

Prof. dr Stevan Lilić*

ŽALBA I PRIGOVOR U NACRTU ZAKONA O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU SRBIJE

Apstrakt

U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2014. godinu između ostalog se navodi da „tek treba usvojiti nov zakon o upravnom postupku”. Sredinom 2013. godine, ranije Ministarstvo pravde i državne uprave Srbije objavilo je Radnu verziju Nacrta Zakona o opštem upravnom postupku. U međuvremenu formirano je posebno Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, koje je Nacrtom Akcionog plana za sprovođenje reforme javne uprave Srbije za period od 2014. do 2016. godine predviđeno da izradi Nacrt Zakona o opštem upravnom postupku. Međutim, taj Nacrt je još uvek u nadležnosti Ministarstva pravde. Uočava se slab kvalitet Obrazloženja Nacrta, protivrečne formulacije o predmetu regulacije, o upravnoj stvari i dr. U odnosu na postojeći Zakon o opštem upravnom postupku (ZUP), Nacrt ZUP-a sadži određene izmene i dopune u pogledu pravnih sredstava. S jedne strane, određena pravna sredstva zadržava (žalba, ponavljanje postupka, menjanje i poništavanje rešenja u vezi sa upravnim sporom, poništavanje i ukidanje po osnovu službenog nadzora i oglašavanje rešenja ništavim), s druge, uvodi novo (prigovor) i, konačno, neka postojeća izostavlja (ukidanje i menjanje pravnosnažnog rešenja uz pristanak ili po zahtevu stranke, vanredno ukidanje). U radu je dat detaljni osvrt na žalbu i prigovor, uz komparativni osvrt na Zakon o općem upravnom postupku Hrvatske i Nacrt Zakona o opštem upravnom postupku Crne Gore.

Ključne reči: Nacrt Zakona o opštem upravnom postupku Srbije. – Žalba i prigovor u upravnom postupku.

1. PROTIVREČNOSTI U VEZI SA DONOŠENJEM NOVOG ZUP-A SRBIJE

1.1. Izveštaji Evropske unije o napretku Srbije o upravnom postupku

Zanimljiva je okolnost da je prema Akcionom planu za sprovođenje reforme državne uprave za period 2004. do 2008. godine¹ bilo predviđeno da se nov Zakon o opštem upravnom postupku (ZUP) usvoji u poslednjem kvartalu

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

2004. godine. Skoro deset godina kasnije, ovaj je zakon još uvek „u proceduri”. Takođe je zanimljivo da se ovaj zakon u više navrata našao i u dokumentima Evropske unije, posebno u tzv. izveštajima o napretku u kojima se, u poglavljima o „vladavini prava”, posebno spominje ZUP kao zakon koji treba „harmonizovati” sa evropskim standardima jer je to jedan od niza uslova koje zakonodavstvo Srbije treba da ispuni na putu evropskih integracija.² Još 2006. godine u *Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije*, između ostalog se navodi (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 za 2009. godinu*, između ostalog se navodi (str. 9): „Međutim, zakonodavni okvir koji reguliše državnu upravu još nije dovršen. Zakon o opštem upravnom postupku, Zakon o upravnim sporovima, ažurirani akcioni planovi za sprovođenje strategije reforme državne uprave i relevantni podzakonski akti još nisu usvojeni. Preduzeti su samo početni koraci za uvođenje konkretnih mera u borbi protiv korupcije u državnoj upravi, a dalja akcija ili sudska kontrola nisu adekvatni.” Slično je i sa *Izveštajem Evropske komisije o napretku Srbije za 2010. godinu* (str. 8): „Zakon o upravnim sporovima, kojim se uređuje sudsko razmatranje upravnih akata i rad Upravnog suda, usvojen je u decembru 2009. godine. (...) Međutim, zakonodavni okvir i dalje nije zaokružen. Još nije donet Zakon o opštem upravnom postupku. Zakon o upravnom sporu nije u potpunosti usaglašen sa evropskim standardima.” Takođe i u *Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2012. godinu* navode se iste konstatacije (str. 10): „Zakonski okvir je još uvek nepotpun. Tek treba usvojiti nov zakon o upravnom postupku i o zaposlenima u lokalnoj vlasti i platama. Zakon o upravnim sporovima i dalje nije u potpunosti usaglašen sa evropskim standardima u sudskom preispitivanju upravnih akata.” Konačno, i u *Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2014. godinu* konstatuje se da (str. 13): „Nije bilo nikakvog napretka na polju odgovornosti i pružanja usluga. 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.”³

1.2 Protivrečnost u vezi sa izradom Nacrta Zakona o opštem upravnom postupku

Sredinom 2013. godine, tadašnje Ministarstvo pravde i državne uprave Srbije objavilo je *Radnu verziju Nacrta Zakona o opštem upravnom postupku*.⁴ Na internet stranici Ministarstva navodi se da je: „Radna grupa koju je for-

2 Vlada Republike Srbije, *Akcioni plan za sprovođenje reforme državne uprave za period 2004. do 2008. godine* (oktobar 2004). (Dostupan na: <http://www.prsp.sr.gov.yu/dokumenta.jsp>).

3 Između ostalog, 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 Državne zajednice Srbija i Crna Gora.

4 *Nacrt Zakona o opštem upravnom postupku i Obrazloženje Nacrta Zakona o opštem upravnom postupku* (dostupno na: <http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>).

mirao ministar pravde i državne uprave izradila radnu verziju Nacrta Zakona o opštem upravnom postupku.” Na toj internet stranici može se naći „Nacrt Zakona o opštem upravnom postupku – radna verzija”, kao i „Nacrt Zakona o opštem upravnom postupku – Obrazloženje”. Osim toga, na sajtu se mogu naći i „Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu Zakona o opštem upravnom postupku”, kao i Obrazac za komentare. Međutim, zanimljivo je da na internet stranici Ministarstva nema odluke o sastavu Radne grupe za izradu Nacrta ZUP-a, kao što je to slučaj kada su u pitanju nacrti drugih propisa.⁵

Nakon parlamentarnih izbora koji su održani u maju 2014. godine, dotadašnje Ministarstvo pravde i državne uprave reorganizovano je u dva ministarstva: *Ministarstvo pravde* i novo *Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave*. Iako bi po prirodi stvari izrada novog Zakona o opštem upravnom postupku spadala u nadležnost Ministarstva državne uprave, izrada radne verzije tog zakona i dalje je u nadležnosti Ministarstva pravde. S druge strane, na sajtu Ministarstva državne uprave može se naći *Nacrt Zakona o inspekcijском nadzoru* (koji je po svojoj tematici tzv. poseban upravni postupak).⁶

Izrada Nacrta ZUP-a odvija se u kontekstu reforme javne uprave. U dokumentu Vlade Srbije *Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2014–2016*,⁷ između ostalog, ističe se i sledeće: „Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji (Strategija RJU) obezbeđuje nastavak započetih reformskih aktivnosti u ovoj oblasti i proširuje ih na sistem javne uprave.” (str. 1)

U dokumentu pod nazivom *Nacrt Akcionog plana za sprovođenje reforme javne uprave u periodu od 2014. do 2016. godine* (avgust 2014),⁸ u poglavlju „4.2.1. Unapređenje upravnih procedura u skladu sa opštim principima tzv. Evropskog administrativnog prostora”, predviđen je i vremenski okvir (tzv. timeframe) za „Pripremu teksta Nacrta Zakona o opštem upravnom postupku kojim će se unaprediti rad organa uprave i imalaca javnih ovlašćenja i ostvarivanje i zaštita prava i pravnih interesa građana i privrednih subjekata u skladu sa opšteprihvaćim principima evropskog upravnog prava”. Prema Akcionon planu, Nacrt ZUP-a treba da izradi „ministarstvo nadležno za poslove državne uprave” (vremenski okvir: septembar 2014), s tim što nakon toga Vlada treba da uputi Predlog Zakona o opštem upravnom postupku Narodnoj skupštini na usvajanje (vremenski okvir: novembar 2014). Prema

5 Ova „netransparentnost” je u najmanju ruku neuobičajena jer se, recimo, na istoj internet stranici Ministarstva može naći „Rešenje o obrazovanju radne grupe za pripremu teksta Nacrta zakona o posredovanju u rešavanju sporova”. S druge strane, Kancelarija za regulatornu reformu i analizu efekata propisa, propisuje „Matricu rešenja o obrazovanju projektne grupe” i predviđa obavezu „informisanja donosioca odluka i zainteresovanih subjekata” (dostupno na: <http://www.ria.gov.rs/podaci/branko/Aneks%20G%20-%20Matrica%20za%20formiranje%20radne%20grupe.pdf>).

6 *Nacrt Zakona o inspekcijском nadzoru*, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (Dostupno na: <http://www.mduls.gov.rs/latinica/dokumenta-ostalo.php>).

7 *Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2014–2016*, „Službeni glasnik RS”, br. 9/2014, 42/2014. (Dostupno na: <http://www.mduls.gov.rs/latinica/index.php>).

8 *Nacrt Akcionog plana za sprovođenje reforme javne uprave u periodu od 2014. do 2016. godine*. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (dostupno na: <http://www.mduls.gov.rs/latinica/nacrt-akcionog-plana-srju.php>).

dostupnim podacima, niti je Akcioni plan usvojen, niti je Ministarstvo za državnu upravu preuzelo izradu Nacrta zakona o opštem upravnom postupku. Imajući te okolnosti u vidu, pitanje pravnih sredstava u Nacrtu Zakona o opštem upravnom postupku posmatraće se u kontekstu teksta Nacrta Zakona o opštem upravnom postupku koji je izradilo Ministarstvo pravde i državne uprave 2013. godine.

1.3. Protivrečnosti u Obrazloženju Nacrta Zakona o opštem upravnom postupku

U *Obrazloženju* Nacrta ZUP-a, kao osnovni razlog za donošenje novog ZUP-a navodi se 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.”⁹

Osim usaglašavanja sa Ustavom, u *Obrazloženju* su kao razlozi za donošenje novog ZUP-a navedeni još i „potreba usklađivanja sa proverenim aktuelnim uporednopravnim rešenjima” i „potreba usklađivanja sa međunarodnim standardima” (posebno sa načelima i pravilima Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda koju je naša zemlja ratifikovala 2003. godine). Međutim, „analiza sadržaja” tih razloga pokazuje sledeće: „Nijedan od ovih razloga ne može se prihvatiti kao osnovni, a još manje kao razlog za korenitu promenu ZUP-a. (...) Mimo hrvatskog Zakona, u Nacrtu se ne mogu prepoznati tragovi nijednog drugog „uporednopravnog” rešenja, a kamoli da su „proverena”. (...) Vezu između međunarodnih standarda i Zakona o opštem upravnom postupku teško je pronaći, pa i u Nacrtu. Veoma je malo takvih rešenja u Nacrtu, a i tamo gde se mogu eventualno prepoznati, veliko je pitanje da li im je uopšte mesto u Zakonu o opštem upravnom postupku.”¹⁰

9 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. Autor (ispravno) konstatuje: „Ako ne postoje objektivni razlozi, onda se Zakon očigledno menja zbog nekih subjektivnih razloga, jer se menja! Autoru ovog teksta nije poznato tačno koji su subjektivni razlozi doveli do pisanja potpuno novog Zakona o opštem upravnom postupku. Poznato mu je da neki teoretičari godinama pokušavaju da u propise unesu svoje teorijske ideje, ali je izgleda sada došlo vreme da to i realizuju” (str. 88).

10 D.Milkov, *op. cit.*, str. 87.

1.4. Neadekvatna obrazloženja razloga za donošenje novog ZUP-a

U vezi sa Nacrtom ZUP-a, posebno su problematične pojedine formulacije u Obrazloženju. Između oslatog, na samom početku Obrazloženja se konstatuje: „Važeći ZUP bio je dugodišnji pouzdani procesni oslonac i valjani nezaobilazni opšti putokaz rada javne uprave. No, iako pravničko-zanatski skladan i stabilan, u novom sistemu Republike Srbije ovaj zakon se pokazuje u mnogim pitanjima kao neprikladan, nedovoljan, mestimično i preopširan.” Šta zapravo znači formulacija „valjani nezaobilazni opšti putokaz”; ili formulacija: „pravničko-zanatski skladan i stabilan”? Teško je oteti se utisku da Obrazloženje više liči na „slobodan sastav” nego na logično strukturisano i argumentovano izlaganje *ratio legis* za donošenje tako značajnog procesnog zakona kao što je ZUP. Za razliku od toga, evo primera formulacije koju sadrži Obrazloženje Nacrta ZUP-a Crne Gore, koje donošenje novog ZUP-a stavlja u kontekst principa evropskog upravnog prava i kategorije Evropskog upravnog prostora: „Poslije više od 50 godina od donošenja prvog ZUP-a suštinski se promijenilo razumijevanje javne uprave i sve su veći zahtjevi za kvalitetnijim upravnim praksama koji su orijentisani ka građanima. (...) Konceptualni osnov za proces izrade novog ZUP-a (*policy paper*), u skladu sa principom vladavine prava i načelima dobre uprave koji su zajednički za zemlje članice EU, Vlada Crne Gore je usvojila u julu 2011. godine. Načela evropskog upravnog prava, kao i standardi upravne prakse u zemljama članicama EU se samo djelimično ostvaruju u važećem Zakonu o opštem upravnom postupku Crne Gore. Važeći Zakon ne sadrži sve moderne vrste upravnih aktivnosti i, samim tim, ne pruža potpunu pravnu zaštitu u odnosu na te aktivnosti. On predviđa relativno komplikovan i dugotrajan upravni postupak i ne obezbjeđuje neophodan opšti pravni okvir za e-upravu. Imajući u vidu činjenicu da se Crna Gora nalazi u veoma zahtjevnoj fazi EU integracija, neblagovremenost, neefikasnost u upravnom odlučivanju i nedovoljan kvalitet javnih usluga koje državna uprava pruža građanima postaju problem koji će biti pod pažnjom EU tokom pregovaračkog procesa. Evropski upravni prostor počiva na četiri osnovna načela i to: načelu vladavine prava, pouzdanosti i predvidljivosti; načelu otvorenosti i transparentnosti; načelu odgovornosti, kao i načelu efikasnosti i efektivnosti (*European Principles for Public Administration, OECD-Sigma Paper no. 27*).”¹¹

1.5. U Obrazloženju Nacrta ZUP-a ne predviđa se analiza efekata zakona

Ozbiljan propust Obrazloženja novog Nacrta ZUP-a odnosi se na konstataciju da: „Za ovaj zakon nije potrebno izvršiti analizu efekata zakona.” Ovo je zapanjujuća konstatacija jer je „analiza efekta zakona” obaveza evropskog standarda, i to za svaki zakon koji se donosi. Još više zabrinjava konstatacija iz Obrazloženja da analiza efekta ZUP-a nije potrebna „jer se ne stvaraju obaveze za privredne i druge subjekte”.

11 Nacrt Zakona o opštem upravnom postupku Crne Gore. (Dostupno na: www.mup.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId).

Iz konstatacije u Obrazloženju Nacrta ZUP-a da za taj zakon „nije potrebno izvršiti analizu efekata zakona, s obzirom na to da se njime ne stvaraju obaveze za privredne i druge subjekte”, proizilazi da se upravne odluke čije donošenje reguliše ZUP ni na koga ne primenjuju. Međutim, stvari stoje upravo suprotno: ZUP se takoreći odnosi na „sve”, 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 organa državne uprave, lokalne samouprave i pokrajinske autonomije; rad brojnih nedržavnih subjekata sa upravnim javnim ovlašćenjima itd.).

Na internet stranici *Kancelarije za regulatornu reformu i analizu efekata propisa*, između ostalog, ističe se da: „Analiza efekata propisa (AEP) predstavlja metod kojim se analiziraju mogući efekti novih propisa ili izmena i dopuna postojećih. Ovaj metod podrazumeva proces koji se zasniva na nizu koraka kojim se na sistematičan način daje odgovor na pitanje da li će nova regulativa ili izmena postojećih propisa imati željeni efekat. Tokom ovog procesa identifikuju se potencijalni ključni i sporedni efekti koji prate predložene izmene i u slučaju kad je to moguće kvantifikuju se verovatni troškovi primene i poštovanja predloženih propisa koje bi snosili pojedinci i privredni subjekti, kao i troškovi sprovođenja novih ili izmenjenih propisa od strane državnih organa. Pored sistematskog i konzistentnog razmatranja potencijalnih efekata, AEP podrazumeva i informisanje donosioca odluka i zainteresovanih subjekata o rezultatima analize. AEP omogućava da se donose propisi kod kojih su koristi veće od troškova, odnosno da se primeni ona alternativa pri kojoj su troškovi minimalni. (...) Kancelarija za regulatornu reformu i analizu efekata propisa prvo vodi računa o tome da li je obrađivač propisa odgovorio na sva pitanja propisana članom 40. Poslovnika Vlade (čl. 40, st. 2: ‘Prilozi uz nacrt zakona’ Poslovnika Vlade predviđa obavezu predlagača propisa da, uz nacrt zakona, izrađuje i dostavlja na mišljenje analizu efekata propisa), te utvrđuje da li je obrađivač propisa ispunio obavezu u formalnom smislu.”¹²

2. KONTROVERZNE FORMULACIJE U NACRTU ZUP-A

2.1. Predmet i cilj zakona

Prema članu 1. Nacrta ZUP-a („predmet i cilj zakona”): „Ovim zakonom, u cilju obezbeđenja zakonitog i delotvornog ostvarivanja i zaštite prava i pravnih interesa stranaka kao i zaštite javnog interesa, uređuju se pravila za postupanje u upravnim stvarima.” Problem je u tome što se u upravnom postupku ne obezbeđuje samo „ostvarivanje i zaštita prava i pravnih interesa stranaka”, već se takođe „utvrđuju obaveze” (porezi, radna obaveza i sl.), što nije navedeno. Osim toga, formulacija „zaštita javnog interesa” nije precizna

12 Kancelarija za regulatornu reformu i analizu efekata propisa (dostupno na: <http://www.ria.gov.rs/kontrola-kvaliteta-analize-efekata-zakona/t>).

jer osim „zaštite” treba osigurati i „ostvarenje” javnog interesa (npr. u raznim inspekcijskim postupcima, prinudnim merama i sl.).¹³

2.2. Primena zakona

Član 2. Nacrta ZUP-a („primena zakona”) predviđa da se ZUP primenjuje na situacije koje se odnose na odlučivanje o upravnim stvarima, što se konkretno odnosi na: a) rešavanje o pravima, obavezama ili pravnim interesima stranke; b) zaključivanje upravnih ugovora; c) preduzimanje upravnih radnji i d) pružanje javnih usluga. Ova odredba je veoma problematična jer to znači da se upravni postupak sprovodi, osim kada je u pitanju „rešavanje o pravima, obavezama ili pravnim interesima stranke”, i na postupak „zaključivanja upravnih ugovora”, „preduzimanja upravnih radnji”, kao i na postupak „pružanja javnih usluga”.

Dovoljno je izdvojiti postupak „zaključivanja upravnih ugovora” kao ilustraciju kontradiktornosti predloženog rešenja. Zaista, kako je procesno moguće sprovesti „dvostranački kontraktualni postupak” zaključivanja (upravnog) ugovora u kojem učestvuju dve strane sa ravnopravnim pravima i obavezama u „jednostanačkom upravnom postupku” u kojem jedna strana odlučuje o priznavanju prava ili utvrđivanju obaveze „stranke”. Reč je o logičkoj (i stvarnoj) nemogućoj procesnoj situaciji.

2.3. Upravna stvar

Prema članu 3. stav 1. Nacrta ZUP-a („upravna stvar”): „Upravna stvar, u smislu ovog zakona, jeste pojedinačna nesporna situacija od javnog interesa u kojoj nadležni organ, neposrednom primenom propisa iz odgovarajuće upravne oblasti, pravno ili faktički utiče na položaj stranke.” Ovde je problem u formulaciji da je upravna stvar „pojedinačna nesporna situacija od javnog interesa”. U čemu je „javni interes” kada neko, recimo, traži izdavanje vozačke dozvole. To je očigledno „privatni”, a ne javni interes. S druge strane, u upravnom postupku mogu se naći i „sporne situacije”, naročito kada je reč o dvostranačkim i višestranačkim upravnim postupcima. U stvari, nije reč o „nespornoj situaciji” kao takvoj, već se htelo reći da se ne misli na „spornu situaciju iz sudske nadležnosti”. Očigledno je da su to loše i krajnje nestručne formulacije.

U definisanju „upravne stvari”, Zakon o općem upravnom postupku Hrvatske (čl. 2, st. 1) mogao je da posluži kao referentni primer: „Upravnom stvari smatra se svaka stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka (u daljnjem tekstu: stranke) neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje.”¹⁴

13 Nomotehnički posmatrano, nije dobro koristiti izraz „interes stranaka” jer je upravni postupak po pravilu jednostranački postupak u kojem učestvuje jedna „stranka”, dok je dvostranački ili višestranački upravni postupak izuzetak. Ovde je problem u tome što je kao pravilo uzet izuzetak, a izuzetak kao pravilo.

14 *Zakon o općem upravnom postupku Hrvatske* (dostupno na: <http://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%87em-upravnom-postupku>).

Konačno, tome treba dodati i okolnost da se definicija uprave stvari prema Nacrtu ZUP-a bitno razlikuje od definicije upravne stvari koju sadrži Zakon o upravnim sporovima.

3. PRAVNA SREDSTVA U NACRTU ZUP-A

U odnosu na postojeći ZUP, Nacrt ZUP-a sadrži određene izmene i dopune. S jedne strane, određena pravna sredstva zadržava (žalba, ponavljanje postupka, menjanje i poništavanje rešenja u vezi sa upravnim sporom, poništavanje i ukidanje po osnovu službenog nadzora i oglašavanje rešenja ništavim), s druge strane, uvodi novo (prigovor) i, konačno, neka postojeća izostavlja (ukidanje i menjanje pravnosnažnog rešenja uz pristanak ili po zahtevu stranke, vanredno ukidanje).

Uparedno posmatrano, Zakon o općem upravnom postupku Hrvatske (2010) kao pravna sredstva (pravne lijekove) predviđa: žalbu, prigovor, obnovu postupka i oglašavanje rešenja ništavim, dok Nacrt Zakona o općem upravnom postupku Crne Gore kao pravna sredstva (pravne lijekove) predviđa: žalbu, prigovor, ponavljanje postupka, oglašavanje rešenja ništavim, poništavanje i ukidanje po osnovu službenog nadzora.

4. ŽALBA U NACRTU ZUP-A

Žalba u Nacrtu ZUP-a uglavnom je regulisana na isti način kao i u važećem ZUP-u, s tim što je osnovna novina uvođenje instituta „odustanka od žalbe”. U obrazloženju Nacrta ZUP-a, između ostalog navodi se: „novina je da se u slučaju odustanka od žalbe, drugostepeni postupak obustavlja rešenjem, a ne zaključkom”. U obrazloženju se takođe istuče da su odredbe o žalbenom postupku „unekoliko skraćene i pojednostavljene u odnosu na postojeće, s ciljem da se postupak ubrza”. Tako, prvostepeni organ treba da okonča postupak po žalbi najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja žalbe (član 130. stav 4). Neblagovremena, nedopuštena i žalba izjavljena od neovlašćenog lica odbacuju se rešenjem prvostepenog organa. Kada prvostepeni organ nađe da je žalba u potpunosti osnovana, novim rešenjem će zameniti svoje ožalbno rešenje, čime praktično (iako pravo na žalbu protiv novog prvostepenog rešenja ostaje) otpada potreba za drugostepenim postupkom (iako pravo na žalbu protiv novog prvostepenog rešenja ostaje). Postupak pred drugostepenim organom može da rezultira odbacivanjem žalbe, odbijanjem žalbe, poništavanjem rešenja u celini ili delimično, njegovom izmenom ili oglašavanjem rešenja ništavim. U Nacrtu je posebno predviđeno ovlašćenje drugostepenog organa da, kada poništi prvostepeno rešenje, sam reši stvar – ne vraćajući predmet prvostepenom organu – „u svim situacijama kada to smatra celishodnim, u skladu sa načelima ovog zakona” (član 131. stav 7). S druge strane, „drugostepeni organ je dužan da sam reši stvar kada je ranije prvostepeno rešenje istog organa već jednom bilo poništeno, kao i u slučaju ponovljenog ćutanja prvostepenog organa” (član 131. stav 8). U vezi sa žalbom, u Nacrtu ZUP-a (čl. 125–134) predviđa se sledeće.

Pravo na žalbu. Protiv rešenja donetih u prvom stepenu i protiv pravnih akata donetih u postupku izvršenja stranka ima pravo na žalbu ako zakonom žalba nije isključena. Stranka ima pravo na žalbu i kada organ protiv čijeg je rešenja dopuštena žalba ne izda rešenje u zakonom propisanom roku, osim ako posebnim zakonom nije drugačije propisano. Protiv zaključka se ne može neposredno izjaviti posebna žalba ni neposredno pokrenuti upravni spor.

Sadržina žalbe. U žalbi se mora navesti rešenje koje se pobija, naziv organa koji je rešenje doneo i u kom pogledu stranka nije zadovoljna rešenjem. Svaki podnesak, čak i ako nije označen kao takav, smatraće se žalbom ako je namera stranke da ospori upravni akt dovoljno jasna. Kada u žalbi iznosi nove činjenice i dokaze koje organ ne utvrđuje po službenoj dužnosti, stranka je dužna da obrazloži zbog čega ih nije iznela u toku prvostepenog postupka. Kada se u žalbi iznose nove činjenice i dokazi, a u postupku učestvuju dve ili više stranaka sa suprotnim interesima, svakoj stranci se dostavlja prepis žalbe i daje rok za izjašnjavanje o novim činjenicama i dokazima. Taj rok ne može biti kraći od osam ni duži od 15 dana od dana obaveštavanja o sadržini žalbe.

Rok za izjavljivanje žalbe. Žalba se izjavljuje u roku od 15 dana od dana obaveštavanja o rešenju.

Odustanak od žalbe. Stranka može odustati od izjavljene žalbe sve do obaveštavanja o rešenju o žalbi. Odustanak od žalbe može se dati u pismenom obliku ili usmeno na zapisnik pred organom koji je doneo rešenje protiv koga je izjavljena žalba i ne može se kasnije opozvati. Kad stranka odustane od žalbe, postupak po žalbi obustavlja se rešenjem koje sadrži i troškove žalbenog postupka.

Predavanje žalbe. Žalba se neposredno predaje ili šalje organu koji je doneo prvostepeno rešenje. Ako je žalba u roku neposredno predata ili poslata drugostepenom organu, on će je bez odlaganja poslati prvostepenom organu. Žalba neposredno predata ili poslata drugostepenom organu smatra se, u pogledu roka, kao da je predata prvostepenom organu. Kada stranka izjavljuje žalbu zbog neizdavanja rešenja u zakonom propisanom roku, žalba se neposredno predaje drugostepenom organu.

Odložno dejstvo žalbe. U toku roka za žalbu rešenje se ne može izvršiti. Propisno izjavljena žalba odlaže izvršenje rešenja dok stranka ne bude obavestena o rešenju o žalbi, ako zakonom nije drugačije propisano. Kad je žalba izjavljena protiv rešenja donetog u upravnoj stvari u kojoj je učestvovalo dve ili više stranaka sa istovetnim zahtevima, žalba bilo koje od stranaka odlaže izvršenje rešenja u odnosu na sve stranke. Rešenje se može izuzetno izvršiti u žalbenom roku, kao i pošto je žalba izjavljena, ako je to zakonom predviđeno, ako treba preduzeti neodložne hitne mere u javnom interesu ili ako bi usled odlaganja izvršenja stranci bila naneta nenadoknadiva šteta. O tome se odlučuje rešenjem, u kome se mora obrazložiti zbog čega žalba ne odlaže izvršenje rešenja. Protiv tog rešenja može se podneti tužba sudu nadležnom za upravne sporove, o kojoj sud odlučuje u roku od pet dana.

Postupanje prvostepenog organa po žalbi. Prvostepeni organ ispituje da li je žalba blagovremena, dopuštena i izjavljena od ovlašćenog lica, a može i da ispituje formalnu i materijalnu zakonitost i celishodnost rešenja prema navodima žalbe, kao i da preduzima dodatne procesne radnje radi utvrđivanja činjenica. Postupajući po žalbi, prvostepeni organ po službenoj dužnosti ispituje razloge za oglašavanje rešenja ništavim. Kada u postupku učestvuju dve ili više stranaka sa suprotnim interesima, o žalbi se obaveštavaju sve stranke i određuje im se primeren rok za odgovor na žalbu. Prvostepeni organ treba da okonča postupanje po žalbi najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja žalbe. Kad prvostepeni organ utvrdi da žalba nije blagovremena, dopuštena i izjavljena od ovlašćenog lica, odbacuje žalbu rešenjem. Protiv tog rešenja može da se izjavi žalba koja se neposredno predaje ili šalje drugostepenom organu. Ako drugostepeni organ nađe da je ona osnovana, odlučuje ujedno i po žalbi koja je bila odbačena. Kad prvostepeni organ nađe da je žalba u potpunosti osnovana, novim rešenjem zameniće rešenje koje se žalbom pobija, o čemu će obavestiti stranku. Protiv tog rešenja može da se izjavi žalba nadležnom drugostepenom organu. Ako dve ili više stranaka učestvuju u postupku sa suprotnim interesima, one moraju biti obavestene o novom rešenju. Kad prvostepeni organ utvrdi da je postupak koji je prethodio rešenju pravilno sproveden i da je rešenje zasnovano na zakonu, dužan je da dostavi žalbu drugostepenom organu zajedno sa svojim pravnim mišljenjem i svim spisima koji se odnose na predmet. Prvostepeni organ je dužan da u svom pravnom mišljenju oceni sve navode žalbe.

Postupanje drugostepenog organa po žalbi. Drugostepeni organ ispituje da li je žalba blagovremena, dopuštena i izjavljena od ovlašćenog lica kao i formalnu i materijalnu zakonitost i celishodnost rešenja prema navodima žalbe. Postupajući po žalbi, drugostepeni organ po službenoj dužnosti ispituje razloge za oglašavanje rešenja ništavim. Kada drugostepeni organ utvrdi da žalba nije blagovremena, dopuštena i izjavljena od ovlašćenog lica, odbacuje žalbu rešenjem. Protiv tog rešenja može se neposredno pokrenuti upravni spor. Drugostepeni organ rešava o žalbi na osnovu činjenica utvrđenih u prvostepenom postupku. Ako oceni da u tom postupku činjenice nisu potpuno utvrđene ili da su pogrešno utvrđene, može dopuniti postupak ili zatražiti da to učini prvostepeni organ. Ako je potrebno, on može sam da otkloni nedostatke u postupku ili formi akta. Drugostepeni organ može da odbije žalbu, poništi rešenje u celini ili delimično, oglasi ga ništavim ili da ga izmeni. Pri tome on uzima u obzir interese zainteresovanih lica. Drugostepeni organ će odbiti žalbu kada utvrdi da je rešenje pravilno i na zakonu zasnovano, odnosno kad nađe da je u prvostepenom postupku bilo nedostataka, ali da oni nisu mogli uticati na rešenje upravne stvari. Drugostepeni organ će odbiti žalbu i kada nađe da je prvostepeno rešenje zasnovano na zakonu, ali iz drugih razloga, a ne onih koji su u rešenju navedeni. Kada poništi prvostepeno rešenje, drugostepeni organ će meritorno rešiti upravnu stvar u svim situacijama kada to smatra celishodnim, u skladu sa načelima ovog zakona. Drugostepeni organ je dužan da sam reši stvar kada je ranije prvostepeno

rešenje istog organa već jednom bilo poništeno, kao i u slučaju ponovljenog ćutanja prvostepenog organa. Kada poništi prvostepeno rešenje a sam ne reši stvar, drugostepeni organ je dužan da svojim rešenjem ukaže prvostepnom organu u kom pogledu treba da dopuni postupak. Prvostepeni organ je dužan da u svemu postupi po drugostepenom rešenju i da, bez odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema predmeta, donese novo rešenje. Protiv novog rešenja stranka ima pravo na žalbu. Poništavanjem rešenja poništavaju se i sve pravne posledice koje je ono proizvelo. Drugostepeni organ može povodom žalbe izmeniti prvostepeno rešenje u korist žalioca i izvan zahteva postavljenog u žalbi, a u okviru zahteva postavljenog u prvostepenom postupku, ako se tim ne vređa pravo trećih lica.

Drugostepeno rešenje. Drugostepeni organ o žalbi odlučuje rešenjem koje je konačno. Odredbe ovog zakona koje se odnose na oblik i sastavne delove prvostepenog rešenja shodno se primenjuju na rešenje koje se donosi po žalbi. U obrazloženju drugostepenog rešenja moraju se oceniti i svi navodi žalbe. Ako su u obrazloženju prvostepenog rešenja pravilno ocenjeni navodi koji se u žalbi iznose, drugostepeni organ se može pozvati na razloge prvostepenog rešenja.

Postupak po žalbi u slučaju „ćutanja uprave”. Ako drugostepeni organ utvrdi da prvostepeni organ nije izdao rešenje iz opravdanih razloga, on određuje prvostepenom organu novi rok za izdavanje rešenja koji ne može biti duži od 30 dana. Ako utvrdi da razlozi za neizdavanje prvostepenog rešenja nisu opravdani, drugostepeni organ će sam rešiti upravnu stvar ili naložiti prvostepenom organu da u roku od 15 dana izda traženo rešenje.

Rok za izdavanje drugostepenog rešenja. Drugostepeni organ mora da izda rešenje po žalbi što je pre moguće, a najkasnije u roku od 60 dana od dana predaje žalbe, ako posebnim zakonom nije određen kraći rok.

Slične odredbe o žalbi sadrže odgovarajuće odredbe Zakona o općem upravnom postupku Hrvatske (čl. 105–121), s tim što, osim „odustanka od žalbe”, sadrži i opciju „odricanja od prava na žalbu” (čl. 106, st. 1–2): „Stranka se može odreći prava na žalbu u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik, od dana primitka prvostupanjskog rješenja do dana isteka roka za izjavljivanje žalbe. Odricanje od prava na žalbu u višestranačkim stvarima ima pravni učinak samo ako se sve stranke odreknu prava na žalbu.” Slične odredbe o žalbi, uključujući i „odustanak od žalbe”, sadrži i Nacrt ZUP-a Crne Gore (čl. 123–135).

5. PRIGOVOR NACRTU ZUP-A

Nacrt ZUP-a uvodi novo pravno sredstvo – prigovor. U Obrazloženju Nacrta ZUP-a, između ostalog, navodi se da je Prigovor „novopredloženo pravno sredstvo” koje se „može izjaviti protiv upravnog ugovora, zaključenog poravnanja, upravne radnje, pružanja javnih usluga, kao i kada organ ne

preduzima upravne aktivnosti koje je po zakonu dužan da preduzme, ako te aktivnosti nemaju karakter upravnog akta niti su povezani sa donošenjem upravnog akta, a podnosilac prigovora smatra da su mu time povređena prava ili pravni interesi”. Takođe se ističe da je prigovor „remonstrativni pravni lek” koji se izjavljuje starešini organa uprave, odnosno organizacije na čije se postupanje odnosi, kao i da „u poređenju sa rešenjem – ostale upravne aktivnosti imaju ‘unutrašnju’ stepenicu pravne zaštite više: prigovor starešini istog organa”. U vezi sa prigovorom Nacrt ZUP-a (čl. 135–138), predviđa sledeće.

Pravo na prigovor i predmet postupka po prigovoru. Prigovor se može izjaviti protiv upravnog ugovora, zaključenog poravnanja, upravne radnje i pružanja javnih usluga, kao i kada organ ne preduzima upravne aktivnosti koje je po zakonu dužan da preduzme, ako te aktivnosti nemaju karakter upravnog akta niti su povezane sa donošenjem upravnog akta, a podnosilac prigovora smatra da su mu time povređena prava ili pravni interesi. U postupku po prigovoru ispituju se zakonitost i celishodnost upravnih aktivnosti iz stava 1. ovog člana.

Izjavljivanje prigovora i postupanje po prigovoru. Prigovor se izjavljuje starešini organa na čije se postupanje odnosi. Odredbe ovog zakona o obliku, sadržini, roku i predavanju žalbe shodno se primenjuju na prigovor. U postupku odlučivanja po prigovoru, starešina organa utvrđuje činjenično stanje u vezi sa prigovorom.

Rešavanje o prigovoru. Starešina organa odlučuje o prigovoru rešenjem u roku od 15 dana od dana izjavljivanja prigovora. Rešenjem se može: 1) obustaviti sprovođenje upravne radnje i otkloniti njene posledice; 2) naložiti obavljanje upravne radnje ili druge upravne aktivnosti na koju stranka ima pravo; 3) naložiti preduzimanje mera utvrđenih zakonom radi otklanjanja nedostataka u postupanju organizacije koja pruža javne usluge; 4) naložiti izvršenje upravnog ugovora ili raskinuti upravni ugovor i odrediti pravne posledice njegovog raskida; 5) raskinuti zaključeno poravnanje i 6) naložiti preduzimanje drugih mera predviđenih zakonom.

Pravna sredstva protiv rešenja o prigovoru. Protiv rešenja o prigovoru može se izjaviti žalba ako ga je izdao organ protiv čijih je rešenja, u skladu sa zakonom kojim se uređuje organizacija državne uprave, dozvoljena žalba. Ako je rešenje po prigovoru izdao organ protiv čijih rešenja, u skladu sa zakonom kojim se uređuje organizacija državne uprave, nije dozvoljena žalba, protiv takvog rešenja može se pokrenuti upravni spor. Protiv rešenja donetog po žalbi na rešenje po prigovoru može se pokrenuti upravni spor.

Odredbe o prigovoru sadrži i Zakon o općem upravnom postupku Hrvatske (čl. 122), s tim što su znatno kraće i sadrže samo opšte procesne uslove. Odredbe o prigovoru sadrži i Nacrt ZUP-a Crne Gore (čl. 136–139), s tim što je u vezi sa tim dato i temeljno kontekstualno obrazloženje. Tako: „Zaštita prava korisnika javnih usluga od strane nadležnih nadzornih organa (član 39 i 40) je novina Nacrta. Riječ je o izuzetno rastućem području koje će sve više

dobijati na značaju s procesom pristupanja Crne Gore u EU. Pod pružanjem javnih usluga od opšteg interesa smatraju se aktivnosti javnopravnih organa, odnosno drugih pružaoca javnih usluga koje imaju uticaja na prava, obaveze i pravne interese fizičkih i pravnih lica, a kojima se ne rješava u upravnom postupku. Takođe, pod pružaocima javnih usluga od opšteg interesa smatraju se pravna i fizička lica koja na osnovu zakona pružaju javne usluge. Pri tome, posebno se ističu načela kontinuiteta, univerzalnosti, kvaliteta i razumne cijene, transparentnosti postupka i nediskriminacije korisnika javnih usluga. Time se javnopravni organi postavljaju kao temelj zaštite javnog i privatnog interesa. Nacrt ZUP-a prepoznaje potrebu zaštite opšteg i javnog interesa nad partikularnim i privatnim interesom. Predviđeno je da se javnopravni organ stara da nadležni subjekti iz javnog i privatnog sektora, vršeći javne usluge, pružaju ih na optimalan način, u javnom interesu (neophodan nivo usluga, neprekidnost obavljanja, jednaki uslovi pristupa). Time se štite korisnici javnih usluga koji mogu uputiti prigovor nadzornom organu. S druge strane, organ nadležan za vršenje nadzora dužan je ispitati navode korisnika javnih usluga, preduzeti mjere iz svoje nadležnosti po pravu nadzora i bez odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana od dana izjavlivanja prigovora, obavijestiti korisnika usluga u pisanom obliku o preduzetim mjerama. Ako korisnik usluga nije zadovoljan preduzetim mjerama ili u propisanom roku nije obaviješten o preduzetim mjerama, može pokrenuti upravni spor.¹⁵

*Prof. dr Stevan Lilić**

APPEAL AND OBJECTION IN THE DRAFT LAW ON GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF SERBIA

Summary

The 2014 Serbia Progress Report of the European Commission states that the „Law on General Administrative Procedure is still to be adopted”. In mid 2013, the previous Ministry of Justice and Public Administration announced a Working Version of the Draft of the Law on General Administrative Procedure. In the meantime, a new Ministry of Public Administration and Local Self-Government was formed, which has 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 as the responsible agency for the drafting of the new

15 *Obrazloženje Nacrta Zakona o opštem upravnom postupku Crne Gore*, str. 56–57 (dostupno na: www.mup.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId).

* 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 Education, Science and Technological Development.

Law on General Administrative Procedure. However, the Draft is still within the competence of the Ministry of Justice. The quality of the Narrative of the Draft is very poor, and there are many contradictory formulations regarding the subject matter, the nature of administrative matters, etc. In regard to the existing Law, the Draft Law contains certain differences related to legal remedies. On one hand, some legal remedies are kept (appeal, review, administrative dispute, administrative supervision, annulment, on the other hand, a new remedy is introduced (objection), and finally some are excluded (extraordinary cancellation). The article deals in detail with the appeal and objection, and offers comparative insight in regard to these remedies in the Law on General Administrative Procedure of Croatian and the Draft Law on General Administrative Procedure of Montenegro.

Key words: Draft Law on General Administrative Procedure of Serbia. – Appeal and objection in administrative procedure.