

PERSPEKTIVE  
IMPLEMENTACIJE  
EVROPSKIH  
STANDARDA U PRAVNI  
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 7

ZBORNİK RADOVA

*Priredio*  
*Prof. dr Stevan Lilić*

BEOGRAD, 2017

*Lektor i korektor*

Irena Popović

*Tehnički urednik*

Zoran Grac

*Priprema*

Dosije studio, Beograd

*Štampa*

JP Službeni glasnik

ISBN 978-86-7630-689-3

*Tiraž*

100

*Adresa redakcije*

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu  
Centar za izdavaštvo i informisanje  
Bulevar kralja Aleksandra 67  
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776  
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs  
web: 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. 7 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet Univerziteta, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2017 (Beograd : Glasnik). – 775 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 100. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-689-3

1. Лилић, Стеван [уредник], 1948–

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 254213388

Prof. dr Stevan Lilić\*

## NOV ZAKON O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU I DRUGOSTEPENO POSTUPANJE U IMOVINSKO-PRAVNIM UPRAVNIM STVARIMA

### Apstrakt

Osnovni razlozi za donošenje novog ZUP-a proizilaze iz potrebe za povećanjem opšte pravne sigurnosti i zaštite legitimnih prava, interesa i očekivanja stranaka u postupku, smanjenju broja posebnih upravnih postupaka, kao i usklađivanja odlučivanja u upravnom postupku sa principima Evropskog upravnog prostora i drugim savremenim tendencijama, što je od posebnog značaja za proces evropske integracije Srbije. Opšti upravni postupak podrazumeva jedinstvena opšta pravila upravnog postupanja u procesu donošenja upravnih odluka, dok poseban upravni postupak podrazumeva posebna pravila upravnog postupanja u procesu donošenja upravnih odluka. Poseban upravni postupak predstavlja odstupanje od opšteg upravnog postupka. Kako odstupanja od opšteg upravnog postupka mogu biti brojna i različita (što zavisi od konkretne situacije), to i posebni upravni postupci mogu biti brojni i različiti. Za Sektor za imovinsko-pravne poslove Ministarstva finansija posebno je značajna odredba novog ZUP-a koja se odnosi na međusobne odnose opšteg i posebnog upravnog postupka pošto u predmetima drugostepenog postupka Sektor postupa po brojnim zakonima koji regulišu posebne imovinsko-pravne oblasti, ali istovremeno i po procesnim odredbama Zakona o opštem upravnom postupku.

Ključne reči: Opšti upravni postupak. Poseban upravni postupak. Drugostepeni upravni postupak. Sektor za imovinsko-pravne poslove Ministarstva finansija.

### UPRAVNI POSTUPAK I REFORMA JAVNE UPRAVE

**Upravni postupak.** Upravni postupak je najznačajniji i osnovni postupak vezan za rad uprave. Međutim, kako je uprava kao sistem veoma složena pojava, to su i pitanja upravnog postupka složena. U procesnom smislu, upravni postupak čine tri relativno izdvojene celine: a) prvostepeni postu-

---

\* Dr Stevan Lilić, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, rukovodilac Projekta. 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.

pak (upravni postupak u užem smislu), b) drugostepeni postupak (postupak po žalbi) i c) izvršni postupak (postupak prinudnog izvršenja). Osim toga, u okviru upravnog postupka postoji niz drugih akcesornih („pomoćnih“) postupaka čija je svrha objektivno i pravilno donošenje upravne odluke (npr. postupak rešavanja prethodnog pitanja, postupak poravnanja, postupak izvođenja dokaza, postupak dostavljanja upravne odluke i dr).

**Opšti i poseban upravni postupak.** Prema situacijama u kojima se primenjuju, razlikuju se opšti upravni postupak i posebni upravni postupci. Dok opšti upravni postupak podrazumeva jedinstvena opšta pravila upravnog postupanja u procesu donošenja upravnih odluka, poseban upravni postupak podrazumeva posebna pravila upravnog postupanja u procesu donošenja upravnih odluka. Poseban upravni postupak predstavlja odstupanje od opšteg upravnog postupka. Kako odstupanja od opšteg upravnog postupka mogu biti brojna i različita (što zavisi od konkretne situacije), to i posebni upravni postupci mogu biti brojni i različiti. Kada će postojati opšta a kada posebna upravna situacija, odnosno kada će se primenjivati opšti a kada posebni upravni postupci, zavisi od konkretnog zakonodavstva svake pojedine zemlje. To znači da će posebna situacija postojati ako je nekim posebnim zakonom ona kao takva utvrđena. Prema tradicionalnom principu rimskog prava da postojanje posebnog zakona isključuje primenu opštih zakona (*lex specialis derogat legi generali*), u slučaju kada postoje dva zakona u istoj stvari, najpre će se primeniti onaj koji tu situaciju reguliše na poseban način, pa tek onda onaj koji tu situaciju reguliše na opšti način.

**Značaj upravnog postupka za reformu javne uprave.** Značaj upravnog postupanja posebno je naglašeno u dokumentu „Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji“ (2014),<sup>1</sup> u kojem se, između ostalog ističe: „Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji obezbeđuje nastavak započetih reformskih aktivnosti i proširuje ih na sistem javne uprave. Ključni razlog proširenja predmeta Strategije sa državne na javnu upravu, odnosi se prvenstveno na potrebu obezbeđenja funkcionalnog jedinstva i standarda kvaliteta aktivnosti kojima se vrše određene vrste upravnih poslova i javnih ovlašćenja, nezavisno od subjekata. (...) Proces reforme javne uprave će obuhvatiti dalje unapređenje sistema javne uprave u celini, a posebno delova koji u proteklom periodu nisu bili obuhvaćeni odgovarajućim procesom reforme. Ovo stoga što se u savremenim uslovima, kao opšteusvojeni standard, polazi od promena u shvatanju položaja javne uprave u društvu, odnosno shvatanja uprave u celini kao servisa građana sposobnog da privredi i građanima pruži potreban nivo usluga. Za donošenje kvalitetnih odluka, što se prvenstveno odnosi na sposobnost javne uprave da se usvojeni propisi odnosno javne politike u potpunosti i dosledno primenjuju u praksi, nužno je i postojanje „administrativnih kapaciteta“, kao jednog od kriterijuma za prijem u Evropsku uniju. (...) Cilj reforme javne uprave je da principe Evropskog administrativnog prostora u potpunosti unese i primeni u domaćem sistemu javne uprave,

1 Vlada Republike Srbije, *Strategiji reforme javne uprave u Republici Srbiji*, „Službeni glasnik RS“, br. 9/2014, 42/2014.

kako bi se došlo do ostvarivanja visokih ciljeva koje postavlja reforma javne uprave. Principi Evropskog administrativnog prostora će se ostvariti i kroz proces pregovora o članstvu Republike Srbije u Evropsku uniju. Republika Srbija počinje pregovore o članstvu u EU i deo tih pregovora će se odnositi i na administrativne kapacitete javne uprave, koja mora imati sposobnosti da primenjuje pravne tekovine EU.“

## ZAKON O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU 2016

**Usvajanje novog ZUP-a.** Narodna skupština Srbije usvojila je Zakon o opštem upravnom postupku (ZUP) 29. februara 2016. godine.<sup>2</sup> Donošenjem novog ZUP-a prestao je važi ZUP Savezne Republike Jugoslavije iz 1997. godine.<sup>3</sup> U formalnom smislu, nov ZUP je stupio na snagu osmog dana od dana objavljivanja u Službenom glasniku RS. U pogledu primene, međutim, predviđeno je da će se ZUP primenjivati od 1. jula 2017. godine, izuzev odredaba čl. 9, 103. i 207. ovog zakona koje počinju da se primenjuju istekom 90 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona. (čl. 217). Ovaj izuzetak odnosi se na odredbe koje se odnose na dužnost organa da pribavljaju podatke po službenoj dužnosti, koje su počele da se primenjuju od 8. juna 2016. godine.

**Razlozi za donošenje novog ZUP-a.** Osnovni razlozi za donošenje novog ZUP-a proizilaze iz potrebe za povećanjem opšte pravne sigurnosti i zaštite legitimnih prava, interesa i očekivanja stranaka u postupku, zatim smanjenju broja posebnih upravnih postupaka, kao i usklađivanja odlučivanja u upravnom postupku sa principima Evropskog upravnog prostora i drugim savremenim tendencijama (što je od posebnog značaja za proces evropske integracije). U tom kontekstu, ZUP propisuje da će se posebni zakoni kojima su uređena pojedina pitanja upravnog postupka u pojedinim upravnim oblastima uskladiti se sa odredbama ovog zakona do 1. juna 2018. godine. (čl. 214).

**Struktura novog ZUP-a.** Dosadašnji tekst ZUP-a imao je 298 član, u 20 glava. Tekst novog Zakona o opštem upravnom postupku ima 217 članova, podeljen na deset delova: Deo prvi – Uvodne odredbe i osnovna načela upravnog postupka (čl. 1–15); Deo drugi – Upravno postupanje (čl. 16–31); Deo treći – Osnovna pravila postupka (čl. 32–89); Deo četvrti – Prvostepeni postupak (čl. 90–135); Deo peti – Rešenje i zaključak (čl. 136–146); Deo šesti – Pravna sredstva (čl. 147–174); Deo sedmi – Posebni slučajevi uklanjanja i menjanja rešenja (čl. 175–189); Deo osmi – Izvršenje (čl. 190–206); Deo deveti – Kaznene odredbe (čl. 207–208); Deo deseti – Sprovođenje zakona i prelazne i završne odredbe (čl. 208–217).

Stupanje na snagu i početak pune primena novog ZUP-a, ima značajne konsekvence i na rad Sektora za imovinsko-pravne poslove posebno sa stanovišta postupanja u brojnim imovinski-pravnim predmetima u drugostepenom postupku po žalbi koji su propisani posebnim zakonima koji predviđaju

2 Zakon o opštem upravnom postupku, „Službeni glasnik RS“ br. 18/2016.

3 Zakon o opštem upravnom postupku, „Službeni list SRJ“, br. 33/1997, 31/2001, „Službeni glasnik RS“, br. 30/2010.

različite posebne upravne postupke (eksproprijacija, vraćanje oduzete imovine i obeštećenje, poljoprivredno i građevinsko zemljište, javna svojina i dr).

## NOVINE U ZAKONU O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU

**Novine u ZUP-u.** U odnosu na dosadašnji ZUP, nov Zakon o opštem upravnom postupku sadrži značajne novine u upravnom postupanju, između ostalog:

- Proširen koncept „upravne stvari“ (čl. 2). Upravna stvar kao predmet upravnog postupka podrazumeva odlučivanje o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke donošenjem upravnog akta (rešenja). Međutim, prema novom ZUP-u koncept upravne stvari podrazumeva i postupanje koje se odnosi na garantne akte, upravne ugovore, upravne radnje i pružanje javnih usluga.
- ZUP uvodi nova načela upravnog postupka: načelo zakonitosti i predviđivosti (čl. 5), načelo srazmernosti (čl. 6), načelo zaštite prava stranaka i ostvarivanja javnog interesa (čl. 7), načelo delotvornosti i ekonomičnosti postupka (čl. 9), načelo prava na žalbu i prigovor (čl. 13) i načelo pristupa informacijama i zaštite podataka (čl. 15).
- ZUP uvodi kategoriju garantnog akta (čl. 18–21).
- ZUP uvodi kategoriju upravnog ugovora (čl. 22–26).
- ZUP uvodi kategoriju uprave radnje (čl. 27–30).
- ZUP uvodi kategoriju pružanje javnih usluga (čl. 31–32).
- ZUP uvodi nov sistema opštenja organa i stranaka, odnosno obaveštavanja i dostavljanja (čl. 88–78), kao i posebna pravila o elektronskom opštenju (čl. 57).
- ZUP uvodi obavezu pribavljanja podataka iz službene evidencije po službenoj dužnosti (čl. 103) i propisuje novčanu kaznu za služena lica koja ne postupe po ovoj obavezi (čl. 207) i koncept jedinstvenog upravnog mesta za pružanje javnih usluga (čl. 42).
- ZUP uvodi novu kategoriju „procesnog rešenja“ (umesto dosadašnjeg zaključka) u slučajevima obustavljanja postupka zbog odustanka stranke od zahteva (čl. 98, 108), odnosno odustanka od žalbe (čl. 157).
- ZUP uvodi mogućnost primene privremenih mera (čl. 105).
- ZUP uvodi prigovor kao novo pravno sredstvo (čl. 147–150).
- ZUP uvodi određene novine u vezi postupanja po žalbi (čl. 151–174).
- ZUP uvodi određene novine kod posebnih slučajeva ukidanja upravnih akata (čl. 175–185).

Imajući u vidu da je predmet ove analize drugostepeno postupanje Sektora za imovinsko-pravne poslove u kontekstu novog Zakona o opštem upravnom postupku, u odnosu na novine koje se neposredno ne odnose na

drugostepeno postupanje daće se sažeti prikaz koji je neophodan za razumevanje ovih novina.

## UPRAVNI POSTUPAK I NOV KONCEPT „UPRAVNE STVARI“

**Upravni postupak.** Upravni postupak se primenjuje kada se postupa u upravnim stvarima. Prema novom Zakonu o opštem upravnom postupku (ZUP): „Upravni postupak jeste skup pravila koja državni organi i organizacije, organi i organizacije pokrajinske autonomije i organi i organizacije jedinica lokalne samouprave, ustanove, javna preduzeća, posebni organi preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija i pravna i fizička lica kojima su poverena javna ovlašćenja (organi) primenjuju kada postupaju u upravnim stvarima. (čl. 1).

**Upravna stvar u dosadašnjem ZUP-u.** Prema dosadašnjem konceptu, upravna stvar nije bila izričito definisana u ZUP-u. Sadržina upravne stvari određivana je na posredan način u smislu da reč o posebnoj „pravnoj situaciji“ u okviru koje se u konkretnom slučaju u upravnom postupku odlučuje o priznavanju prava, utvrđivanje (zakonske) obaveze ili ostvarivanju, odnosno zaštiti zakonskih interesa stanke. Tako, „Po ovom zakonu dužni su da postupaju državni organi kad u *upravnim stvarima*, neposredno primenjujući propise, rešavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkog lica, pravnog lica ili druge stranke, kao i kad obavljaju druge poslove utvrđene ovim zakonom.“ (čl. 1).<sup>4</sup>

**Upravna stvar u novom ZUP-u.** Za razliku od dosadanjeg ZUP-a, nov Zakon o opštem upravnom postupku sadrži izričitu zakonsku definiciju uprave stvari (čl. 2): „Upravna stvar pojedinačna situacija u kojoj organ, neposredno primenjujući zakone, druge propise i opšte akte, pravno ili faktički utiče na položaj stranke tako što donosi upravne akte, donosi garantne akte, zaključuje upravne ugovore, preduzima upravne radnje i pruža javne usluge. Upravna stvar je i svaka druga situacija koja je zakonom određena kao upravna stvar.“

Nov ZUP je izričito definisao i znatno proširio pojam upravne stvari na koje se primenjuju odredbe ovog zakona. Prema novom ZUP-u, upravna stvar, pored donošenja upravnih akata i izdavanja uverenja od strane nadležnih organa, obuhvata i donošenje garantnih akata, zaključivanje upravnih ugovora, preduzimanje svih drugih upravnih radnji i pružanje javnih usluga. Pored toga, predviđeno je da je upravna stvar i svaka druga situacija koja je zakonom određena kao upravna stvar. Time je pojam upravne stvari u novom ZUP-u izjednačen po obimu sa predmetom upravnog postupka. Međutim, iako je proširen pojam upravne stvari Upravnom sudu će se i dalje podnositi tužba isključivo protiv upravnih akata. Sa druge strane, povodom odlučivanja

4 Zakon o opštem upravnom postupku, „Službeni list SRJ“, br. 33/1997, 31/2001, „Službeni glasnik RS“, br. 30/2010.

po prigovoru (zbog neispunjenja obaveza organa iz upravnog ugovora, nepreduzimanja upravne radnje ili zbog nekvalitetnog pružanja javnih usluga) donose se upravni akti u formi rešenja protiv kojeg se može pokrenuti upravni spor.

**Upravna stvar u Zakonu o upravnim sporovima.** Kao što je istaknuto, za razliku od ranijeg, nov Zakon o opštem upravnom postupku daje izričitu definiciju „upravne stvari“. Međutim, u važećem upravnom zakonodavstvu već postoji zakonska definicija „upravne stvari“ koja je se znatno razlikuje od definicije sadržane u ZUP-u. Tako, prema Zakonu o upravnim sporovima<sup>5</sup> „upravna stvar, u smislu ovog zakona, jeste pojedinačna nesporna situacija od javnog interesa u kojoj neposredno iz pravnih propisa proizilazi potreba da se buduće ponašanje stranke autoritativno pravno odredi“ (čl. 5). Imajući u vidu ovu situaciju, neophodno je u što kraćem roku sadržinski uskladiti formulacije o upravnoj stvari koju sadrži Zakon o opštem upravnom postupku sa formulacijom koju sadrži Zakon o upravnim sporovima.

**Upravna stvar u regionalnom upravnom zakonodavstvu.** Prošireni koncept upravne stvari može se naći i u novijem uporednom regionalnom upravnom zakonodavstvu (Hrvatska i Crna Gora). Međutim, u stručnim radovima iz ove oblasti, mišljenja nisu jedinstvena.

Zakon o općem upravnom postupku Hrvatske (2009)<sup>6</sup> polazi od tradicionalne formulacije, ali usvaja širi koncept upravne stvari: „Upravnom stvari smatra se svaka stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka (stranke) neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje. Upravnom stvari smatra se i svaka stvar koja je zakonom određena kao upravna stvar.“ (čl. 2).

S tim u vezi, u stručnoj literaturi se navodi: „U starom ZUP-u nije bilo definicije upravne stvari. Zakon o upravnim sporovima (1991) je doduše definirao upravni akt u materijalnom smislu kao akt kojeg donosi državni organ i organizacija kad u obavljanju javnih ovlasti rješava o stanovitom pravu ili obvezi pojedinca ili organizacije u kakvoj upravnoj stvari, ali upravnu stvar nije definirao. (...) U novom ZUP-u upravna je stvar definirana, što će u velikoj mjeri onemogućiti zloupotrebe prilikom tumačenja, a u vezi opsega sudske zaštite prava građana. U njoj su sudovi, domaći i europski, ali i građani i drugi subjekti dobili određeni oslonac za odlučivanje i provjeru sudske tumačenja u konkretnim predmetima. Upravna stvar se proširuje tako da obuhvaća i situacije jednostranog odlučivanja javnopravnih tijela o pravnim interesima, što nesumnjivo sužava mogućnost da se u tumačenju zauzme stav da se u konkretnom slučaju ne radi o upravnoj stvari.“<sup>7</sup>

I Zakon o upravnom postupku Crne Gore (2014)<sup>8</sup> usvaja širi koncept upravne stvari: „Upravna stvar je svaka konkretna situacija u kojoj javnoprav-

5 Zakon o upravnim sporovima, „Službeni glasnik RS, br. 111/2009.

6 Zakon o općem upravnom postupku, „Narodne novine“, br. 47/2009.

7 Ivan Koprić, *Upoznavanje s novim Zakonom o općem upravnom postupku*, Zagreb, 2010, str. 17.

8 Zakon o upravnom postupku, „Službeni list Crne Gore“ br. 56/2014, 40/2016.



ni organ, upravnim aktom odlučuje ili drugom upravnom aktivnošću utvrđuje ili na drugi način utiče na prava, obaveze ili pravne interese fizičkog lica, pravnog lica ili druge stranke, u smislu ovog zakona, kao i svaka druga pravna situacija koja je zakonom propisana kao upravna stvar.“ (čl. 2).

U stručnim radovima se povodom novog koncepta upravne stvari, između ostalog, navodi: „U tradiciji upravnog prava kod nas kao i u bivšem jugoslovenskom upravnom prostoru u zakonima koji su regulisali upravni postupak izostajala je definicija pojma upravne stvari. (...) Iako postoje poteškoće pri određivanju pojma upravne stvari kao relativno komplikovanog pitanja, upravna i upravno sudska praksa je davala odgovore u konkretnim slučajevima da li je riječ o upravnoj stvari ili nije. (...) Sada je upravna stvar ne samo svaka konkretna situacija u kojoj javnopravni organ u upravnom postupku odlučuje upravnim aktom, već i svaka konkretna situacija kada javnopravni organ *drugom upravnom aktivnošću* utvrđuje ili na drugi način utiče na prava, obaveze ili pravne interese fizičkog, pravnog lica ili druge stranke. Druge upravne aktivnosti podrazumijevaju zaključivanje upravnih ugovora, zaštitu korisnika usluga od opšteg interesa kao i druge oblike upravnih aktivnosti koje podrazumijevaju izdavanje uvjerenja kao i svaku drugu upravnu aktivnost propisanu zakonom što podrazumijeva vođenje evidencija, preduzimanje faktičkih radnji i dr. (...) Međutim, ne treba smatrati da je davanjem zakonske definicije upravne stvari ovo pitanje definitivno riješeno, jer i nadalje ostaje moguća spornost ovog instituta, jer je riječ o novim institutima koje nije poznavao naš raniji zakon, zavisno od čega i ne postoji upravno sudska praksa po tom pitanju.“<sup>9</sup>

## NOVA NAČELA UPRAVNOG POSTUPKA

Zakon o opštem upravnom postupku uvodi nova načela upravnog postupka, kojima se dopunjuju i proširuju dosadašnja, posebno radi usklađivanja sa standardima „evropskog upravnog prostora“.

**Načelo zakonitosti i predvidivosti.** Organ postupa na osnovu zakona, drugih propisa i opštih akata. Kada je zakonom ovlašćen da odlučuje po slobodnoj oceni, organ odlučuje u granicama zakonom datog ovlašćenja i saglasno cilju zbog koga je ovlašćenje dato. Kada postupa u upravnoj stvari, organ vodi računa i o ranijim odlukama donetim u istim ili sličnim upravnim stvarima. (čl. 5).

**Načelo srazmernosti.** Organ može da ograniči pravo stranke ili da utiče na njen pravni interes samo postupanjem koje je neophodno da se njime ostvari svrha propisa i samo ako ta svrha ne može da se ostvari drukčijim postupanjem kojim bi se manje ograničavala prava ili u manjoj meri uticalo na pravni interes stranke. Kada se stranci i drugom učesniku u postupku nalaže obaveza, organ je dužan da primeni one od propisanih mera koje su po njih povoljnije ako se i njima ostvaruje svrha propisa. (čl. 6).

9 Sreten Ivanović, *Novi Zakon o upravnom postupku – Komentar*, Podgorica 2015, str. 30–31.

**Načelo zaštite prava stranaka i ostvarivanja javnog interesa.** Organ je dužan da omogući stranci da što lakše zaštiti i ostvari svoja prava i pravne interese, ali ne na štetu prava i pravnih interesa trećih lica, niti javnog interesa. (čl. 7).

**Načelo delotvornosti i ekonomičnosti postupka.** Organ je dužan da strankama omogući da uspešno i celovito ostvare i zaštite prava i pravne interese. Postupak se vodi bez odugovlačenja i uz što manje troškova po stranku i drugog učesnika u postupku, ali tako da se izvedu svi dokazi potrebni za pravilno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja. Organ je dužan da po službenoj dužnosti, u skladu sa zakonom, vrši uvid u podatke o činjenicama neophodnim za odlučivanje o kojima se vodi službena evidencija, da ih prihvati i obrađuje. (čl. 9).

**Pravo na žalbu i prigovor.** Protiv rešenja donesenog u prvom stepenu, odnosno ako organ u upravnoj stvari nije odlučio u propisanom roku, stranka ima pravo na žalbu, ako zakonom nije drukčije propisano. Stranka ima pravo na prigovor u slučajevima utvrđenim ovim zakonom. Nadležni državni organi mogu da izjave žalbu i prigovor kada su na to ovlašćeni zakonom. (čl. 13).

**Načelo pristupa informacijama i zaštite podataka.** Organ je dužan da omogući pristup informacijama od javnog značaja u skladu sa zakonom. Tajni i lični podaci štite se u upravnom postupku u skladu sa zakonom. (čl. 15).

## GARANTNI AKT

**Garantni akt.** Garantni akt (čl. 18–21) je značajna novina koju uvodi nov Zakon o opštem upravnom postupku. Dosadašnji Zakon o opštem upravnom postupku nije sadržao odredbe o garantnom aktu.

Iako je garantni akt novina u ZUP-u, garantni akt, pod tim ili drugim nazivom postoji u pojedinim posebnim zakonima. Tako, Carinski zakon<sup>10</sup> predviđa da na pismeni zahtev zainteresovanog lica Uprava carina izdaje garantni akt u vidu „obavezujuće obaveštenje o svrstavanju robe – OOS, i obavezujuće obaveštenje o poreklu robe – OOP“ (čl. 19); Zakon o državljanstvu Republike Srbije<sup>11</sup> predviđa garantni akt u vidu „potvrde da će strani državljanin biti primljen u državljanstvo Republike Srbije ako ispunjava uslove“ (čl. 15); Zakon o državnoj pripadnosti i upisu plovila<sup>12</sup> predviđa garantni akt u vidu „rešenja kojim se uslovno priznaje pravo stranci na prenos upisa“ (čl. 83); Zakon o inspekcijском nadzoru<sup>13</sup> predviđa garantni akt u vidu kao „akt o primeni propisa“ (čl. 31).

Svrha garantnog akta je u tome da stranka naknadno, kad bude podnela zahtev za izdavanje upravnog akta, dobije upravni akt obećane sadržine, tj.

10 Carinski zakon, „Službeni glasnik RS“, br. 18/2010, 111/2012, 29/2015.

11 Zakon o državljanstvu, „Službeni glasnik RS“, br. 135/2004, 90/2007.

12 Zakon o državnoj pripadnosti i upisu plovila, „Službeni glasnik RS“, br. 10/2013.

13 Zakon o inspekcijском nadzoru, „Službeni glasnik RS“, br. 36/2015.

upravni akt koji je saglasan ranije izdatom garantnom aktu. Stranka ovo svoje pravo može štiti podnošenjem žalbe protiv upravnog akta koji nije izdat saglasno garantnom aktu (čl. 19, st. 2; čl. 158, tač. 8).

Član 21. ZUP-a predviđa da se na garantni akt shodno primenjuju odredbe ovog zakona o upravnom aktu. Odredbe koje se shodno primenjuju su odredbe o roku za izdavanje rešenje, sastavnim delovima rešenja i pravnoj zaštiti, posebno u slučaju ćutanja uprave.

## UPRAVNI UGOVOR

**Upravni ugovor.** Upravni ugovor (čl. 21–26) je takođe značajna novina koju uvodi nov Zakon o opštem upravnom postupku. Dosadašnji Zakon o opštem upravnom postupku nije sadržao odredbe o upravnom ugovoru.

Upravni ugovor je dvostrano obavezan pisani akt koji, kad je to posebnim zakonom određeno, zaključuju organ i stranka i kojim se stvara, menja ili ukida pravni odnos u upravnoj stvari, s tim da sadržina upravnog ugovora ne sme da bude protivna javnom interesu, niti pravnom interesu trećih lica (član 22). Upravni ugovor nije uveden samim ZUP-om, već se u pravni poređak uvodi zakonom koji uređuje odgovarajuću upravnu oblast. Kao dvostrani pravni akt, sporazum sklopljen u upravnoj stvari između organa i stranke, upravni ugovor se, pre svega, vezuje za koncesije, javno-privatno partnerstvo i javnih nabavki. ZUP na najopštiji način uređuje samo specifična pravna pitanja u vezi sa svim upravnim ugovorima (izmena i raskid zbog promenjenih okolnosti, jednostrani raskid, prigovor stranke zbog neispunjenja ugovornih obaveza i dr.).

Upravni ugovor zasebna kategorija ugovora u kojem strane ugovornice nisu ravnopravne (iako je u pitanju dvostrani pravni posao). Imajući u vidu ostvarenje javnog interesa kod upravnih ugovora, ako bi ispunjenje obaveze za jednu (privatnu) ugovornu stranu postalo bitno otežano, ona može od druge (javne) ugovorne strane zahtevati da se ugovor izmeni. Ukoliko se odbije izmena ugovora, donosi se rešenje o odbijanju zahteva (član 23). Pod određenim uslovima organ može jednostrano da raskine upravni ugovor donošenjem rešenja o raskidu u kome izričito navodi i jasno obrazlaže razloge za raskid (član 24). Sa druge strane, ako organ ne ispunjava ugovorne obaveze, stranka ne može da raskine upravni ugovor, ali može da izjavi prigovor (član 25).

ZUP uređuje da se pojedine vrste upravnih ugovora propisuju odgovarajućim posebnim zakonom. Na pitanja u vezi sa upravnim ugovorima koja nisu uređena ZUP-om, ni posebnim zakonom, primenjuće se supsidijarno Zakon o obligacionom odnosima (član 26). Međutim, iako postoje posebni zakoni koji predviđaju ugovore koji se u stručnom smislu smatraju da su „upravni ugovori“, ni u jednom posebnom zakonu nije izričito navedeno postojanje upravnih ugovora pod tim terminom. Tako, Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama<sup>14</sup> predviđa „javni ugovor“, odnosno ugovor

14 Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, „Sl. glasnik RS“, br. 88/2011, 15/2016, 104/2016.

o javno-privatnom partnerstvu sa ili bez elemenata koncesije (čl. 1), ali ga posebno ne određuje kao upravni ugovor. Zakon o javnim nabavkama predviđa<sup>15</sup> „ugovor o javnoj nabavci“ kao teretni ugovor zaključen u pisanoj ili elektronskoj formi između jednog ili više ponuđača i jednog ili više naručilaca, koji za predmet ima nabavku dobara, pružanje usluga ili izvođenje radova (čl. 3), ali ga posebno ne određuje kao upravni ugovor.

U stručnoj literaturi se ističe da regulisanje „upravnog ugovora“ Zakonom o opštem upravnom postupku stvara veoma problematičnu pravnu situaciju, posebno zbog toga što je ZUP po svojoj prirodi procesni zakon koji reguliše odgovarajuće upravne procedure, a ne materijalni zakon koji reguliše ugovorne odnose. U tom smislu: „Treba imati u vidu i da bi unošenje upravnog ugovora u ZUP dovelo i do ozbiljnih posledica po upravni spor i Upravnom sudu proširilo nadležnost i na ove, za sada nepostojeće, akte. Upravni ugovori postoje u uporednom pravu, ali su izgrađeni kroz materijalno-pravne propise i praksu. (...) Ako ne postoje u praksi i nisu rezultat praktičnih potreba, već teorijskih zamisli nekih autora, onda je opasno na ovakav način stvarati novi pravni institut.“<sup>16</sup>

## UPRAVNE RADNJE

**Upravne radnje.** Od novina koje uvodi nov Zakon o opštem upravnom postupku, značajna ona koja se odnosi na upravne radnje (čl. 27–30), posebno jer nov ZUP propisuje da je postupanje u vezi sa upravnim radnjama „upravna stvar“ na koju se imaju primeniti pravila upravnog postupka. Dosadašnji Zakon o opštem upravnom postupku nije sadržao izričite odredbe o upravnim radnjama, iako je sadržao odredbe o vođenju evidencija, izdavanju uverenja, saopštavanju i primanju izjava.

Prema novom ZUP-u, upravne radnje su materijalni akti organa koji utiču na prava, obaveze ili pravne interese stranaka, kao što su vođenje evidencija, izdavanje uverenja, pružanje informacija, primanje izjava i druge radnje kojima se izvršavaju pravni akti. (čl. 27). Protiv upravne radnje, kao i u slučaju da organ ne preduzme upravnu radnju koju je po zakonu dužan da preduzme može da se izjaviti prigovor. (čl. 28).

**Izdavanje uverenja.** Kao posebne uprave radnje ZUP propisuje izdavanje uverenja o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija (čl. 29), kao i postupak izdavanja uverenja o činjenicama o kojima se ne vodi službena evidencija (čl. 30). U vezi sa izdavanjem uverenja, ZUP propisuje da stranka može da izjavi žalbu protiv rešenja kojim je odbijeno izdavanje uverenja.

**Upravne radnje i prinudne radnje.** Prinudne radnje predstavljaju posebnu vrstu upravnih radnji kod kojih dolaze do izražaja autoritativni elementi (npr. naređivanje) i represivni instrumenti (npr. fizička sila). Naši važeći propisi nemaju poseban izraz kojim se označavaju prinudne radnje već se

15 Zakon o javnim nabavkama, „Sl. glasnik RS“, br. 124/2012, 14/2015, 68/2015.

16 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. 94–95.

koriste izrazi kao što je preduzeti potrebne mere (npr. karantin). Ipak, izraz za koji bi se, prema važećim propisima, moglo reći da se najčešće koristi kada se želi označiti i mogućnost primene prinudnih radnji jeste izraz upravne mere. Međutim, izrazom *upravne mere* po pravilu se obuhvataju svi akti i radnje koji organu uprave stoje na raspolaganju, tako da se posrednim putem zaključuje da su ovim izrazom obuhvaćene i prinudne radnje uprave. Prema novom ZUP-u, na prinudne radnje, kao uprave radnje primenjuju se pravila opšteg upravnog postupka.

## PRUŽANJE JAVNIH USLUGA

**Pružanje javnih usluga.** Dosadašnji Zakon o opštem upravnom postupku nije sadržao odredbe pružanju javnih usluga i zaštiti korisnika javnih usluga. Nov Zakon o opštem upravnom postupku propisuje da je pružanje javnih usluga „upravna stvar“ na koju se imaju primeniti pravila upravnog postupka.

Prema ZUP-u (čl. 31–32): „Pod pružanjem javnih usluga smatra se obavljanje privredne i društvene delatnosti odnosno poslova za koje je zakonom utvrđeno da se vrše u opštem interesu, kojima se obezbeđuje ostvarivanje prava i pravnih interesa odnosno zadovoljavanje potreba korisnika javnih usluga, a koji ne predstavljaju drugi oblik upravnog postupanja. Pod pružanjem javnih usluga smatra se i obavljanje delatnosti odnosno poslova uprave od strane organa, kojima se obezbeđuje ostvarivanje prava i pravnih interesa odnosno zadovoljavanje potreba korisnika javnih usluga, a koji ne predstavljaju drugi oblik upravnog postupanja. Javne usluge pružaju se tako da obezbede uredno i kvalitetno, pod jednakim uslovima, ostvarivanje prava i pravnih interesa korisnika javnih usluga i zadovoljavanje njihovih potreba. Prigovor može da se izjavi pružaocu javnih usluga koji ne obezbeđuje uredno i kvalitetno, pod jednakim uslovima, ostvarivanje prava građana i organizacija i zadovoljavanje potreba korisnika.“

Protiv pružaoca javnih usluga koji ne obezbeđuje uredno i kvalitetno, pod jednakim uslovima, ostvarivanje prava građana i organizacija i zadovoljavanje potreba korisnika može da se izjavi prigovor. (čl. 32).

## PRIBAVLJANJE PODATAKA IZ SLUŽBENIH EVIDENCIJA PO SLUŽBENOJ DUŽNOSTI

**Dužnost organa da pribavi podatke po službenoj dužnosti.** ZUP propisuje (čl. 103) da je organ dužan da po službenoj dužnosti, u skladu sa zakonom, vrši uvid, pribavlja i obrađuje podatke o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija, a koji su neophodni za odlučivanje; da ako službenu evidenciju vodi drugi organ, organ koji vodi postupak dužan je da hitno zatraži podatke, a zamoljeni organ da besplatno ustupi podatke u roku od 15 dana, ako nije drukčije propisano, a ako se traženi podaci mogu dobiti elektronskim putem, zamoljeni organ ih dostavlja u najkraćem roku da u postupku

koji se pokreće po zahtevu stranke organ može da vrši uvid, pribavlja ili obrađuje lične podatke o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija kada je to neophodno za odlučivanje, osim ako stranka izričito izjavi da će te podatke pribaviti sama, a ako stranka u roku ne podnese lične podatke neophodne za odlučivanje organa, zahtev za pokretanje postupka će se smatrati neurednim.

S tim u vezi, ZUP propisuje (čl. 207) da će se novčanom kaznom od 5.000 dinara do 50.000 dinara kazniti za prekršaj ovlašćeno službeno lice, u smislu ovog zakona, koje po službenoj dužnosti ne izvrši uvid u podatke o činjenicama neophodnim za odlučivanje o kojima se vodi službena evidencija, ne zatraži ih radi pribavljanja i ne obradi, odnosno koje na zahtev organa koji vodi postupak besplatno ne ustupi podatke o kojima se vodi službena evidencija u roku od 15 dana ili drugom roku određenom zakonom.

Osim toga, ZUP propisuje (čl. 215) da će odredbe zakona i drugih propisa prema kojima se ustanovljava obaveza za stranku i drugog učesnika u postupku da organu dostavljaju podatke o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija suprotno odredbama člana 9. i člana 103. ZUP-a, prestati da važe istekom 90 dana od dana stupanja na snagu ZUP-a.

**Uputstvo o primeni odredaba člana 9. i člana 103. Zakona o opštem upravnom postupku (2016).**<sup>17</sup> Uputstvo sadrži osnovne pojmove razmene podataka iz službenih evidencija – gde se definišu službena evidencija, javna isprava organi koji su dužni da po službenoj dužnosti, u skladu sa zakonom, vrše uvid, pribavljaju i obrađuju podatke o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija. Kako je Uputstvo neobavezujućeg karaktera, njegov sadržaj će se proširivati i unapređivati u skladu sa razvojem tehnoloških i tehničkih rešenja po pitanju razmene podataka iz službenih evidencija po službenoj dužnosti. Stoga je potrebno da organi, saglasno načelima ZUP-u, unaprede metodologiju i načine razmene podataka iz službenih evidencija, uz sagledavanje svih specifičnosti posebnih upravnih procedura. U tom smislu, potrebno je da organi međusobno saraduju kako bi se na najefikasniji način formulisala i uspostavila dobra praksa, koja bi poslužila ujedno kao osnov za definisanje optimalnog modela razmene podataka.

**Jedinstveno upravno mesto.** Ako je za ostvarivanje jednog ili više prava potrebno postupanje jednog ili više organa, stranka se obraća jedinstvenom upravnom mestu, naravno, ako je ono uspostavljeno (čl. 42). ZUP ne uspostavlja jedinstveno upravno mesto, već samo uređuje procesne posledice njegovog uspostavljanja. Jedinstveno upravno mesto može da bude uspostavljeno zakonom, drugim propisom ili opštim aktom, ali i dogovorom organa u bilo kojoj formi. Jedinstveno upravno mesto jeste doprinos racionalizaciji i koncentraciji postupka, ujedno bitnom poboljšanju položaja stranke u odnosima s nadležnim organima. Uspostavljanjem jedinstvenog upravnog mesta ne utiče se na nadležnost organa niti na pravo stranke da se direktno obraća nadležnom organu. Bliže uslove, kriterijume i merila koji se primenjuju u postupku određivanja jedinstvenog upravnog mesta, kao i način saradnje nadležnih organa u vezi sa postupanjem i obavljanjem poslova na jedinstvenom upravnom mestu propisuje Vlada.

<sup>17</sup> Uputstvo o primeni odredaba čl. 9. i 103. Zakona o opštem upravnom postupku, „Službeni glasnik RS“, br. 18/2016.

## KOMUNIKACIJA IZMEĐU ORGANA LOKALNE SAMOUPRAVE I STRANAKA (OBAVEŠTAVANJE I DOSTAVLJANJE)

**Opštenje organa i stranaka (čl. 56–65).** Prema ZUP-u, organ i stranka opšte u pisanom ili usmenom obliku, na brz i efikasan način, ali tako da se omogući pravna sigurnost i ekonomičnost postupka, smislu, tim što opštenje u pisanom obliku obuhvata opštenje elektronskim putem i u papirnom obliku (čl. 56).

Opštenje obuhvata a) podneske (zahtevi, predlozi, obrasci, prijave, molbe, žalbe, predstavke, prigovori, obaveštenja, saopštenja i druge vrste pisanog obraćanja stranke organu); b) zapisnike (o usmenoj raspravi, drugoj važnijoj radnji u postupku i o važnijim usmenim izjavama stranaka, drugih učesnika u postupku i trećih lica); c) pravo na razgledanje spisa i obaveštavanje.

**Obaveštavanje (čl. 66–78).** Obaveštavanje je radnja kojom organ na pogodan način izveštava stranku i drugog učesnika o postupanju u upravnoj stvari. Osnovno pravilo je da kad god nije propisom određen način obaveštavanja, organ je taj koji bira način na koji će da obavesti stranku ili drugog učesnika u postupku o postupanju u upravnoj stvari. Pritom, ZUP sadrži i kriterijume kojima organ treba da se rukovodi pri izboru načina obaveštavanja. On treba da vodi računa o pravnoj zaštiti stranke, javnosti obaveštavanja, ekonomičnom trošenju sredstava i jednostavnosti u postupku. Obaveštavanje može da bude elektronskim putem, putem pošte, dostavljanjem ili na drugi pogodan način. Ako je stranka ili drugi učesnik u postupku prisutan, obaveštavanje se vrši usmenim putem. Kratka i hitna obaveštenja mogu da se daju telefonom, elektronskim putem ili na drugi pogodan način, o čemu se stavlja zabeleška u spisu koja sadrži lično ime lica koje daje i prima obaveštenja.

**Elektronska komunikacija (čl. 57).** ZUP uvodi pravila o elektronskom opštenju koja podrazumeva da se stranka prethodno saglasila sa ovim vidom komunikacije ili da je to posebnim propisom određeno. Takođe, postoji obaveza za organ da objavljuje na svojoj veb prezentaciji obaveštenja o mogućnosti elektronskog opštenja između organa i stranke, o tome da se organu podnose elektronska dokumenta i da ih organ upućuje stranci, i sl. S druge strane, imajući u vidu da se ovim zakonom uređuju samo osnovi elektronske komunikacije, detaljnije uređenje ove oblasti prepušta se zakonima koji se bave elektronskim komunikacijama, elektronskim poslovanjem, elektronskim potpisom i dokumentom, kao i zakonu koji će u budućnosti urediti oblast elektronske uprave. Cilj je da se Zakon o opštem upravnom postupku ne učini podložnim čestim izmenama koje zahteva izmena tehnologije i kapaciteta uprave u ovoj oblasti, već da se menjaju posebni zakoni koji regulišu ovu relativno brzo promenljivu oblast.

**Dostavljanje (čl. 72–78).** Dostavljanje je vid obaveštavanja, procesna radnja koja se sastoji u predaji od strane organa različitih pismena – poziva, rešenja, zaključaka i drugih službenih spisa – licu kome su namenjena, adresatu. Postoje tri vrste dostavljanja – lično, posredno i javno.

Lično i posredno dostavljanje organ vrši preko svog službenog lica ili se vrši preko poštanskog operatora ili elektronskim putem, u skladu sa zakonom. Primalac pismena može biti samo izuzetno pozvan da preuzme pismeno, ako to nalažu priroda ili značaj pismena. Lično dostavljanje obavezno je kad je predviđeno zakonom i kada od dana dostavljanja počinje da teče rok koji ne može da se produži (prekluzivni rok).

Posredno dostavljanje podrazumeva uručenje pismena licu koje nije adresat, a koje će adresata naknadno upoznati sa prijemom pismena. Posredno dostavljanje je dozvoljeno ako lično dostavljanje nije obavezno, a primalac nije pronađen na adresi na kojoj je trebalo da mu se uruči pismeno.

Javno dostavljanje sastoji se od objavljivanja pismena na veb prezentaciji i oglasnoj tabli organa. Pismeno može da se objavi i u službenom glasilu, dnevnim novinama ili na drugi pogodan način.

## REŠENJE I ZAKLJUČAK

Podela upravnih akata na rešenja i zaključke polazi od okolnosti da li se upravnim aktom rešava o glavnoj (tj. upravnoj) stvari ili se aktom rešava o pitanjima u vezi sa postupkom donošenja upravnog akta. Rešenje predstavlja upravni akt u pravnotehničkom smislu, na sličan način kao što presuda u pravnotehničkom smislu predstavlja sudski akt.<sup>18</sup>

**Rešenje (čl. 136–145)** doneto u upravnom postupku predstavlja upravni akt nadležnog organa kojim je rešena upravna stvar koja je bila predmet upravnog postupka. Zato se i kaže da je rešenje, za razliku od zaključka, odluka o glavnoj, odnosno upravnoj stvari. Rešenje proizvodi neposredno pravno dejstvo kada se ispune odgovarajući uslovi, uključujući i mogućnost prinudnog izvršenja. Međutim, osim što se rešenjem odlučuje o upravnoj stvari kao predmetu upravnog postupka, rešenjem se u procesnopravnom smislu takođe obustavlja i dalje vođenje upravnog postupka. Drugim rečima, donošenjem rešenja o glavnoj stvari konzumirana je i formalna odluka o obustavi postupka. Rešenje je upravni akt kojim se odlučuje o upravnoj (glavnoj) stvari, tj. o priznavanju konkretnog prava ili utvrđivanju konkretne obaveze nekog lica u pojedinačnom slučaju. Istovremeno, rešenjem se okončava postupak donošenja upravnog akta. Rešenje se najčešće donosi u pismenoj formi i mora da sadrži odgovarajuće sastavne delove (uvod, dispozitiv, obrazloženje, pouku o pravnom sredstvu i ostale elemente kao što su potpis službenog lica i pečat nadležnog organa). Pravilo je da žalba koja se izjavi protiv rešenja ima suspenzivno dejstvo, tj. žalba odlaže izvršenje rešenja dok se o njoj ne odluči.

Prema novom ZUP-u (čl. 136–145), rešenjem se, prvenstveno, odlučuje o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke, ali se ono može doneti u drugim slučajevima predviđenim zakonom (npr. kod obustavljanja postupka, odbacivanja zahteva ili žalbe, prekida postupka itd).

18 Iako imaju isti naziv, posebno treba razlikovati „upravno“ rešenje (kojim se meritorno odlučuje o upravnoj stvari) od „sudskog“ rešenja (kojim se odlučuje o procesnim pitanjima sudskog postupka).



ZUP uvodi novu kategoriju „procesnog rešenja“ (umesto dosadašnjeg zaključka) u slučajevima obustavljanja postupka zbog odustanka od zahteva (čl. 98, 108), odnosno odustanka od žalbe (čl. 157).

**Zaključak (čl 146).** Prema novom ZUP-u, zaključak je upravni akt kojim organ upravlja postupkom. Zaključak se donosi kad nije određeno da se donosi rešenje. Protiv zaključka nije dozvoljena žalba, niti se može pokrenuti upravni spor. Zaključak se može pobijati žalbom, odnosno tužbom protiv rešenja. Na zaključak se shodno primenjuju odredbe ovog zakona o rešenju. Zaključak se donosi u usmenom obliku, a u pisanom obliku kada stranka to zatraži ili kada je to neophodno radi pravilnog vođenja postupka.

## PRIGOVOR

**Prigovor – novo pravno sredstvo u upravnom postupku.** Prema novom ZUP-u, redovna pravna sredstva u upravnom postupku su prigovor i žalba. Značajna inovacija koju u odnosu na dosadašnji zakon uvodi nov Zakon o opštem upravnom postupku u odnosu na zaštitu stranaka kada je u pitanju odlučivanje u upravnom postupku povodom novouvedenih oblika upravne stvari, u smislu da se predviđa prigovor kao novo pravno sredstvo u upravnom postupanju.

Prigovor (čl. 147–150) je pravno sredstvo kojim se zahteva ocena zakonitosti i celishodnosti svih vrsta upravnog postupanja, osim upravnog akta (protiv njega se izjavljuje žalba) i garantnog akta. Drugim rečima, predmet prigovora su postupanja u upravnoj stvari koja nemaju karakter upravnog akta, niti su povezana sa donošenjem upravnog akta – na šta inače ne može da se izjavi žalba, niti karakter garantnog akta, a podnosilac prigovora smatra da su mu time povređena prava ili pravni interesi. U novom ZUP-u, pravo na prigovor ima rang načela (član 13)

Prema novom Zakonu o opštem upravnom postupku, prigovor može da se izjavi a) zbog neispunjenja obaveza iz upravnog ugovora (čl. 25); b) zbog upravne radnje (član 28) i c) zbog načina pružanja javnih usluga (čl. 32), pod uslovom da ne može da se izjavi drugo pravno sredstvo u upravnom postupku.

Prigovor se izjavljuje u roku od: a) šest meseci od propuštanja organa da ispuni obavezu iz upravnog ugovora; b) 15 dana od preduzimanja upravne radnje ili od propuštanja da se upravna radnja preduzme; c) 15 dana od kada se javna usluga ne pruža tako da obezbedi uredno i kvalitetno, pod jednakim uslovima, ostvarivanje prava i zadovoljavanje potreba korisnika. (čl. 147).

Novi Zakon o opštem upravnom postupku sadrži i odredbe o postupanju i odlučivanju po prigovoru: „Prigovor se izjavljuje rukovodiocu organa na čije se postupanje odnosi, koji i odlučuje o prigovoru. Na prigovor se shodno primenjuju odredbe ovog zakona o obliku i sadržini žalbe. Rukovodilac organa utvrđuje činjenično stanje i ispituje zakonitost i pravilnost postupanja organa. O prigovoru se odlučuje rešenjem, koje se izdaje u roku od 30 dana od prijema prigovora.

Rukovodilac organa odbacuje prigovor koji nije blagovremen ili dozvoljen, koji je izjavilo neovlašćeno lice i koji nije uređen u roku koji je odredio (čl. 59. st. 2), odbija prigovor ako nije osnovan ili usvaja prigovor ako je osnovan. Rešenjem kojim se usvaja prigovor: a) određuje se dalji način ispunjenja obaveza organa iz upravnog ugovora i odlučuje o zahtevu za naknadu štete – ako je prigovor izjavljen povodom upravnog ugovora; b) obustavlja se preduzimanje upravne radnje i određuje način na koji se otklanjaju njene posledice ili se nalaže preduzimanje upravne radnje – ako je prigovor izjavljen zbog upravne radnje; c) nalaže se preduzimanje zakonom određenih mera radi otklanjanja nedostataka u pružanju javne usluge – ako je prigovor izjavljen zbog načina pružanja javnih usluga.“ (čl. 149).

U vezi sa prigovorom, posebno je regulisano i „ovlašćenja organa u postupku po žalbi protiv rešenja o prigovoru. Tako: „Organ koji odlučuje o žalbi protiv rešenja o prigovoru ima ovlašćenja kao organ koji je odlučivao o prigovoru.“ (čl. 150).

Rešenje kojim se odlučuje o prigovoru predstavlja upravni akt i protiv njega može da se izjavi žalba u upravnom postupku, pa tužba u upravnom sporu (tj. tužba Upravnom sudu) ili neposredno tužba u upravnom sporu, u zavisnosti od položaja organa koji ga je doneo u upravnoj hijerarhiji. Tako se protiv rešenja o prigovoru može izjaviti žalba ako ga je izdao organ protiv čijih je rešenja žalba dozvoljena. Kad taj organ odluči o žalbi, protiv rešenja o žalbi dopuštena je tužba u upravnom sporu. Ako je rešenje o prigovoru doneo organ protiv čijih rešenja nije dozvoljena žalba (na primer, Vlada, ministarstva, posebne organizacije, nezavisna regulatorna tela), protiv takvog rešenja može se neposredno pokrenuti upravni spor. Za razliku od rešenja, kod ostalih vrsta upravnog postupanja, neophodno je izjaviti prigovor, kako bi se izdejstvovao upravni akt – rešenje kojim se odlučuje o prigovoru, nakon čega se takav upravni akt može napadati redovnim upravno-pravnim putem – žalbom pa tužbom ili neposredno tužbom u upravnom sporu.

## NADLEŽNOST SEKTORA ZA IMOVINSKO-PRAVNE POSLOVE U PREDMETIMA DRUGOSTEPENOG POSTUPKA

**Organizaciona nadležnost Sektora.** Nadležnost Sektora za imovinsko-pravne poslove Ministarstva finansija u predmetima drugostepenog postupka u organizacionom smislu određena je Zakonom o državnoj upravi.<sup>19</sup> Prema ovom zakonu, po žalbi protiv prvostepenog rešenja područne jedinice osnovane za vršenje upravnih poslova rešava ministar. Po žalbi protiv prvostepenog rešenja organa koji vrši poverene poslove državne uprave iz okvira prava i dužnosti Republike rešava ministar, ako zakonom nije drugačije određeno. Protiv prvostepenog rešenja ministarstva može se izjaviti žalba samo kad je to zakonom predviđeno. Po žalbi protiv prvostepenog rešenja ministarstva rešava Vlada, ako zakonom nije drugačije određeno. (čl. 75).

<sup>19</sup> Zakon o državnoj upravi, „Službeni glasnik RS“, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014.

**Funkcionalna nadležnost Sektora.** Nadležnost Sektora za imovinsko-pravne poslove u predmetima drugostepenog postupka u funkcionalnom smislu određena je Zakonom o ministarstvima.<sup>20</sup> U skladu sa ovim zakonom, obrazovano je Ministarstvo finansija i određen delokrug poverenih poslova, a u okviru toga i poslovi iz oblasti imovinsko-pravnih i svojinskih odnosa (javna svojina, svojinsko-pravni odnosi, eksproprijacija, restitucija i dr) i, posebno, propisana je nadležnosti za postupanje u predmetima drugostepenog upravnog postupka u oblastima iz delokruga ministarstva, u skladu sa zakonom (čl. 3).

**Procesna nadležnost Sektora.** Nadležnost Sektora za imovinsko-pravne poslove u predmetima drugostepenog postupka u procesnom smislu, međutim veoma je složeno, posebno imajući u vidu okolnost da je, sa jedne strane drugostepeno postupanje propisano novim Zakonom o opštem upravnom postupku (čl. 151–174),<sup>21</sup> a sa druge, brojnim posebnim upravnim postupcima koji su propisani zakonima koji regulišu pojedine oblasti iz delokruga poslova Sektora.

**Odnos opšteg i posebnih upravnih postupaka.** U stručnim radovima se ističe da je „najčešće odstupanje od opšteg upravnog postupka u brojnim posebnim upravnim postupcima vezano za često korišćenje zakonske mogućnosti za izostanka žalbe, iako se ne radi o prvostepenom rešenju samostalnog organa uprave, u slučaju kada postoji neposredno viši organ koji bi mogao da odlučuje o žalbi. Time se stranci neopravdano uskraćuje mogućnost da pred drugostepenim organom zaštiti svoja prava i pravne interese“.<sup>22</sup>

## POSTUPANJE SEKTORA ZA IMOVINSKO-PRAVNE POSLOVE U PREDMETIMA DRUGOSTEPENOG POSTUPKA

**Posebni imovinsko-pravni upravni postupci.** Prema novom ZUP-u pojedina pitanja upravnog postupka mogu se posebnim zakonom urediti ako je to u pojedinim upravnim oblastima neophodno, ako je to u saglasnosti sa osnovnim načelima ZUP-a i posebno, „ako se ne smanjuje nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka zajemčenih ovim zakonom“ (čl. 3. st. 2).<sup>23</sup> S tim u vezi, za Sektor za imovinsko-pravne poslove posebno je značajna ova odredba novog ZUP-a koja se odnosi na međusobne odnose opšteg i posebnog upravnog postupka pošto u predmetima drugostepenog postupka Sektor postupa po brojnim zakonima koji regulišu posebne imovinsko-pravne obla-

20 Zakon o ministarstvima, „Službeni glasnik RS“, br. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015.

21 Zakon o opštem upravnom postupku, „Službeni glasnik RS“, br. 18/2016.

22 Uporedi: Zoran Lončar, *Ostvarivanje prava građana u posebnim upravnim postupcima*, Zbornik radova „Aktuelna pitanja savremenog zakonodavstva“, Savez udruženja pravnika Srbije i Republike Srpske, Beograd, 2017, str. 173–190.

23 S tim u vezi, ZUP propisuje da se posebni zakoni kojima su uređena pojedina pitanja upravnog postupka u pojedinim upravnim oblastima, uskladiće se sa odredbama ovog zakona (čl. 3) do 1. juna 2018. godine (čl. 214).

sti, ali istovremeno i po procesnim odredbama Zakona o opštem upravnom postupku.

Drugostepeni predmeti Sektora. Internim aktima Ministarstva,<sup>24</sup> Sektoru za imovinsko-pravne poslove povereno je rešavanje u drugostepenom upravnom postupku u predmetima (Odeljenje za upravne poslove): eksproprijacije; samovlasnog zauzeća zemljišta u državnoj i društvenoj svojini; građevinskog zemljišta; nacionalizacije; agrarne reforme; kolonizacije; arondacije; tapije; vraćanje seoskih utrina i pašnjaka selima na korišćenje; vraćanje imovine zemljoradničkim zadrugama; nadziđivanja i pretvaranja zajedničkih prostorija u stanove, odnosno rešavanje u drugostepenom upravnom postupku u predmetima (Odeljenje za restituciju): po žalbama na prvostepena rešenja Agencije za restituciju u predmetima vraćanja imovine oduzete posle Drugog svetskog rata po svim osnovama, kao i po žalbama na prvostepena rešenja komisija za vođenje postupka donetih na osnovu Zakona o načinu i uslovima priznavanja prava i vraćanju zemljišta koje je prešlo u društvenu svojinu po osnovu poljoprivrednog zemljišnog fonda i konfiskacijom zbog neizvršenih obaveza iz obaveznog otkupa poljoprivrednih proizvoda.

**Zakoni koje neposredno primenjuje Sektor.** U predmetima drugostepenog postupka Sektor za imovinsko-pravne poslove postupa prema brojnim zakonima koji se neposredno odnose na oblast imovinsko-pravnih odnosa, i o kojima će biti reč u ovoj analizi, posebno:

- Zakon o eksproprijaciji („Sl. glasnik RS“, br. 53/95, 23/01-SUS, 20/09, 55/13-US i 106/16-autentično tumačenje)
- Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju („Sl. glasnik RS“, br. 72/11, 108/13, 142/14 i 88/15-odluka US)
- Zakon o zadrugama („Sl. glasnik RS“, broj 112/15)
- Zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu („Sl. glasnik RS“, broj 64/15)
- Zakon o načinu i uslovima priznavanja prava i vraćanju zemljišta koje je prešlo u društvenu svojinu po osnovu poljoprivrednog zemljišnog fonda i konfiskacijom zbog neizvršenih obaveza iz obaveznog otkupa poljoprivrednih proizvoda („Sl. glasnik RS“, br. 1/91, 20/92 i 42/98)
- Zakon o nadziđivanju zgrada i pretvaranju zajedničkih prostorija u stanove („Sl. glasnik SRS“, br. 24/88 i „Sl. glasnik RS“, br. 46/94).

**Ostali zakoni koje nesporedno primenjuje Sektor.** Osim navedenih, Sektor za imovinsko-pravne poslove u svom postupanju primenjuje i niz drugih zakona, između ostalog:

- Zakon o javnoj svojini („Sl. glasnik RS“, br., 72/11, 88/13, 105/14, 104/16 i dr. zakon i 108/16)
- Zakon o raspravljanju imovinskih odnosa nastalih samovlasnim zauzećem zemljišta u društvenoj svojini („Sl. glasnik SRS“, br. 20/77 i 52/87)

<sup>24</sup> Ministarstvo finansija, *Informator o radu Ministarstva finansija*, maj 2017, str. 45–45. (Izvor: <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=9056>)

- Zakon o vraćanju utrina i pašnjaka selima na korišćenje („Sl. glasnik RS“, broj 16/92)
- Zakon o planiranju i izgradnji („Sl. glasnik RS“, br.72/2009, 81/2009 – ispr., 64/2010 – odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – odluka US, 50/2013 – odluka US, 98/2013 – odluka US, 132/2014 i 145/2014)
- Zakon o poljoprivrednom zemljištu („Sl. glasnik RS“, br. 62/06, 65/08 – dr. zakon, 41/09 i 112/15)
- Zakon o pretvaranju društvene svojine na poljoprivrednom zemljištu u druge oblike svojine („Sl. glasnik RS“, br. 49/92, 54/96 i 62/06-dr. zakon)
- Zakon o pravobranilaštvu („Sl. glasnik RS“, broj 55/14)
- Zakon o nasleđivanju („Sl. glasnik RS“, br. 46/95, 101/03-odluka USRS i 6/15).

a) *Postupanje Sektora za imovinsko-pravne poslove u drugostepenim predmetima eksproprijacije*

Zakon o eksproprijaciji<sup>25</sup> propisuje da se nepokretnosti mogu eksproprijirati ili se svojina na njima može ograničiti samo u javnom interesu utvrđenom na osnovu zakona, uz naknadu koja ne može biti niža od tržišne, zatim da se javni interes za eksproprijaciju nepokretnosti utvrđuje zakonom ili odlukom Vlade, kao i da se danom pravosnažnosti rešenja o eksproprijaciji menja sopstvenik na eksproprijisanoj nepokretnosti. (čl. 1).

Postupak eksproprijacije je poseban upravni postupak, iako Zakon o eksproprijacijine sadrži izričite odredbe o subsidijarnoj primeni pravila Zakona o opštem upravnom postupku. Do zaključka da li se i u kojim se situacijama u postupku eksproprijacije primenjuju pravila opšteg upravnog postupanja, dolazi se posrednim putem na osnovu konteksta i formulacija odredbi u Zakonu o eksproprijaciji u kojima se koriste pojedini izrazi karakteristični za upravno postupanje (npr. „stranka“, „prvostepeno rešenje“ „žalba“, „drugostepeni postupak“ i sl.).

Nadležnost Sektora za imovinsko-pravne poslove da odlučuje u drugostepenim predmetima po žalbi protiv prvostepenog rešenja donetog po predlogu za eksproprijaciju utvrđeno je odredbom Zakona o eksproprijaciji koja propisuje da „po žalbi protiv prvostepenog rešenja donetog po predlogu za eksproprijaciju rešava ministarstvo nadležno za poslove finansija“ (čl. 29). Međutim, pošto Zakon o eksproprijaciji ne sadrži odredbe o postupku po žalbi (već samo određuje nadležnost za odlučivanje o žalbi u drugom stepenu), u postupku po žalbi u predmetima eksproprijacije subsidijarno se primenjuju odredbe Zakona o opštem upravnom postupku koje regulišu drugostepeni postupak.

25 Zakon, o eksproprijaciji, „Službeni list SRJ“, br. 53/1995, 16/2001; „Službeni glasnik RS“, br. 20/2009, 55/2013.

b) *Postupanje Sektora za imovinsko-pravne poslove u drugostepenim predmetima vraćanja oduzete imovine i obeštećenja (restitucija)*

Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju<sup>26</sup> uređuje uslove, način i postupak vraćanja oduzete imovine i obeštećenja za oduzetu imovinu, koja je na teritoriji Republike Srbije primenom propisa o agrarnoj reformi, nacionalizaciji, sekvestraciji, kao i drugih propisa, na osnovu akata o podržavljenju, posle 9. marta 1945. godine oduzeta od fizičkih i određenih pravnih lica i prenesena u opštenarodnu, državnu, društvenu ili zadružnu svojinu. (čl. 1).

Postupak vraćanja oduzete imovine i obeštećenja (restitucija) je posebna upravni postupak. Prema Zakonu o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, na pitanja koja nisu uređena ovim zakonom primenjivati odredbe zakona kojim se uređuje opšti upravni postupak (čl. 11).

Nadležnost Sektora za imovinsko-pravne poslove da odlučuje u drugostepenim predmetima vraćanja oduzete imovine i obeštećenja (restitucija) propisana je odredbom ovog Zakona prema kojoj se „žalba protiv prvostepenog rešenja Agencije za restituciju donetog po zahtevu za vraćanje oduzete imovine i obeštećenje podnosi ministarstvu nadležnom za poslove finansija“ (čl. 48).

Kao što je istaknuto, Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju predviđa da se protiv prvostepenog rešenja Agencije za restituciju može izjaviti žalba ministarstvu nadležnom za poslove finansija, kao drugostepenom organu. Međutim u praksi se, osim slučajeva podnošenja žalbe protiv rešenja (područnih jedinica) Agencije, javljaju i slučajevi podnošenja žalbi protiv zaključaka Agencije za restituciju. Pošto prema ovom ZUP-u protiv zaključka nije dopuštena posebna žalba, to znači da ni Sektor više neće odlučivati o zaključku (područne jedinice) Agencije za restituciju u drugostepenom upravnom postupku.

c) *Postupanje Sektora za imovinsko-pravne poslove u drugostepenim predmetima pravnog položaja zadruga*

Zakon o zadrugama<sup>27</sup> uređuje pravni položaj zadruga, njihovo osnivanje, upravljanje i organi zadruga, sticanje i prestanak statusa zadrugara, knjiga zadrugara, imovina i poslovanje zadruga, fondovi, raspodela dobiti i pokriće gubitaka u zadrugama, prestanak zadruga, zadružni savezi, složene zadruga, registracija zadruga, zadružna revizija, kao i druga pitanja značajna za položaj i rad zadruga (čl. 1).

Postupci u vezi sa pravnim položajem zadruga su posebni upravni postupci, iako Zakon o zadrugama ne sadrži izričite odredbe o subsidijarnoj primeni pravila Zakona o opštem upravnom postupku. Do zaključka da li se i u kojim se situacijama u postupcima u vezi sa pravnim položajem zadruga

26 Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, „Službeni glasnik RS“, br. 72/2011, 108/2013, 142/2014.

27 Zakon o zadrugama, „Sl. glasnik RS“, broj 112/2015.

primenjuju pravila opšteg upravnog postupanja, dolazi se posrednim putem na osnovu konteksta i formulacija odredbi u zakonu u kojima se koriste pojedini izrazi karakteristični za upravno postupanje (npr. „zahtev“, „dozvola“, „rešenje ministarstva“ „upravni spor „ i sl.).

Karakteristično za upravno postupanje u vezi sa pravnim položajem druga je da se ne predviđa nadležnost za drugostepeno postupanje, jer žalba nije dopuštena, već se predviđa mogućnost pokretanja upravnog spora. Tako, na osnovu zahteva zadružnog saveza, ministarstvo donosi rešenje kojim se izdaje dozvola za obavljanje zadružne revizije ili se zahtev za izdavanje dozvole odbija, s tim što se protiv ovog rešenja ne može izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor u skladu sa zakonom (čl. 87).

*d) Postupanje Sektora za imovinsko-pravne poslove u drugostepenim predmetima pretvaranja prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu*

Zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu<sup>28</sup> uređuje pravo i uslove za pretvaranje prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu za lica, nosioce prava korišćenja, na izgrađenom i neizgrađenom građevinskom zemljištu, na kome je kao titular prava svojine upisana Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, zatim mogućnost zasnivanja zakupa na građevinskom zemljištu, kao i druga pitanja kojima se uređuju odnosi nastali pretvaranjem prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu (čl. 2, st. 1).

Postupak pretvaranja prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu je posebna upravni postupak. Prema Zakonu o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu, na pitanja postupka koja nisu uređena ovim zakonom, primenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje opšti upravni postupak. (čl. 1, st. 2).

Nadležnost Sektora za imovinsko-pravne poslove da odlučuje u drugostepenim predmetima pretvaranja prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu propisana je odredbom ovog Zakona prema kojoj se „protiv rešenja kojim se utvrđuje pravo na pretvaranje prava korišćenja u pravo svojine na katastarskoj parceli koja je predmet zahteva može se podneti žalba u roku od 15 dana od dana dostavljanja rešenja, po kojoj rešava ministarstvo nadležno za poslove finansija u roku od 30 dana“ (čl. 15).

---

28 Zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu, „Sl. glasnik RS“, br. 64/2015.

f) *Postupanje Sektora za imovinsko-pravne poslove u drugostepenim predmetima nadziđivanja zgrada i pretvaranju zajedničkih prostorija u stanove*

Zakon o nadziđivanju zgrada i pretvaranju zajedničkih prostorija u stanove<sup>29</sup> uređuje uslove, način i postupak nadziđivanja stambenih i poslovno-stambenih zgrada u društvenoj svojini radi izgradnje stanova i pretvaranja zajedničkih prostorija u stanove, kao i pretvaranje zajedničkih prostorija u ateljea i poslovne prostorije, kad nisu ispunjeni propisani posebni tehnički uslovi da se pretvore u stanove. (čl. 1).

Postupak nadziđivanja zgrada, pretvaranja zajedničkih prostorija u stanove, kao i pretvaranja zajedničkih prostorija u stanove, odnosno pretvaranja zajedničkih prostorija u ateljea i poslovne prostorije je poseban upravni postupak, iako ovaj Zakon ne sadrži izričite odredbe o subsidijarnoj primeni pravila Zakona o opštem upravnom postupku. Do zaključka da li se i u kojim se situacijama primenjuju pravila opšteg upravnog postupanja, dolazi se posrednim putem na osnovu konteksta i formulacija odredbi u ovog Zakonu u kojima se koriste pojedini izrazi karakteristični za upravno postupanje (npr. „rešenje“, „žalba“ i sl.).

Pošto Zakon o nadziđivanju zgrada i pretvaranju zajedničkih prostorija u stanove ne sadrži odredbe o postupku po žalbi (već samo predviđa pravo na žalbu), u postupku po žalbi Sektor za imovinsko-pravne poslove u drugostepenim predmetima protiv prvostepenog rešenja o nadziđivanju zgrada, pretvaranju zajedničkih prostorija u stanove, pretvaranju zajedničkih prostorija u stanove i pretvaranju zajedničkih prostorija u ateljea i poslovne prostorije, subsidijarno se primenjuju odredbe Zakona o opštem upravnom postupku koje regulišu drugostepeni postupak.

g) *Postupanje Sektora za imovinsko-pravne poslove u drugostepenim predmetima priznavanja prava i vraćanju zemljišta koje je prešlo u društvenu svojinu*

Zakon o načinu i uslovima priznavanja prava i vraćanju zemljišta koje je prešlo u društvenu svojinu po osnovu poljoprivrednog zemljišnog fonda i konfiskacijom zbog neizvršenih obaveza iz obaveznog otkupa poljoprivrednih proizvoda<sup>30</sup> propisuje da će se zemljište oduzeto po osnovu Zakona o poljoprivrednom zemljišnom fondu društvene svojine i dodeljivanju zemlje poljoprivrednim organizacijama<sup>31</sup> i zemljište konfiskovano zbog neizvrše-

29 Zakon o nadziđivanju zgrada i pretvaranju zajedničkih prostorija u stanove, „Sl. glasnik SRS“, br. 24/1988, „Sl. glasnik RS“, br. 46/1994.

30 Zakon o načinu i uslovima priznavanja prava i vraćanju zemljišta koje je prešlo u društvenu svojinu po osnovu poljoprivrednog zemljišnog fonda i konfiskacijom zbog neizvršenih obaveza iz obaveznog otkupa poljoprivrednih proizvoda, „Sl. glasnik RS“, br. 1/1891, 20/1992, 42/1998.

31 Zakon o poljoprivrednom zemljišnom fondu društvene svojine i dodeljivanju zemlje poljoprivrednim organizacijama, „Službeni list FNRJ“, br. 22/1953, „Službeni list SFRJ“,



nih obaveza iz obaveznog otkupa poljoprivrednih proizvoda po propisima o obaveznom otkupu vrati u svojinu ranijem sopstveniku, odnosno njegovom pravnom sledbeniku, pod uslovima, na način i po postupku utvrđenim ovim zakonom. Predmet vraćanja po odredbama ovog zakona je zemljište koje se nalazi u društvenoj svojini na dan podnošenja zahteva. U slučaju kad su na zemljištu izgrađeni objekti trajnog karaktera čija vrednost prelazi vrednost tog zemljišta ili su podignuti trajni zasadi u kompleksu većem od tri hektara koji su mlađi od 15 godina, kao i zemljište koje se koristi kao fudbalsko igralište (sportski tereni), ranijem sopstveniku na ime naknade daće se u svojinu drugo odgovarajuće zemljište (po površini i kvalitetu), a ako takvog zemljišta nema, odnosno ako se ne može obezbediti, isplatiće mu se novčana naknada u visini tržišne vrednosti, ukoliko se stranke drukčije ne sporazumeju. Kad zemljište ima status neizgrađenog gradskog građevinskog zemljišta, raniji sopstvenik tog zemljišta ima pravo na naknadu (u obliku i visini) koja pripada ranijem sopstveniku gradskog građevinskog zemljišta za oduzeto neizgrađeno gradsko građevinsko zemljište, po zakonu kojim se uređuje građevinsko zemljište, ako mu naknada za to zemljište već nije isplaćena. (čl. 1).

Postupak vraćanja zemljišta koje je prešlo u društvenu svojinu po osnovu poljoprivrednog zemljišnog fonda i konfiskacijom zbog neizvršenih obaveza iz obaveznog otkupa poljoprivrednih proizvoda je poseban upravni postupak, iako ovaj Zakon ne sadrži izričite odredbe o subsidijarnoj primeni pravila Zakona o opštem upravnom postupku. Do zaključka da li se i u kojim se situacijama primenjuju pravila opšteg upravnog postupanja, dolazi se posrednim putem na osnovu konteksta i formulacija odredbi u ovom Zakonu u kojima se koriste pojedini izrazi karakteristični za upravno postupanje (npr. „postupka po zahtevu“ „rešenje donosi“ „žalba protiv rešenja“ i sl.).

Nadležnost Sektora za imovinsko-pravne poslove da odlučuje u drugostepenim predmetima vraćanja zemljišta koje je prešlo u društvenu svojinu po osnovu poljoprivrednog zemljišnog fonda i konfiskacijom zbog neizvršenih obaveza iz obaveznog otkupa poljoprivrednih proizvoda propisana je odredbom ovog Zakona prema kojoj se „žalba protiv rešenja komisije kojim je odlučeno o zahtevu, podnosi se Upravi za imovinsko-pravne poslove u sastavu Ministarstva finansija“. (čl. 10). U žalbenom postupku po ovim predmetima, subsidijarno se primenjuju odredbe Zakona o opštem upravnom postupku koje regulišu drugostepeni postupak.

## **NOVINE U POSTUPKU PO ŽALBI OD ZNAČAJA ZA POSTUPANJE SEKTORA ZA IMOVINSKI-PRAVNE POSLOVE U DRUGOSTEPENIM PREDMETIMA**

Nov Zakon o opštem upravnom postupku sadrži određene novine (npr. odricanje i odustanak od žalbe) koje se odnose i na drugostepeno postupanje

---

br. 10/1965, „Službeni glasnik SRS“, br. 51/1971, 52/1973, „Službeni list SAPV“, br. 26/1972).

iz nadležnosti Sektora za imovinski-pravne poslove, i koje se primenjuju od 1 juna 2017. godine.

**Žalba.** Pravo na žalbu spada u osnovna Ustavom zajamčena procesna prava građana (član 36. stav 2. Ustava). U ZUP-u, pravo na žalbu ima rang načela (čl. 13). Ono je izraženo pravilom po kojem ovlašćeno lice ima pravo da izjavi žalbu protiv svakog prvostepenog rešenja donesenog u upravnom postupku. Žalba je redovno pravno sredstvo u upravnom postupku zato što se može, po pravilu, izjaviti protiv svih prvostepenih rešenja, kao i zato što je njom obuhvaćen najširi krug razloga (osnova) za pobijanje pomenutih akata – bilo koji oblik nezakonitosti i necelishodnost.

Novina u ZUP-u je da se prvostepeni zaključci, za razliku od rešenja, ne mogu neposredno napadati žalbom, već isključivo žalbom protiv rešenja kojim je okončan upravni postupak (čl. 146, st. 3).

**Isključenost žalbe.** Pravo na žalbu može da se isključi ZUP-om ili posebnim zakonom. ZUP isključuje pravo na žalbu protiv rešenja kojim je odobreno vraćanje u pređašnje stanje, izuzev ako je predlog bio neblagovremen ili nedozvoljen (čl. 83, st. 7), protiv rešenja kojim se menja i poništava rešenje u vezi sa upravnim sporom (čl. 188, st. 1) i rešenja kojim se dozvoljava ponavljanje postupka (čl. 188, st. 2).

**Rok za žalbu.** ZUP predviđa određene novine u vezi sa postupkom po žalbi. Tako, u pogledu roka, ZUP predviđa da se žalba podnosi u roku od 15 dana od obaveštavanja stranke o rešenju, ako zakonom nije drukčije propisano. Kad organ ne izda rešenje u zakonom propisanom roku žalba može da se podnese posle isteka tog roka, a najkasnije u roku od godinu dana od isteka tog roka. (čl. 153).

**Odricanje i odustanak od žalbe.** Kao novinu ZUP predviđa da stranka može da se odrekne prava na žalbu od kada je obaveštena o rešenju do isteka roka za žalbu, s tim što odricanje od prava na žalbu ne može da se opozove. (čl. 156). Osim toga, ZUP predviđa da žalilac može odustati od žalbe dok ne bude obavešten o rešenju kojim je odlučeno o žalbi, s tim što odustanak od žalbe ne može da se opozove. (čl. 157).

**Odbacivanje žalbe.** U pogledu postupanja drugostepenog organa po žalbi ZUP predviđa da drugostepeni organ rešenjem odbacuje žalbu koja nije blagovremena, nije dozvoljena, koju je izjavilo neovlašćeno lice ili koja nije uređena u roku koji je organ odredio. Ako žalbu ne odbaci, drugostepeni organ može odbiti žalbu, poništiti rešenje u celini ili delimično i sam odlučiti o upravnoj stvari, poništiti rešenje i vratiti predmet prvostepenom organu na ponovni postupak, ili ga izmeniti. Drugostepeni organ odlučuje o žalbi na osnovu činjeničnog stanja koje je utvrdio prvostepeni ili drugostepeni organ. (čl. 167).

**Usvajanje žalbenog zahteva.** Drugostepeni organ ispituje pobijano rešenje u granicama žalbenog zahteva, pošto prethodno utvrdi da li se žalbeni zahtev sastoji od traženja da se pobijano rešenje izmeni, da se poništi u celini ili delimično ili da se poništi u celini ili delimično uz donošenje novog rešenja kojim se drukčije odlučuje o upravnoj stvari. Drugostepeni organ ispituje postojanje razloga za pobijanje rešenja koji su navedeni u žalbi, a po službenoj

dužnosti ispituje postojanje razloga za poništavanje iz člana 183. ovog zakona i nadležnost prvostepenog organa. Drugostepeni organ može da usvoji žalbeni zahtev i iz razloga koji nisu navedeni u žalbi. (čl. 168).

**Izmena prvostepenog rešenja.** Drugostepeni organ može da izmeni pobijano rešenje u korist žaliloca i mimo žalbenog zahteva, ali samo u okviru zahteva koji je žalilac postavio u prvostepenom postupku i ako time ne vređa pravo trećih lica. Drugostepeni organ može da izmeni pobijano rešenje na štetu žaliloca, ali samo iz razloga za poništavanje iz člana 183. ili ukidanje rešenja iz člana 184. ovog zakona. (čl. 169). Ako drugostepeni organ nađe da je pobijano rešenje zakonito i pravilno, ali da se cilj zbog koga je ono doneto može postići i drugim sredstvima povoljnijim po stranku, izmeniće prvostepeno rešenje u tom smislu. (čl. 172).

**Odbijanje žalbenog zahteva.** Drugostepeni organ će odbiti žalbu ako nađe: 1) da je prvostepeni organ pravilno sproveo postupak i da je pobijano rešenje zakonito i pravilno; 2) da je u prvostepenom postupku bilo nedostataka koji nisu uticali na zakonitost i pravilnost pobijanog rešenja; 3) da je pobijano rešenje zasnovano na zakonu, ali iz drugih razloga, a ne onih koji su navedeni u obrazloženju rešenja. (čl. 170).

**Vraćanje predmeta prvostepenom organu na ponovni postupak.** Drugostepeni organ sam ili preko prvostepenog ili zamoljenog organa dopunjava postupak ako nađe da je činjenično stanje pogrešno ili nepotpuno utvrđeno ili ponavlja ceo postupak ili njegov deo ako nađe da je učinjena povreda pravila postupka koja je uticala na zakonitost i pravilnost pobijanog rešenja. U tom slučaju drugostepeni organ poništava pobijano rešenje i sam odlučuje o upravnoj stvari ako nađe da se na osnovu činjenica utvrđenih u dopunjenom postupku mora rešiti drukčije nego što je rešena prvostepenim rešenjem. Ako drugostepeni organ nađe da će nedostatke prvostepenog postupka brže i ekonomičnije otkloniti prvostepeni organ, on će svojim rešenjem poništiti prvostepeno rešenje i vratiti predmet prvostepenom organu na ponovni postupak. U tom slučaju, drugostepeni organ je dužan da svojim rešenjem ukaže prvostepenom organu u kom pogledu treba dopuniti postupak, a prvostepeni organ je dužan u svemu da postupi po drugostepenom rešenju i da, bez odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana od prijema predmeta, donese novo rešenje. Protiv novog rešenja stranka ima pravo na žalbu. Po poništavanju pobijanog rešenja drugostepeni organ će proslediti predmet na ponovni postupak prvostepenom organu, samo ako je potrebno da se u toj upravnoj stvari donese novo rešenje. Drugostepeni organ poništava prvostepeno rešenje i sam odlučuje o upravnoj stvari i ako nađe da je u pobijanom rešenju pogrešno primenjeno materijalno pravo ili dokazi pogrešno ocenjeni ili da je iz utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak o činjeničnom stanju ili da nije pravilno primenjeno ovlašćenje za odlučivanje po slobodnoj oceni. (čl. 171).

**„Ćutanje“ prvostepenog organa.** Kad prvostepeni organ nije izdao rešenje u zakonom određenom roku, drugostepeni organ zahteva da mu prvostepeni organ saopšti zašto blagovremeno nije izdao rešenje. Ako drugostepeni organ nađe da prvostepeni organ nije izdao rešenje u zakonom određenom roku iz opravdanog razloga, produžava rok za izdavanje rešenja za onoliko

koliko je trajao opravdani razlog, a najduže za 30 dana. Ako drugostepeni organ nađe da ne postoji opravdani razlog zbog koga rešenje nije izdato u zakonom određenom roku, on sam odlučuje o upravnoj stvari ili nalaže prvostepenom organu da izda rešenje u roku ne dužem od 15 dana. Ako prvostepeni organ ponovo ne izda rešenje u roku koji je odredio drugostepeni organ, on sam odlučuje o upravnoj stvari. (čl. 173).

**Rok za drugostepeno rešenje.** Rešenje kojim se odlučuje o žalbi izdaje se bez odlaganja, a najkasnije u roku od 60 dana od kada je predata uredna žalba, izuzev ako zakonom nije propisan kraći rok. (čl. 174).

## ZAKLJUČAK

Na osnovu uporedne analize inovacija u novom Zakonu o opštem upravnom postupku sa stanovišta nadležnosti Sektora za imovinsko-pravne poslove može se zaključiti da postoje značajne novine u upravnom postupku koje se odnose na dosadašnje upravno postupanje Sektora u drugostepenim predmetima, ali i u odnosu na upravno postupanje Sektora uopšte.

**Upravna stvar.** Pre svega, postupanje Sektor za imovinsko-pravne poslove u drugostepenim predmetima mora se odvijati u kontekstu novog, znatno proširenog, koncepta „upravne stvari“ koji se u punom obimu primenjuje od 1. juna 2017. godine i koji osim dosadašnjeg odlučivanja o pravima, obavezama i pravnim interesima stranke, obuhvata još i donošenje garantnog akta, sklapanje upravnih ugovora, vršenja upravnih radnji i pružanja javnih usluga. Iako još nema praktičnih slučajeva ovih posebnih upravnih situacija, postoje moguće situacije u kojima bi se tim povodom Sektor pojavio kao drugostepena instanca.

**Posebni upravni postupci.** Posebna situacija u postupanju Sektora vezana je za „posebne“ upravne postupke koji su predviđeni posebnim zakonima. S obzirom da je u praksi Sektora postupanje u drugostepenim predmetima po osnovu posebnih zakona pravilo (eksproprijacija, restitucija i sl.), to se u postupanju Sektora u drugostepenim predmetima mora strogo voditi računa o normi novog ZUP-a (čl. 3) da se pojedina pitanja upravnog postupka mogu posebnim zakonom urediti ako je to u pojedinim upravnim oblastima neophodno, ako je to u saglasnosti sa osnovnim načelima ZUP-a i posebno, „ako se ne smanjuje nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka zajemčenih ovim zakonom“ (čl. 3. st. 2). Iako ZUP propisuje da će se posebni zakoni kojima su uređena pojedina pitanja upravnog postupka u pojedinim upravnim oblastima uskladiti sa ZUP-om do 1. juna 2018. godine (čl. 214), u postupanju Sektora o ovome treba posebno voditi računa i što pre otpočeti sa praksom po osnovu ove orijentacije.

**Pribavljanja podataka po službenoj dužnosti.** Iako ZUP propisuje obavezu pribavljanja podataka iz službene evidencije po službenoj dužnosti (čl. 103) kao obavezu organ u prvostepenom postupku, ova se obaveza analogno primenjuje i u drugostepenom postupanju. Sa stanovišta postupanje Sektora

u drugostepenim predmetima, obaveza pribavljanja podataka iz službene evidencije po službenoj dužnosti postojaće u situaciji kada u postupku po žalbi drugostepeni organ dopunjava postupak ako nađe da je činjenično stanje pogrešno ili nepotpuno utvrđeno (čl. 171).

**Zaključak i „procesno rešenje“.** U praksi Sektora do sada su bile česte situacije podnošenja žalbi protiv zaključaka (npr. kod restitucije). Međutim, pošto prema ovom ZUP-u protiv zaključka nije dopuštena posebna žalba (čl. 146), to znači da ni Sektor više neće odlučivati o žalbi na zaključak u drugostepenim predmetima. Sa druge strane, kako ZUP umesto dosadašnjeg zaključka o obustavi postupka zbog odustanka stranke od zahteva, odnosno zaključka o obustavi postupka zbog odustanka žalioaca od žalbe, uvodi novu kategoriju „procesnog rešenja“, Sektor će u drugostepenim predmetima odlučivati o rešenju o obustavi postupka zbog odustanka stranke od zahteva (čl. 98, 108), odnosno o rešenju o obustavi postupka zbog odustanka žalioaca od žalbe (čl. 157).

*Prof. dr Stevan Lilić\**

## THE NEW LAW ON GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE AND SECOND INSTANCE PROCEDURE IN ADMINISTRATIVE PROPERTY MATTERS

### Summary

*The main motive for adopting a new Law on General Administrative Procedure are enhancing general legal security and protection of the legitimate rights, interests and obligations of the parties in the procedure, decreasing the number of particular administrative procedures, as well as harmonizing decision-making in the administrative procedure with the principles of the European Space and other contemporary tendencies, which is of particular significance in the process of the European integration of Serbia. The general administrative procedure rests on unified general rules of administrative procedure in the process of adopting administrative decisions, while a special administrative procedure rests on special rules of administrative procedure in the process of adopting administrative decisions. Special administrative procedures represent exceptions from the general administrative procedure. As these exceptions from the general administrative procedure can be numerous and various (depending on the specific situation), the result is that special administrative procedures specific are also numerous and various. For the Department for Administrative Property Mat-*

\* Stevan Lilić, PhD. Professor of Law, Faculty of Law University of Belgrade, Head of Project. 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 Education, Science and Technological Development of the Republic of Serbia.

*ters of the Ministry of Finance, of particular significance in the provision of the new Law on General Administrative Procedure which regulates the relationship between general and the special and procedures, as the Department decides in the second instance in regards to numerous laws that deal with administrative property matters, but also on the basis of the Law on General Administrative Procedure.*

*Key words: General administrative procedure. Special administrative procedure. Second instance administrative procedure. Department for Administrative Property Matters of the Ministry of Finance.*