

Prof. dr Stevan Lilić*

KONTROVERZE U VEZI SA NOVOM RADNOM VERZIJOM NACRTA ZAKONA O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU SRBIJE (U KONTEKSTU EVROPSKIH INTEGRACIJA)

APSTRAKT

Od kad je prestala da postoji Državna zajednica Srbije i Crne Gore, „treći jugoslovenski” Zakon o opštem upravnom postupku (1997) primenjuje se kao Zakon o opštem upravnom postupku Srbije. Prema Strategiji reforme državne uprave Srbije, reforma državne uprave uključuje i reformu upravnog zakonodavstva, što sa svoje strane uključuje i reformu zakonodavstva o upravnom postupku. Srbija je dužna da nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Evropskoj uniji započne postupak usklađivanja domaćih propisa sa komunitarnim propisima u oblastima određenim tim Sporazumom. U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2012. godinu, između ostalog se navodi da je „zakonski okvir još uvek nepotpun” jer „tek treba usvojiti nov zakon o upravnom postupku”. Sredinom 2013. godine, Ministarstvo pravde i državne uprave Srbije objavilo je Radnu verziju Nacrta Zakona o opštem upravnom postupku. U javnoj raspravi, između ostalog istaknuto je da tekst Nacrta ZUP-a više sledi logiku teorijskih radova nego što poštuje nomotehnička pravila o strukturi propisa. Nacrt ZUP-a sadrži brojne nedostatke, kao što su nejasnoća da li je to o „novi” ili „stari” Nacrt ZUP-a; slab kvalitet Obrazloženja; problematične i kontroverzne formulacije (npr. o predmetu regulacije, o upravnoj stvari, o ćutanju uprave, o uporebi pojedinih izraza, o protivizvršenju, o obaveštavanju i dr.). Postupak izrade Nacrta ZUP-a bio je netransparentan, jer nisu objavljeni podaci o tome ko čini Radnu grupu za izradu Nacrta ZUP-a, a nisu uključeni međunarodno priznati eksperte iz ove oblasti.

Ključne reči: Reforma upravnog zakonodavstva. Nacrt Zakona o opštem upravnom postupku. Evropske integracije Srbije.

1. REFORMA UPRAVNOG ZAKONODAVSTVA, EVROPSKI STANDARDI I ZAKON O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU

Značaj reforme državne uprave istaknut je u dokumentu Vlade Srbije pod nazivom *Strategija reforme državne uprave Srbije*,¹ u kojoj se, izme-

* 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 Vlada Republike Srbije, *Strategija reforme državne uprave Srbije* (oktobar 2004). Dostupna na: <http://www.prsp.sr.gov.yu/dokumenta.jsp>.

đu ostalog, ističe da je reforma državne uprave složen i dugoročan proces, posebno u zemljama u tranziciji, u kojima je uprava, kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou, po pravilu „slaba i opterećena nizom problema nagomilanih tokom više decenija”. Prema Strategiji, reforma državne uprave uključuje i reformu upravnog zakonodavstva. Sa svoje strane, to uključuje i donošenje novog Zakon o opštem upravnom postupku. Kao što je poznato, Srbija je dužna da nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju započne postupak usklađivanja domaćih propisa sa komunitarnim propisima u oblastima određenim ovim Sporazumom.

Zanimljiva je okolnost da je prema *Akcionom planu za sprovođenje reforme državne uprave za period 2004. do 2008. godine*² bilo predviđeno da se nov Zakon o opštem upravnom postupku (ZUP) usvoji u poslednjem kvartalu 2004. godine. Skoro deset godina kasnije, taj zakon je još uvek „u proceduri”. Takođe je zanimljivo da se taj 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 mnogih uslova koje zakonodavstvo Srbije treba da ispuni na putu evropskih integracija.³ 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 stoji (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 sudska 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* stoje 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.”⁴

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

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

4 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 ra-

2. NASTANAK OPŠTEG UPRAVNOG POSTUPKA

Istorijski posmatrano, dugo se smatralo da obavljanje upravnih poslova ne podleže pravilima posebne pravne procedure. Potpuna neformalnost upravnog postupka i nevezanost uprave pravilima formalne pravne procedure bile su osnovne karakteristike razdvajanja uprave od sudstva. U tom smislu, smatralo se da je formalno propisan pravni postupak jedino primeren sudskom (naročito parničnom) postupku u kome se po načelu kontradiktornosti odlučuje o sporu između dve stranke. S obzirom na to da uprava rešava upravne stvari (to jest odlučuje o priznavanju prava ili o utvrđivanju obavezama u pojedinačnom slučaju) koje su u principu jednostranačke, odnosno da uprava ne presuđuje sporove kao što rade sudovi, nema ni potrebe da se upravni postupak reguliše posebnim formalnim pravilima pravne procedure. Kako se ističe, „doktrinarno uzeto, glavni razlog protivljenju posebnom upravnom postupku bio je u tome što se dugo smatralo da je praktično jedini „pravi” pravni postupak parnični (građanski) postupak i da je samo parnični postupak pravi proces. Budući da se upravni postupak nije mogao voditi na isti način kao i parnični postupak, zaključivalo se da za upravu uopšte nije moguće propisati posebna procesna pravila”.⁵ Međutim, sveobuhvatna zakonska regulacija pravila upravnog postupka, manje-više po analogiji sa kodifikacijama parnične procedure, izvršena je prvi put 1925. godine u Austriji, tako da donošenjem zakona koji reguliše sva pitanja u vezi sa upravnom procedurom nastaje tzv. opšti upravni postupak. Polazeći od toga, danas se mogu razlikovati dva, odnosno tri sistema pravnog regulisanja upravnog postupka: a) pravni sistemi koji upravni postupak ne tretiraju kao posebnu vrstu pravne procedure (npr. Francuska i Nemačka); b) pravni sistemi u kojima je upravni postupak na opšti način zakonski regulisan (npr. Austrija, bivša Čehoslovačka, Poljska, bivša Jugoslavija, Sjedinjene Američke Države, Mađarska, Španija) kao posebna vrsta pravne procedure koja se razlikuje od sudske procedure, posebno od parničnog postupka i c) treći, mešoviti pravni sistemi (npr. Engleska, Italija, Švedska, Portugalija i dr.), u kojima, iako ne postoje pravila opšteg upravnog postupka, postoje oblici pravne regulacije pojedinih instituta upravnog postupka.⁶

3. ZAKONI O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU U NAŠEM PRAVU

Kraljevina Jugoslavija donela je Zakon o opštem upravnom postupku 1930. godine.⁷ Taj Zakon je usvojen u novembru 1930. Međutim, kako je bilo predviđeno da počne da se primenjuje po isteku roka od tri meseca od dana

niji „jugoslovenski” ZUP koji je preuzet u pravni poredak Srbije nakon raspada Državne zajednice Srbija i Crna Gora.

- 5 *Zakon o opštem upravnom postupku sa objašnjenjima, sudskom praksom, primerima za primenu i registrom pojmova* (predgovor Ivo Krbek), Beograd 1967, str. 3.
- 6 *Zakoni o upravnom postupku Austrije, SAD, Mađarske i Španije* (predgovor i redakcija prof. dr Nikola Stjepanović), Institut za uporedno pravo, Beograd 1960, str. IV.
- 7 Mihailo A. Krstić, *Političko upravni zbornik zakona, uredaba i pravilnika*, Beograd 1935, str. 210–252.

njegovog objavljivanja (*vacatio legis*), to je prvi jugoslovenski Zakon o opštem upravnom postupku počeo da se primenjuje u februaru 1931. godine. Jugoslovenski Zakon o opštem upravnom postupku bio je skoro dvostruko obimniji od austrijskog, što se objašnjavalo činjenicom da je jugoslovenski ZUP (sa svojih 176 paragrafa) u sebi sadržao i brojne odredbe parničnog postupka. Stvaranjem jugoslovenske države posle Drugog svetskog rata, ukinut je Zakon o opštem upravnom postupku iz 1930. godine. Međutim, taj zakon nije ukinut na izričit način, već je njegovo pravno dejstvo prestalo na osnovu Zakona o nevažnosti pravnih propisa donetih pre 6. aprila 1941. godine i za vreme neprijateljske okupacije (1946).⁸ Na osnovu tog zakona, prestao je da važi i ZUP iz 1930. godine, mada su se pojedina njegova pravila, pod određenim uslovima, mogla primenjivati i u novonastalim okolnostima. S druge strane, pravna praznina koja je nastala ukidanjem ZUP-a iz 1930. godine u određenoj meri popunjavana je pojedinim posebnim zakonima donetim u to vreme, posebno Zakonom o narodnim odborima (1952), kojim su bila propisana i neka pravila upravnog postupka.

Drugi jugoslovenski Zakon o opštem upravnom postupku donet je 1956. godine. Taj Zakon je u suštini preuzeo sve bitne odredbe i institute prvog jugoslovenskog ZUP-a, ali su dodate i mnoge druge (npr. posebne odredbe o načelima upravnog postupka). Kao rezultat toga, jugoslovenski Zakon o opštem upravnom postupku iz 1956. godine (sa svoja 303 člana) postao je najobimniji zakon te vrste u svetu. Polazeći od toga, za Zakon o opštem upravnom postupku često se kaže da po svojoj sadržini predstavlja kodeks (zakonik) jer je njime kodifikovana, to jest jednim zakonom u potpunosti regulisana celokupna upravna procedura.⁹ Kako se ističe, „ZUP obuhvata upravni postupak u širem smislu reči. On ne normira samo pitanja postupka u užem smislu (npr. pokretanje postupka, utvrđivanje činjenica, izvođenje dokaza i sl.), već sadrži detaljne odredbe i o organu i o službenom licu koje vodi postupak, iscrpno reguliše sve momente u vezi sa rešenjem koje se u postupku donosi, detaljno normira postupanje po redovnim i vanrednim pravnim sredstvima, a naročito detaljno reguliše postupak (prinudnog) izvršenja rešenja. Pri svemu tome, Zakon o opštem upravnom postupku se trudi da reši što je moguće više pravnih situacija, tako da njihovo rešavanje ne bude prepušteno praksi.”¹⁰ Zakon o opštem upravnom postupku iz 1956. godine menjan je i dopunjavan više puta, a do naročito ekstenzivnog noveliranja ovog Zakona došlo je u tri navrata: 1965. godine (radi usklađivanja sa ustavnim promenama iz 1963), zatim 1977. godine (radi uklađivanja sa ustavnim promenama iz 1974, prečišćen tekst, 1978) i konačno 1986. godine kada je na osnovu prethodnih izmena i dopuna doneta posebna verzija prečišćenog teksta Zakona o opštem upravnom postupku. Stvaranjem Savezne Republike Jugoslavije (1992) u njen pravni poredak, do usvajanja novog, preuzet je ovaj Zakon o opštem upravnom postupku.

Treći po redu jugoslovenski Zakon o opštem upravnom postupku usvojila je Skupština Savezne Republike Jugoslavije u julu 1997. godine.

8 Bogdan Majstorović, *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku*, Beograd 1957, str. 3.

9 Nikola Stjepanović, *Upravno pravo II*, Beograd 1973, str. 71.

10 Ivo Krbek, *Pravo jugoslovenske javne uprave III*, Zagreb 1962, str. 54.

Nova pravna situacija u odnosu na zakonodavstvo u oblasti upravnog postupka nastala je usvajanjem Ustavne povelje državne zajednice Srbija i Crna Gora (februar 2003). Dotadašnja Savezna Republika Jugoslavija prestala je da postoji, a zajedno sa njom prestali su da važe Ustav SRJ iz 1992. godine i postojeće savezno zakonodavstvo.¹¹ U tom kontekstu, na nivou Državne zajednice prestao je da važi i savezni Zakon o opštem upravnom postupku (1997). Prema Ustavnoj povelji (čl. 64), zakoni Savezne Republike Jugoslavije izvan poslova Srbije i Crne Gore primenjivaće se kao zakoni država članica dok države članice ne donesu nove propise. Nakon sprovođenja Referenduma o nezavisnosti Crne Gore (21. maj 2006), prestala je da postoji Državna zajednica SCG, a po automatizmu, koji je bio predviđen Ustavnom poveljom SCG (čl. 60), Srbija je postala nezavisna država. Kao posledica toga, „treći jugoslovenski” Zakon o opštem upravnom postupku koji je donela Savezna Republika Jugoslavija 1997. godine, primenjuje se kao Zakon o opštem upravnom postupku Srbije. Sredinom 2010. godine usvojen je Zakon o izmenama i dopunama ZUP-a (iz 1997), na osnovu kojih se „deaktivirane” one odredbe ZUP-a koje su se odnosile na savezne institucije (npr. reči: „Savezna Republika Jugoslavija”, zamenjuju se rečima: „Republika Srbija”, ili reči: „jugoslovenski državljani” zamenjuju se rečima: „državljeni Republike Srbije” itd.).

4. KONTROVERZE NOVOG ZUP-a

4.1. Nova i stara radna verzija Nacrta ZUP-a

Sredinom 2013. godine, Ministarstvo pravde i državne uprave Srbije objavilo je *Radnu verziju Nacrta Zakona o opštem upravnom postupku*.¹² Na internet stranici Ministarstva navodi se da je: „Radna grupa koju formirao ministar pravde i državne uprave izradila radnu verziju Nacrta Zakona o opštem upravnom postupku. Ministarstvo poziva građane i stručnu javnost da se upoznaju sa radnim tekstom i da svojim komentarima doprinesu da Zakon bude što kvalitetniji.” 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” 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.¹³

11 Upoređi: Stevan Lilić, *Ustavna povelja državne zajednice Srbija i Crna Gora, teorija, praksa, zakonodavstvo*, Savremena administracija, Beograd 2003.

12 Ministarstvo za pravosuđe i državnu upravu, *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>.

13 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

Izrada Nacrta ZUP-a odvija se u kontekstu reforme javne uprave. U dokumentu Vlade Srbije *Radna verzija Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji* (april 2013),¹⁴ između ostalog, ističe se i sledeće (str. 4): „Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji (Strategija RJU) obezbeđuje nastavak započetih reformskih aktivnosti u ovoj oblasti i proširuje te aktivnosti na sistem tzv. javne uprave. Pod javnom upravom u smislu Strategije RJU podrazumevaju se državna (centralna) uprava; subjekti koji vrše poverene upravne poslove; drugi nivoi upravnog odlučivanja – autonomna pokrajina i lokalna samouprava; i javne službe na centralnom i lokalnom nivou javnog upravljanja. (...) Ovo i stoga što se u savremenim uslovima kao opšteusvojeni standard polazi od promena u shvatanju položaja javnog sektora u društvu, odnosno shvatanja uprave u celini kao servisa građana, kao i da se sistem javnih usluga što više približi građanima. U ovoj fazi reforme sledi dogradnja usvojenog pravnog okvira i usklađivanje pojedinih delova sistema javne uprave sa utvrđenim principima, institucionalno i profesionalno jačanje kapaciteta, kao i povezivanje procesa reforme javne uprave sa procesom evropskih integracija, u skladu sa Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (2013–2016), kao jednim od najvažnijih prioriteta Republike Srbije. Plan sprovođenja Strategije RJU utvrđuje se akcionim planovima za njeno sprovođenje.”

U pratećem dokumentu Strategije, pod nazivom *Akcionni plan za sprovođenje reforme javne uprave u periodu od 2013. do 2016. godine* (april 2013),¹⁵ u odnosu na Zakon o opštem upravnom postupku predviđen je i vremenski okvir (tzv. *timeframe*), prvo za izradu Nacrta Zakona o opštem upravnom postupku (drugi kvartal 2013), a zatim i za utvrđivanje *Predloga* Zakona o opštem upravnom postupku (treći kvartal 2013). Nakon što Vlada, na predlog Ministarstva (za pravosuđe i državnu upravu), utvrdi konačnu verziju teksta, taj se Predlog dostavlja Skupštini Srbije na razmatranje i usvajanje.

Prema saopštenju „Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu zakona o opštem upravnom postupku”:¹⁶ „Odbor za pravni sistem i državne organe je na sednici održanoj dana 24. aprila 2013. godine odredio Program javne rasprave o Nacrtu Zakona o opštem upravnom, shodno kojem je Ministarstvo pravde i državne uprave sprovelo javnu raspravu. Javna rasprava o Nacrtu zakona sprovedena je u periodu od 29. aprila do 7. juna 2013. godine, a tekst Nacrta Zakona je bio postavljen na internet stranici Ministarstva pravde i državne uprave i na portalu e-uprave. Primedbe na tekst Nacrta zakona

projektnu grupu” 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](http://www.ria.gov.rs/podaci/branko/Aneks%20G%20-%20Matrica%20za%20formiranje%20radne%20grupe.pdf).

14 *Radna Verzija Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji* (april 2013). Dostupno na: <http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>.

15 *Akcionni plan za sprovođenje reforme javne uprave u periodu od 2013. do 2016. godine*. Dostupno na: <http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>.

16 *Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu zakona o opštem upravnom postupku* (10. juli 2013). Dostupno na: <http://www.mpravde.gov.rs/obavestenje/2417/izvestaj-o-sprovedenoj-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-opstem-upravnom-postupku.php>.

i predlozi za njegovu izmenu ili dopunu dostavljeni su putem pošte ili elektronskim putem. Tekst Nacrta Zakona predstavljen je i na raspravama koje su organizovane u nekoliko gradova u Srbiji i to u Nišu, Novom Sadu i Kragujevcu, dana 27, 29. i 31. maja 2013. godine. Tekst Nacrta Zakona predstavljen je i na Okruglom stolu pod nazivom „Predstavljanje i diskusija o Nacrtu Zakona o opštem upravnom postupku”, koji je Ministarstvo pravde i državne uprave organizovalo 3. juna 2013. godine, u Beogradu, u Palati Srbija. Učesnici na Okruglom stolu bili su gospodin Adriano Martins, zamenik šefa Delegacije Evropske unije u Republici Srbiji, konsultanti SIGMA, predstavnici relevantnih državnih organa i organa državne uprave, predstavnici pravnih fakulteta, eminentni stručnjaci u ovoj oblasti, kao i druge zainteresovane strane. (...) Predlozi i sugestije su se odnosile na pojašnjenje novina koje predviđa Nacrt Zakona, a koje se odnose na upravni ugovor, komunikaciju organa i strana-ka, formalno obaveštavanje-dostavljanje, pravna sredstva, posebne slučajeve uklanjanja i menjanja upravnih akata i kaznene odredbe.” U Saopštenju je posebno istaknuto da su „o tekstu Nacrta Zakona izneta pozitivna mišljenja”.¹⁷

U ovom kontekstu, posebno privlači pažnju jedan drugi dokument postavljen na internet stranici Ministarstva koji nosi naslov *Pregled realizacije Strategije reforme državne uprave u Republici Srbiji i Akcionog plana za sprovođenje reforme državne uprave za period 2009–2012. godine posmatrano u periodu od januara 2009. do marta 2012. godine* (uz napomenu da je *Pregled* pripremljen uz podršku projekata „Podrška reformi državne uprave” i „Podrška razvoju e-uprave koji se realizuju iz donacije EU”).¹⁸ U tom dokumentu, između ostalog, stoji: „Osim Zakona o opštem upravnom postupku, koji još uvek nije usvojen, predviđene promene pravnog okvira su već realizovane. Predlog Zakona o opštem upravnom postupku je utvrđen u februaru 2012. godine. Cilj zakona je obezbeđivanje proporcionalnosti u zadovoljavanju i zaštiti privatnog i javnog interesa u upravnim stvarima, povećanje transparentnosti i poboljšanje efikasnosti i ekonomičnosti upravnih postupaka, usklađivanje postupanja i rada uprave Republike Srbije sa standardima evropske upravne prakse. Zakon će stupiti na snagu 18 meseci nakon usvajanja, i ovaj period će biti iskorišćen za adekvatnu obuku državnih

17 Ova konstatacija izneta u Saopštenju Ministarstva o javnoj raspravi o Nacrtu ZUP-a nije potpuno tačna. Između ostalog, u stručnoj raspravi i diskusiji na Okruglom stolu na kojem je predstavljen Nacrt Zakona o opštem upravnom postupku 3. juna 2013. godine, u Palati Srbija u Beogradu, izneta su brojne i argumentovane kritičke primedbe na opštu koncepciju novog ZUP-a (npr. o predmetu zakona i definiciji uprave stvari; o zaključivanju upravnih ugovora u upravnom postupku; o konceptu „ćutanja uprave”; o protivrečnostima u koncepciji formalno obaveštavanje-dostavljanje i dr.), kao i na netransparentan način rada radne grupe za izradu Nacrta ZUP-a i veoma loš kvalitet obrazloženja uz Nacrt (neke od tih argumentovanih kritičkih primedbi iznose se u ovom radu). O kritičkim primedbama na Nacrt ZUP-a objavljeni su i stručni radovi (uporedi: D. Milkov, *Povodom Nacrta Zakona o opštem upravnom postupku – Korak napred ili deset u stranu?*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 1/2013).

18 *Pregled realizacije Strategije reforme državne uprave u Republici Srbiji i Akcionog plana za sprovođenje reforme državne uprave za period 2009–2012. godine (posmatrano u periodu od januara 2009. do marta 2012. godine)*. Dostupno na: <http://www.arhiva.drzavnauprava.gov.rs/article.php?id=999>.

službenika, informisanje građana i uspostavljanje institucionalnog okvira za kvalitetnu implementaciju ovog važnog propisa.” Polazeći od toga, nije potpuno jasno da li je tekst „radne verzije” Nacrta Zakon o opštem upravnom postupku (maj 2013) koji se može naći na internet stranici Ministarstva i o kojoj se sada vodi javna rasprava „nov tekst” ili je to tekst „starog” Predloga ZUP-a (februar 2012) o kojem govori navedeni dokument.¹⁹

4.2. Tri razloga za donošenje novog ZUP-a

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 objektivan razlog.”²⁰

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

19 Kontroverzno je pitanje šta je zapravo „novo” u sadašnjem Nacrtu ZUP-a. Ovo iz razloga što je u decembru 2011. godine pušten u javnu raspravu Nacrt ZUP-a koji veoma „lični” na Nacrt ZUP-a koju je izradila sadašnja Radna grupa. Tako, i raniji Nacrt ZUP-a, ali i nov Nacrt ZUP-a imaju istu karakterističnu tabelarnu šemu Sadržaja. Zatim, raniji Nacrt ZUP-a ima 168 članova, a novi Nacrt ZUP-a ima 167 članova. Doduše ima i nekih razlika. Tako, u ranijem Nacrtu ZUP-a stoji: „Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije”, a počinje da se primenjuje danom isteka 12 meseci od dana stupanja na snagu”, dok u novom Nacrtu ZUP-a stoji: „Ovaj zakon stupa na snagu danom isteka 18 meseci od dana objavljivanja u 'Službenom glasniku Republike Srbije.’”

20 Dragan Milkov, *Povodom Nacrta Zakona o opštem upravnom postupku – Korak napred ili deset u stranu?*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 1/2013, str. 87–89. Ovaj autor (ispravno) konstatuje: „Ako ne postoje objektivni razlozi, onda se Zakon očigledno menja zbog nekih subjektivnih razloga, 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).

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.”²¹

4.3. Nedovršen zakonski okvir upravnog zakonodavstva i ZUP

Iako je u Saopštenju Ministarstva povodom javne rasprave o Nacrtu novog ZUP-a (juli 2013) navedeno kako su u raspravi o tekstu Nacrta zakona „izneta pozitivna mišljenja”, stvari ipak stoje drugačije. Na samoj raspravi iznete su i argumentovane kritičke primedbe, uključujući i brojne kontroverze sadržane u tekstu Nacrta ZUP-a na koje se ovom prilikom ukazuje. Pre svega ukazano je na činjenicu da Evropska komisija više godina insistira da se „dovrši okvir upravnog zakonodavstva” donošenjem novog zakona o opštem upravnom postupku jer u Srbiji još uvek važi preuzeti „jugoslovenski” ZUP iz 1997. godine. Prilikom uručivanja *Izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije za 2012. godinu* predsedniku Vlade Srbije u oktobru 2012. godine, šef Delegacije Evropske unije u Srbiji ocenio je (izvor: www.euractiv.rs) da Izveštaj predstavlja objektivnu sliku stanja u Srbiji u ovom trenutku i da se u njemu jasno navodi šta treba dalje uraditi da bi se krenulo napred. Od ukupno 33 poglavlja koja se pominju u Izveštaju, Srbija je ostvarila izvestan ili dobar napredak u 26, dok je u sedam poglavlja učinjeno nimalo ili vrlo malo. On je istakao značaj „nulte tolerancije” (*zero tolerance*) prema korupciji i naglasio da u Srbiji nije donet nov zakon o upravnom postupku „što takođe predstavlja plodno tlo za korupciju i odugovlačenje postupaka”.

Na nedavnom skupu u Narodnoj skupštini na temu *Kako Srbija može da unapredi svoj zakonodavni sistem* (u organizaciji nemačke agencije za međunarodnu saradnju „GIZ”),²² konstatovano je da selekciju (upravnih) konsultanata-ekspertata treba vršiti na osnovu stručnih referenci, profesionalnog integriteta i transparentnog javnog konkursa. Usled netransparentnosti u proceduri određivanja radnih grupa i njihovih članova (nema javnih podataka o tome ko su članovi Radne grupe za izradu Nacrta ZUP-a, a nisu uključeni međunarodno priznati eksperti iz te oblasti), značajni poslovi vezani za usklađivanje upravnog zakonodavstva Srbije i reformom javne uprave za potrebe evropskih intergracija ne daju željene rezultate. Već je spomenuto da je u Nacrtu ZUP-a veoma primetno da se: „Umesto poštovanja nomotehničkih pravila o strukturi propisa, u ovom tekstu sledi logika teorijskih radova. Najpre, čitav prvi deo propisa je prepun teorijskih definicija, tako da sada prvi deo Nacrta ZUP-a izgleda kao udžbenik u formi propisa. (...) Mnoge definicije su sporne i mogu da stvore probleme kada dođe do njihove primene. To znači da bi se nakon usvajanja ovakvog zakona, odmah javila potreba za

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

22 *Kako Srbija može da unapredi svoj zakonodavni sistem*, GIZ, Agencija za međunarodnu saradnju Nemačke. Dostupno na: <http://www.legalreform.rs/index.php/sr/4ti>.

posebnom višemesečnom obukom državnih službenika. Zato je u prelaznim i završnim odredbama ovog Nacrta predviđeno da bi se primenjivao 18 meseci nakon usvajanja.”²³

4.4. Neadekvatno obrazloženje za donošenje novog ZUP-a

U Nacrtu ZUP-a, posebno su problematične pojedine formulacije u Obrazloženju. Između ostalog, na samom početku Obrazloženja stoji i sledeće: „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 logični strukturisano i argumentovano izlaganje *ratio legis* za donošenja tako značajnog procesnog zakona kao što je ZUP. Za razliku od toga, navešćemo primer 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*).”²⁴

4.5. Obrazloženje ne predviđa analizu 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

23 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. 89.

24 *Nacrt Zakona o opštem upravnom postupku Crne Gore*. Dostupno na: www.mup.gov.me/Resource Manager/FileDownload.aspx?rId.

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”.

Iz konstatacije u Obrazloženju Nacrta ZUP-a da za ovaj 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 uređuje 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 organe 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.”²⁵

5. Kontroverzne i problematične formulacije u Nacrtu ZUP-a

5.1. 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

²⁵ Kancelarija za regulatornu reformu i analizu efekata propisa. Dostupno na: <http://www.ria.gov.rs/kontrola-kvaliteta-analize-efekata-zakona/t>.

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 jer osim „zaštite” treba osigurati i „ostvarenje” javnog interesa (npr. u raznim inspekcijским postupcima, prinudnim merama i sl.).²⁶

5.2. Primena zakona

Članom 2. Nacrta ZUP-a („primena zakona”) predviđeno je 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 postupke „zaključivanja upravnih ugovora”, „preduzimanja upravnih radnji” i „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 o utvrđivanju obaveze „stranke”. Reč je o logičkoj (i stvarnoj) nemogućoj procesnopravnoj situaciji.

5.3. 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. Očigledno je reč o „privatnom”, a ne o javnom interesu. 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 se radi o lošim i krajnje nestručnim formulacijama.

Po pitanju definicije „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 po-

26 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.

stupku rješava o pravima, obvezama 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.”²⁷

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

5.4. Čutanje uprave

Ozbiljan nedostatak Nacrta ZUP-a vezan za pitanje „čutanje uprave”. Prema članu 208, stav 2. važećeg ZUP-u (1997, 2010): „Ako organ protiv čijeg je rešenja dopuštena žalba ne donese rešenje i ne dostavi ga stranci u propisanom roku, stranka ima pravo na žalbu kao da je njen zahtev odbijen. Ako žalba nije dopuštena, stranka može neposredno pokrenuti upravni spor.” To znači da je sadašnji ZUP usvojio tzv. negativnu opciju u situacijama „čutanje uprave”. To dalje znači da ukoliko organ uprave u zakonom propisanom roku ne donese rešenje o zahtevu stranke, ima se (po zakonu) uzeti da je zahtev stranke odbijen.

Čini se da je upravo takvo rešenje u ZUP-u izazvalo najviše primedaba Evropske komisije, i to iz dva razloga. Prvi se razlog tiče „vladavine prava” jer se stranka drži u neizvesnosti u pogledu ostvarivanja svojih prava i interesa dovodi u situaciju da mora sama da preduzima radnje zaštite svojih prava i interesa koji su uzrokovani (nenamernim, ali i namernim propustom) organa vlasti, što se kosi sa evropskim standardom o „odlučivanju u razumnom roku”. Drugi se razlog odnosi na „korupciju” jer u slučaju neresavanja (npr. o izdavanju građevinske dozvole) odgovarajući mito ima „čarobno dejstvo” da se predmet odmah reši. Oba su razloga veoma ozbiljna i traže odgovarajuća konkretna rešenja, koja Nacrt ZUP-a ne sadrži.

Zanimljivo je da je raniji Predlog ZUP-a (februar 2011) sadržao odredbu kojim se pitanje „čutanje uprave” rešava u skladu sa odgovarajućim evropskim standardima. Tako (čl. 13, st. 3): „Protiv rešenja, odnosno čutanja drugostepenog organa, kao i protiv rešenja, odnosno čutanja prvostepenog organa koje se u skladu sa posebnim zakonom ne smatra usvajanjem zahteva u stvarima u kojima nije dopuštena žalba (konačno rešenje), može se pokrenuti upravni spor.”

Međutim, prema novom Nacrtu ZUP-a ovo pitanje nije rešeno na odgovarajući način. Ovaj Nacrt ZUP-a predviđa (čl. 113): „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.”

²⁷ Zakon o općem upravnom postupku Hrvatske. Dostupno na: <http://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%87em-upravnom-postupku>.

Zapravo, prema formulaciji novog Nacrta ZUP-a na pitanje „ćutanja uprave” nema nikakvog rešenja. Jer, nije jasno šta se događa ukoliko drugostepeni organ ne reši stvar ili ukoliko na osnovu naloga prvostepeni organ u roku od 15 dana ne izda traženo rešenje. Za formulaciju u novom Nacrtu ZUP-u vezi sa „ćutanjem uprave” moži reći da predstavlja „deo problema”, a ne „deo rešenja”.

5.5. *Upotreba neprimerenih nomotehničkih izraza*

U Nacrtu ZUP-u primećuje se upotreba nejasnih i neprimerenih nomotehničkih izraza. Tako se, recimo, na više mesta (ćl. 101, ćl. 131, ćl. 150) koristi izraz „meritorno”. Međutim, kako je ovaj izraz više svojstven sudskom postupku i oznaćava odlučivanje suda o „meritumu” sporne situacije, bolje da se uopšte i ne koristi (kao što je to slućaj sa važećem ZUP-om, ali i sa važećim ZUP-om Hrvatske i Nacrtom ZUP-a Crne Gore).

Slično je i sa izrazom „pojam” koji se koristi u Nacrtu ZUP-a. Izraz „pojam” se na više mesta koristi radi određivanja zakonske definicije pojedinih instituta (npr. „pojam” upravnog akta – ćl. 18; „pojam” upravne radnje – ćl. 36; „pojam” pružanja javnih usluga – ćl. 39; „pojam” obaveštavanja – ćl. 74). Sa metodološkog stanovišta, to nije ispravan pristup jer se izraz „pojam” koristi za oznaćavanje rezultata teorijskog istraživanja i analize. Imajući u vidu da zakonski tekst nije i ne treba da predstavlja „teorijsku analizu”, to je i korišćenje izraza „pojam” u zakonskom tekstu neprikladno.

5.6. *Upravni ugovor*

Kako se istiće u Obrazloženju Nacrta ZUP-a (str. 4): „Upravni ugovor je nova kategorija upravnih aktivnosti u upravnom pravu Srbije (ćl. 29–35). On bi trebalo da doprinese konformnosti i delotvornosti uređivanja pojedinih javnopravnih odnosa. Kao dvostrani pravni akt, sporazum sklopljen u upravnoj stvari između organa i stranke, upravni ugovor se pre svega vezuje za poslove koncesija, oblast javno-privatnog partnerstva i javnih službi, ali može posebnim zakonom da bude predviđen kao pravni instrument i u drugim oblastima (ćlan 29).” Prema ćlanu 29. stav 1. Nacrta ZUP-a: „Upravni ugovor je dvostrani akt koji se zaključuje između organa i stranke i kojim se uspostavlja, menja ili ukida konkretan pravni odnos u upravnoj stvari.”

Međutim, uvođenjem kategorije „upravnih ugovora”, Nacrt ZUP-a stvara veoma problematićnu pravnu situaciju zbog toga što je ZUP po svojoj prirodi procesni zakon koji reguliše odgovarajuće upravne procedure, a ne materijalni zakon kojim se uvode nove pravne kategorije kao što je „upravni ugovor”. Kako upravni ugovori kao takvi ne postoje u našem zakonodavstvu, imamo situaciju da su Nacrtom ZUP-a „prekoraćene” granice procesne regulacije jer se ušlo u domen materijalnog prava. Za razliku od toga, ZUP Hrvatske (ćl. 150, st. 1) predvića da sklapanje upravnog ugovora samo „ako je (nekim drugim, prim. aut.) zakonom propisano sklapanje takvog ugovora”. Kako se

ističe: „Trebalo 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.”²⁸

5.7. Protivizvršenje

Unošenje koncepta „protivizvršenja” u Nacrt ZUP-a (čl. 153) veoma je prolematično. Osim toga, naslov „protivizvršenje” ne odgovara tekstu koji je sadržan u odredbi na koju se naslov odnosi, jer se u tekstu odredbe i ne spominje. Kako je istaknuto: „U Nacrtu se bez ikakvog osnova i smisla unosi ’protivizvršenje’. Izvršenje je prinudna realizacija obaveze koju organ nametne stranci, a stranka ne postupi dobrovoljno. Izvršenje sprovodi prvostepeni organ protiv izvršenika. Ako se poništi rešenje i stranka pretrpi štetu, ona ima pravo na naknadu štete, odnosno povraćaj oduzetih stvari, ali to nije nikakvo izvršenje, pa ni ’protivizvršenje’. (...) Stoga se može zaključiti da u upravnom postupku ne postoji nikakvo ’protivizvršenje’, već je to usamljeno teorijsko shvatanje jednog autora. (Ovakvo označavanje prava stranke na naknadu štete u svojim udžbenicima koristi Zoran Tomić.) Inače, jezički i logički posmatrano, ’protivizvršenje’ bi značilo da se ista obaveza posle izvršenja prema stranci kasnije sprovede prema organu uprave!”²⁹

5.8. Obaveštavanje

U Obrazloženju Nacrta ZUP-a (str. 6) posebno se naglašava da je „komunikacija organa i stranaka (čl. 61–73) formalno odvojena od sledeće glave – obaveštavanje (čl. 74–92), iako one sadržinski predstavljaju celinu”. U Nacrtu ZUP-a se, međutim, ne daju razlozi zašto je to učinjeno iako „komunikacija i obaveštavanja” sadržinski predstavljaju „celinu”. Poglavlje o „obaveštavanju” u Nacrtu ZUP-a (čl. 74–92) veoma je protivrečno. Posebno je problematično to što se „formalno obaveštavanje” izjednačava sa „dostavljanjem” (čl. 86). U tom kontekstu, posebno su sporne formulacije da prvostepeno, odnosno drugostepeno rešenje postaje izvršno kada se stranka o njemu „obavesti” (čl. 150). S druge strane, u Obrazloženju nije dato objašnjenje zašto se odstupilo od postojećih formulacija o „dostavljanju” rešenja. Kako se ističe: „Ne postoji nikakva objektivna potreba da se napušta standardna terminologija. Niti to ima veze sa Ustavom Srbije, niti sa Evropom. Čak i u hrvatskom ZUP-u odakle je ideja o ’obavešćivanju’ preuzeta, piše ’drugostupanjsko rješenje kojim se rješava upravna stvar postaje izvršno dostavom stranci.”³⁰

28 D. Milkov, *op. cit.*, str. 94–95.

29 D. Milkov, *op. cit.*, str. 97.

30 D. Milkov, *op. cit.*, str. 93.

UMESTO ZAKLJUČKA

Kao što je već rečeno, u obrazloženju novog Nacrta ZUP-a, kao osnovni razlog za donošenje novog ZUP-a navedena je „potreba usklađivanje ZUP-a sa Ustavom Srbije iz 2006. godine”. Međutim, analiza pokazuje da postojeći ZUP zapravo ne sadrži odredbe koje bi bile u suprotnosti sa važećim Ustavom. Sa formalnog aspekta, usaglašavanje postojećeg Zakona sa Ustavom izvršeno je Zakonom o izmenama Zakona o opštem upravnom postupku iz 2010. godine. 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, i ovde analiza pokazuje da u Nacrtu nema takvih „uporednopravnih” rešenja (osim, donekle, u pogledu „upravnih ugovora”). U Nacrtu Zakona o opštem upravnom postupku takođe nema ni „međunarodnih standarda” koji se odnose na načela i pravila Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Imajući u vidu kontroverze sadržane u tekstu Nacrta novog ZUP-a (predmet i cilj zakona, definicija „upravne stvari”, obaveštavanje i dostavljanje, upravni ugovori, protivizvršenje, „ćutanje” uprave i dr.), teško se može zaključiti da je ovaj Nacrt u skladu sa evropskim standardima, posebno kada se uzme u obzir višegodišnje insistiranje Evropske komisije da se „dovrši okvir upravnog zakonodavstva”. Usled netransparentnosti u proceduri određivanja radnih grupa i njihovih članova (nema javnih podataka o tome ko su članovi Radne grupe za izradu Nacrta ZUP-a, a nisu uključeni međunarodno priznati eksperti iz ove oblasti), značajni poslovi u vezi sa usklađivanjem upravnog zakonodavstva Srbije i reformom javne uprave za potrebe evropskih intergracija ne daju željene rezultate.

*Prof. dr Stevan Lilić**

Summary

After the dissolution of the State Union of Serbia and Montenegro, the „third Yugoslav” Law on General Administrative Procedure (1997) is implemented as the Serbian Law on General Administrative Procedure. According to the Strategy of the Reform of the Public Administration in Serbia, this reform includes the reform of the administrative legislation, and in particular adopting a new Law

* 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.

*on General Administrative Procedure. After signing the Stabilization and Assessment Agreement with the European Union, Serbia needs to harmonize its national legislative framework with the *aquis communautaire* standards. The 2012 Serbia Progress Report of the European Commission states that the legislative framework is incomplete, as the Law on General Administrative Procedure is still to be adopted. In mid 2013 the Ministry of Justice and Public Administration announced a Working Version of the Draft of the Law on General Administrative Procedure. In the public debate, *inter alia*, it was emphasized that the Draft resembles more a theoretical essay, than follows the technical and structural standards of a law. The Draft Law on General Administrative Procedure contains numerous deficiencies, and is unclear if the „new” draft is actually an „old” draft of this law. The quality of the Narrative is very poor, and the many formulations and solutions are controversial and problematic (i.e. object of regulation; administrative matter; „silence of the administration”; use of specific terms; „counter execution”; informing the party etc.). The process of elaborating the new Law on General Administrative Procedure is not transparent, as there is no public information as to who is member of the „working group” charged with drafting the text, and internationally acknowledged experts are not included.*

Key words: Reform of administrative legislation. Draft Law on General Administrative Procedure. European integrations of Serbia.