadzora nad primenom ovog zakona mogu da zahtevaju pokretanje disciplinskog postupka „protiv“ ovlašćenog službenog lica...“ (čl. 214 Nacrta).

Usvajanje novog ZUP-a Srbije, siguran je korak ka uključivanju svih relevantnih subjekata u zajedničkom naporu da se procesna infrastruktura uprav-

11 Novija zakonodavna praksa Republike Srbije to potvrđuje. Tako, članovi 15-16. Zakon o javnom informisanju i medijima („Službeni glasnik RS“, br. 83/2014, i 58/2015) predviđaju zakonsku definiciju „javnog interesa“, kao i preciziranje šta se podrazumena pod „ostvarivanjem“ (dakle, ne zaštitom) javnog interesa (u oblasti javnog informisanja).

nog odlučivanja (koja se meri hiljadama donetih odluka dnevno) harmonizuje i uskladi sa odgovarajućim evropskim standardima u pružanju javnih usluga građanima, principima dobre uprave, i iznad svega vladavini prava kao bitnog uslova za ostvarivanje slobode i demokratije. Usvajanje novog i kvalitetnog ZUP-a, međutim samo je prvi značajan korak u tom pravcu. Da ne bi ostalo samo „mrtvo slovo na papiru“, ono što sledi je efikasna implementacija novog ZUP-a, sa vertikalnim i horizontalnim usklađivanjem koletarnog zakonodavstva, uvođenje elektronske tehnologije, a iznad svega bragovremena i obuhvatna edukativna priprema upravnih službenika kroz programe inovacija znanja i proširivanja profesionalnih kapaciteta. Praksa i primeri u regionu (Hrhavtska, Crna Gora, Bosna i Hercegovina) nedvosmisleno na to ukazuju.

Prof. dr Stevan Lilić*

THE NEW LAW ON GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN THE CONTEXT OF SERBIA JOINING THE EUROPEAN UNION

Summary

The Serbia Progress Reports of the European Commission state that the „Law on General Administrative Procedure is still to be adopted“. The Ministry of Public Administration and Local Self-Government, which is charged by the Action Plan for the Implementation of the Strategy for the Reform of the Public Administration of Serbia for the 2014-2016 period is finalizing the new Law on General Administrative Procedure (GAPA) which is to be adopted by the end of 2015. In comparison with the existing Law, the new GAPA contains numerous innovations, but according to the most recent draft version, there is need for vertical and horizontal harmonization with other legislations and by-laws, introduction of IT, and comprehensive education of the managers of the administrative procedures in order to enhance their professional capacities to implement the new Law.

Key words: Law on General Administrative Procedure of Serbia. Ruropean integrations.

* Stevan Lilić, PhD. Professor of Law, Faculty of Law University of Belgrade. This article is the result of research within the project *Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System* (179059), supported by the Ministry of Science of Serbia.