

ČASOPIS ZA JAVNU POLITIKU

Avgust 2016. | broj 11



# POLIS



TEMA BROJA  
REFORMA ADMINISTRATIVNIH  
PROCEDURA

August 2016. | broj 11

# POLIS

ČASOPIS ZA JAVNU POLITIKU

## Izdavači

Stalna konferencija gradova i opština –  
Savez gradova i opština Srbije i  
Centar za javnu i lokalnu upravu – PALGO centar

## Za izdavače

Borđe Staničić, generalni sekretar SKGO  
Dušan Damjanović, izvršni direktor PALGO centra

## Urednici

Jelena Jerinić  
Nikola Tarbuk  
Dušan Damjanović

## Saradnica na uređivanju časopisa

Milena Vojinović

## Saradnik na uređivanju broja

Marko Tomašević

## Grafičko oblikovanje

Avantgarde design

## Ilustracije

Tošo Borković

## Lektura i korektura

Ivana Andrić

## Štampa

Dosije studio d.o.o. Beograd

## Tiraž

1.000 primeraka  
ISSN 2334-637X

CIP - Каталогизacija u publikaciji  
Narodna biblioteka Srbije, Beograd  
352/354(497.11)

POLIS : časopis za javnu politiku /  
urednici Jelena Jerinić, Nikola Tarbuk, Dušan  
Damjanović. - 2012, br. 1- . - Beograd :  
Stalna konferencija gradova i opština, Savez  
gradova i opština Srbije : Centar za javnu i  
lokalnu upravu, PALGO centar, 2012-  
(Beograd : Dosije studio). - 26 cm  
Tromesečno  
ISSN 2334-637X = Polis (Beograd)  
COBISS.SR-ID 194451212



## STALNA KONFERENCIJA GRADOVA I OPŠTINA – SAVEZ GRADOVA I OPŠTINA SRBIJE

Makedonska 22/VIII  
11000 Beograd  
Tel: +381 11 3223 446  
Fax: +381 11 3221 215  
www.skgo.org



## CENTAR ZA JAVNU I LOKALNU UPRAVU – PALGO CENTAR

Svetozara Markovića 26/V  
11000 Beograd  
Tel: +381 11 630 45 53  
Fax: +381 11 32 456 48  
www.palگو.org

Publikacija *Polis - časopis za javnu politiku* je izdanje Stalne konferencije gradova i opština – Saveza gradova i opština Srbije (SKGO) i Centra za javnu i lokalnu upravu – PALGO centra, čije izdavanje podržava projekat „Institucionalna podrška SKGO – druga faza“, koji finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC), a sprovodi SKGO. Ova publikacija i tekstovi u njoj ne predstavljaju zvaničan stav Švajcarske agencije za razvoj i saradnju. Takođe, autorski tekstovi u publikaciji ne predstavljaju zvaničan stav SKGO i PALGO centra. Za informacije i stavove u autorskim tekstovima odgovorni su isključivo autori.



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC

# ZBOG ČEGA NAM JE TREBAO NOVI ZUP?

**O**d druge polovine 20. veka veliki broj evropskih zemalja kodifikovao je svoje upravne postupke, usvajanjem jednog zakona o tzv. opštem upravnom postupku (ZUP), kojim se uređuju opšta načela i pravila upravnog postupka koji se primenjuju uvek kada ne postoje posebna pravila za neku vrstu postupka. Danas samo mali broj zemalja nema ovakve zakone, ali su ta ista načela i pravila sadržana u drugim zakonima. Prvi jugoslovenski ZUP usvojen je 1930. godine, a od tada su usvojena još dva istoimena zakona – 1956. i 1996. godine. Važeći ZUP je, dakle, kod nas na snazi već dvadeset godina, a za to vreme nije značajnije menjan.

Nakon 2000. godine, kada je započeta sveobuhvatna reforma čitavog našeg pravnog sistema, počela je da se pominje i potreba da se menja ZUP. Međutim, za razliku od nekih drugih zakona koji su od tada menjani i više puta, stari ZUP je odolevao. Bilo je potrebno čak nekoliko godina od zvaničnog usvajanja prvog nacrtanog novog ZUP 2011. godine do konačnog donošenja novog zakona početkom ove godine, a usvojeni tekst pretrpeo je značajne izmene u odnosu na taj prvi nacrt.

Zbog čega je bilo tako teško promeniti ovaj zakon? I zbog čega su te izmene toliko važne te su toliko dugo promišljane?

Svako ko je ikada radio u upravi, makar i kratko vreme, zna da je ZUP „sveto pismo“ za službenike u upravi. Svako rešenje doneto u bilo kom postupku pred bilo kojim organom uprave sadrži pozivanje na ZUP. Upravni postupak nesumnjivo je srž upravne delatnosti i mesto na kome se svakodnevno susreću uprava i građanke i građani ili privreda. To je način na koji ostvarujemo neke od Ustavom garantovanih prava ili nam se utvrđuju neke od obaveza koje su na isti način predviđene. Radi se, dakle, o zakonu koji na najneposredniji način dotiče život svakog od nas.

Promene u takvim temeljnim propisima, koji na takav način prožimaju funkcionisanje celog upravnog sistema teško se prihvataju, te će spremnost da se u punoj meri primene nova rešenja biti pravi test volje naše uprave da se menja.

U toku javne rasprave mogli smo (a i danas možemo) čuti da važeći ZUP i nije tako loš, te da nije bilo prevelike potrebe da se on menja. Ipak, čak i najverniji poštovaoci ZUP iz 1996. moraju priznati da on nije mogao da održi korak sa planiranim reformama sistema javne uprave. Namera je bila da se donese zakon koji će obezbediti neophodnu pravnu sigurnost i poboljšati odnose uprave sa građanima i privredom, koji će omogućiti da se delo-

vanje uprave modernizuje i uskladi sa načelima evropskog administrativnog prostora i uslovima za članstvo u Evropskoj uniji. Kao što ćemo pročitati u tekstovima u ovom broju, novi ZUP, između ostalog, donosi proširenje predmeta svoje primene, uvodi važna načela srazmernosti i predvidljivosti, nova pravila za komunikaciju uprave sa građanima, nova pravna sredstva.

Činjenica je, ipak, da usvajanje ZUP neće samo po sebi doneti efikasniju, predusretljiviju i jeftiniju upravu. Da bi se to desilo, neophodno je da usvajanje ovog sistemskog propisa bude praćeno daljom širom reformom, koja uključuje izmene brojnih drugih zakona (npr. zakona o organizaciji uprave ili o elektronskoj upravi, kao i zakona kojima su uređeni posebni upravni postupci), organizacionim reformama i izgradnjom adekvatnih kapaciteta u javnoj upravi za primenu novog pravnog okvira.

Stoga je ovaj broj *Polisa* posvećen predstavljanju osnovnih ideja novog ZUP i prvih iskustava u primeni njegovih odredaba, koja je započeta u junu ove godine – odredaba o obaveznom pribavljanju i ustupanju podataka iz službenih evidencija. Već ti prvi koraci pokazali su da ZUP sam ne može da reši postojeće probleme, te da je ubrzo potrebno usvojiti i druge propise. To se posebno odnosi na zakone o elektronskoj upravi. Za nas je bilo posebno važno da predstavimo i na koji način novi ZUP vide oni koji će u najvećoj meri primenjivati njegove odredbe, a to su pre svega službenici lokalnih uprava. Nadamo se da će pitanja otvorena u ovom broju *Polisa* poslužiti u pripremama za punu primenu ZUP od sredine sledeće godine, odnosno za usklađivanje mnogobrojnih posebnih zakona naredne godine, čemu je takođe posvećen jedan od tekstova u ovom broju.

Na kraju želimo da napomenemo da ovo sigurno nije jedini broj *Polisa* koji će biti posvećen ovim temama. Javne politike, kojima je *Polis* posvećen, žive kroz upravu, a primena ZUP i šira tema reforme administrativnih procedura biće važna za politike u mnogim oblastima kojima će biti posvećeni naredni brojevi *Polisa*. Novi ZUP pokrenuo je i lavinu izmena ogromnog broja zakona kojima se uređuju posebni upravni postupci koje nas očekuju u narednih nekoliko godina, a *Polis* će pratiti sve te promene. ■

Uredništvo *Polisa*  
Jelena Jerinić  
Nikola Tarbuk  
Dušan Damjanović

✉ [polis@skgo.org](mailto:polis@skgo.org)



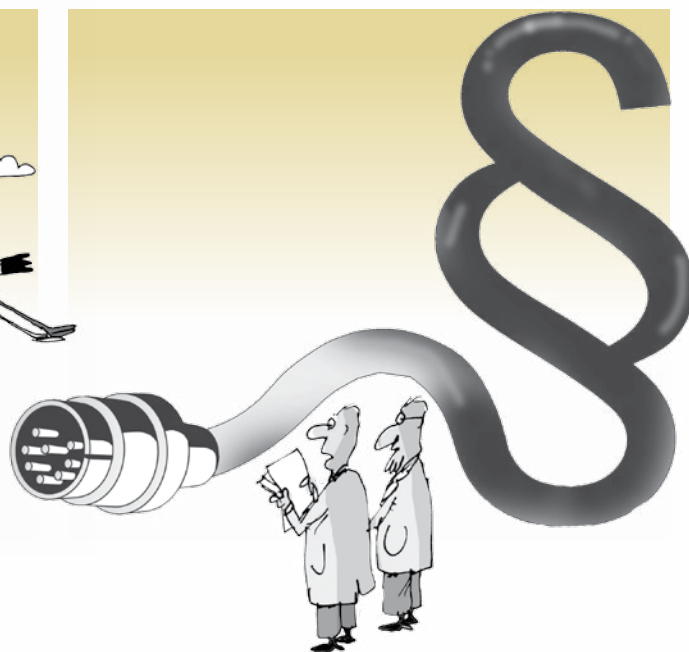
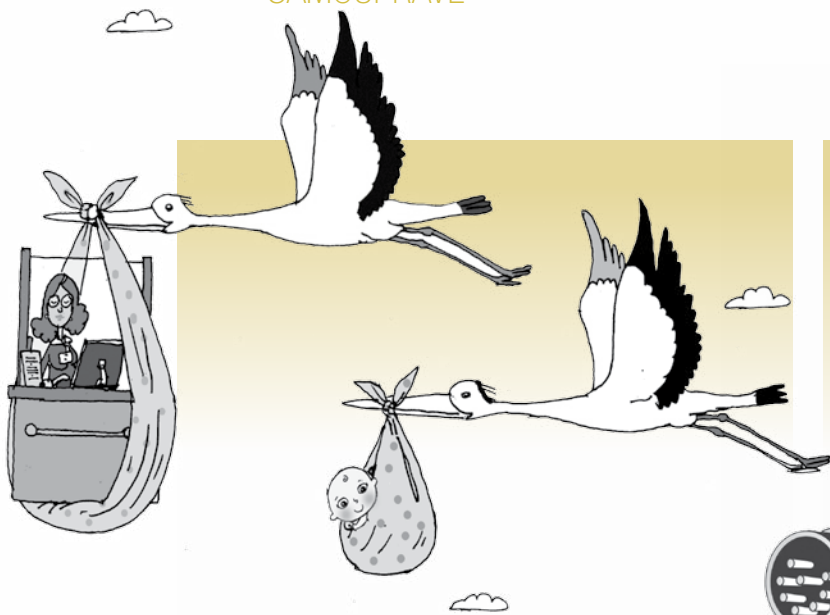
# SADRŽAJ

04 **Dražen Maravić**  
PROMENE U UPRAVNOM POSTUPKU  
– PUT KA DOBROJ UPRAVI

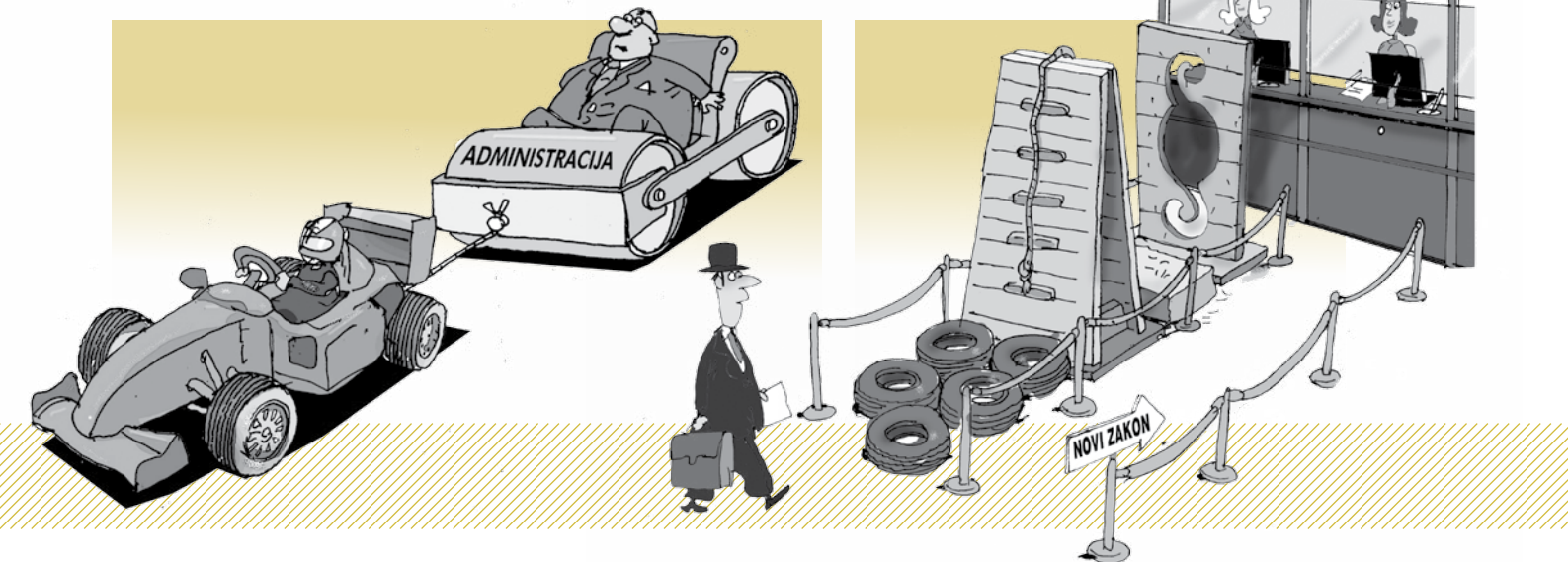
12 **Bojana Dabić**  
NOVI ZAKON O OPŠTEM  
UPRAVNOM POSTUPKU IZ  
PERSPEKTIVE LOKALNE  
SAMOUPRAVE

18 **Slađana Karavdić Kočević i Katarina Milanović**  
KORAK „OD 7 MILJA” U REFORMI  
JAVNE ADMINISTRACIJE – NOVI  
ZAKON O OPŠTEM UPRAVNOM  
POSTUPKU

25 **Dušan Stojanović**  
ZNAČAJ ZAKONA O OPŠTEM  
UPRAVNOM POSTUPKU ZA  
STVARANJE MODERNE I  
FUNKCIONALNE E-UPRAVE U SRBIJI





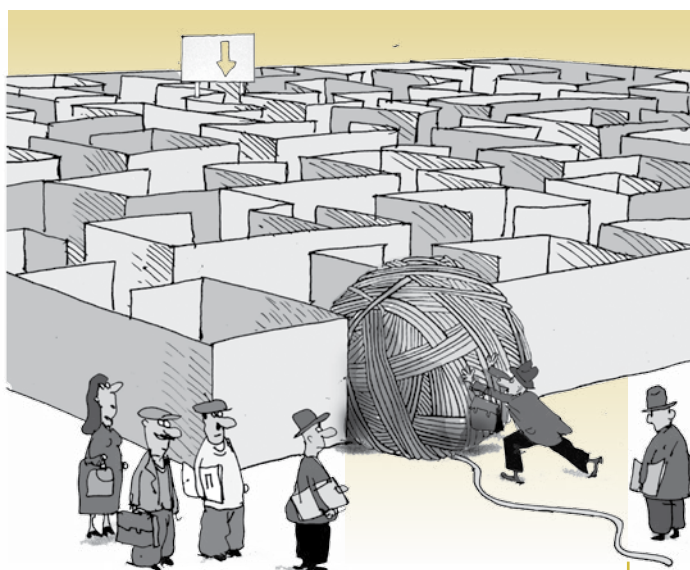


31 **Tatjana Tatić**  
REFORMA ADMINISTRATIVNIH  
PROCEDURA NA DELU – SISTEM  
JEDINSTVENOG ŠALTERA

42 **Prof. dr Dobrosav Milovanović**  
ODNOS OPŠT(IJ)EG  
I POSEBN(IJ)IH  
UPRAVNOPROCESNIH ZAKONA

35 **Maja Stojanović Kerić**  
ULOGA SKGO U SPROVOĐENJU  
REGULATORNE REFORME  
ADMINISTRATIVNIH POSTUPAKA NA  
LOKALNOM NIVOU

48 **Doc. dr Vuk Cucić**  
UNAPREĐENJE PRAVNE ZAŠTITE  
GRAĐANA U UPRAVNOM  
POSTUPKU





## Dražen Maravić

Pomoćnik ministra, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave

✉ drazen.maravic@mduls.gov.rs

# PROMENE U UPRAVNOM POSTUPKU – PUT KA DOBROJ UPRAVI

Razvoj javne uprave u servis građana i podizanje njenog kvaliteta i efikasnosti podrazumeva sveobuhvatnu reformu. ZUP predstavlja ključni pravni osnov, uslov i podršku za ovu neophodnu promenu i važan korak ka usklađivanju sa Načelima evropskog administrativnog prostora

**R**eforma javne uprave je trajan proces i odlika svih savremenih društava, kao i jedan od najvećih izazova za države suočene sa promenjenim društvenim, ekonomskim i političkim trendovima. Ona predstavlja važan preduslov i pruža okvir za druge reformske procese u svim oblastima društva kako bi se pružio odgovor na izazove koje donose globalizacija, izmenjene potrebe i očekivanja građana, kao i zahtevi privrede<sup>1</sup>.

Za privredu, reforma javne uprave je instrument za uspešno okončanje tranzicije od socijalističkog ka tržišnom sistemu proizvodnih odnosa i stvaranje povoljnog ambijenta za privredni razvoj. S druge strane, samo reformisana javna uprava, koju će odlikovati efikasnost, odgovornost, transparentnost, pouzdanost može biti od značaja za celokupan održivi razvoj matičnog društva i omogućiti ostvarivanje milenijumskih razvojnih ciljeva koji su sadržani u deklaraciji UN-a. Institucionalna dimenzija reformi javne uprave treba da obezbedi njeno funkcionisanje u skladu sa najboljim evropskim praksama, na šta presudan uticaj vrši proces pridruživanja Evropskoj uniji. Zatim, radi potpune primene pravnih tekovina EU, organi javne uprave moraju imati optimalan broj dobro obučених službenika koji će tekovine pravnog poretka EU efikasno primenjivati u okviru domaćeg pravnog sistema. Zato je dostizanje (visokih) standarda za primenu pravnih tekovina EU komplementaran

1. Veselinović, P., „Reforma javnog sektora kao ključna determinanta uspešnosti tranzicije privrede Republike Srbije“, *Ekonomski horizonti* (ur. Petrović, P.S.), Volumen 16, Sveska 2, Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Kragujevac, 2014, str. 141.

proces stvaranja efikasnog i modernog sistema javne uprave u Republici Srbiji. Konačno, građani imaju izmenjena očekivanja u pogledu usluga koje im javna uprava obezbeđuje u praksi. Obrazovano i aktivno stanovništvo uz savremena tehnološka rešenja, internet i društvene mreže ima mogućnost lakog uvida u kvalitet javnih usluga i njihovo poređenje sa javnim uslugama i van granica zemlje. Razvoj privatnog sektora usluga u Srbiji pruža priliku za dnevno poređenje kvaliteta usluga privatnog i javnog sektora. Zbog svega nabrojanog, nije lako postaviti strateške ciljeve na način koji bi mogao da udovolji raznovrsnim zahtevima i očekivanjima niza aktera.

Strategijom reforme **državne uprave** u Republici Srbiji iz 2004. godine započeti su procesi promena ovog segmenta javne uprave, delimično i lokalne samouprave. Radi sprovođenja ove strategije bili su doneti akcioni planovi (za period 2004–2008. i 2009–2012) i postignuti su značajni rezultati, posebno u procesu uspostavljanja zakonodavnog okvira. Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji iz 2014. godine obezbeđuje nastavak započetih reformskih aktivnosti i proširuje ih na **sistem javne uprave**. Ključni razlog za proširenje obuhvata Strategije sa državne na javnu upravu leži u potrebi da se obezbede funkcionalno jedinstvo i standardi kvaliteta onih aktivnosti kojima se vrše određene vrste upravnih poslova i javnih ovlašćenja, nezavisno od subjekata (organa, organizacija, institucija)

koji ih obavljaju. Cilj ovakvog pristupa je da se uspostavi jedinstveni upravni prostor u kome važi isti set osnovnih pravila kako bi se moglo efikasnije nego do sada upravljati kvalitetom rada i usluga koje se pružaju građanima i privredi, zatim kako bi se mogao postići usklađen sistem javnih službenika, razvoj novih elektronskih usluga, uz poštovanje neophodnih i potrebnih specifičnosti u pogledu organizovanja i načina vršenja pojedinih poslova javne uprave<sup>2</sup>.

Reforma javne uprave je kompleksan posao budući da javna uprava u organizacionom i funkcionalnom pogledu obuhvata mnogobrojne subjekte i aktivnosti odnosno delatnosti, kao i da te delatnosti realizuju zaposleni koji se nalaze u različitom radnopravnom statusu. Sve to otežava ostvarivanje strateških ciljeva jer je teško upravljati različitim aspektima reforme javne uprave (organizacionim, finansijskim, kadrovskim...) kako bi se oni ostvarili u praksi.<sup>3</sup>

**Kadrovski aspekt** reforme javne uprave predstavlja veoma značajan deo reformskog procesa jer su zaposleni istovremeno i nosioci reformi i predmet same reforme. U javnoj upravi svih postsocijalističkih država Istočne Evrope postojala je naglašena politizacija rada, s jedne strane, a s druge, nije postojao osećaj odgovornosti prema građanima u celini niti prema stankama u postupcima koje je uprava vodila. Zaposlenima su nedostajali znanja i veštine koji bi im omogućili ak-

tivno učešće u procesima kreiranja javnih politika, a često je i sam proces planiranja bivao izmešten iz javne uprave u partije ili čak neformalne strukture političke moći. Potrebno je zato, u sklopu reforme javne uprave, u potpunosti sagledati i reformisati funkciju upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi, kapacitete nosilaca ove funkcije, definisati potrebe za njihovim razvojem, kao i prepoznati potfunkcije ove funkcije, kojima se niko ne bavi na organizovan način (na primer zadržavanje kadrova, tzv. *retention policy*, što je veoma značajno za npr. poslove evropskih integracija ili IT poslove). Zatim je neophodno ovu funkciju prepoznati kao stratešku funkciju upravljanja javnim politikama i izmeniti upravljačke prakse u svim organizacionim oblicima javne uprave.

**Sa organizacionog aspekta**, javnu upravu čine organi državne uprave (ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstava i posebne organizacije) i drugi državni organi koji obavljaju upravne poslove i vrše javna ovlašćenja. Tu spadaju i organi teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave, koji suštinski obavljaju poslove istog karaktera kao i organi državne uprave samo na užim područjima, sa različitim načinom finansiranja i stepenom kontrole. Ista konstatacija važi i za javne agencije, nezavisno od toga na nivou koje teritorijalne jedinice obavljaju poslove. Pored toga, u pojam javne uprave, spadaju i raznovrsna nezavisna regulatorna tela različitih naziva, statusa i

>>>

2. To, međutim, dovodi do problema obuhvata, odnosno potrebe za definisanjem „javne uprave“, što je česta tema akademskih radova, ali i izvor praktičnih dilema prilikom pripreme propisa radi sprovođenja ciljeva Strategije reforme javne uprave. Praksa je takva da se najčešće u svakom zakonu zasebno (nažalost, ne i uvek dosledno) definiše značenje pojmova poput javnog sektora, javne uprave, organa javne vlasti i slično.

3. Posebni ciljevi Strategije reforme javne uprave odnose se na:  
1. unapređenje organizacionih i funkcionalnih podistema javne uprave;  
2. uspostavljanje usklađenog javnoslužbeničkog sistema zasnovanog na zaslugama i unapređenje upravljanja ljudskim resursima;  
3. unapređenje upravljanja javnim finansijama i javnim nabavkama;  
4. povećanje pravne sigurnosti i unapređenje poslovnog okruženja i kvaliteta pružanja javnih usluga;  
5. jačanje transparentnosti, etičnosti i odgovornosti u obavljanju poslova javne uprave  
(Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji, „Službeni glasnik RS“, br. 9/2014, 42/2014).

poslova (komisije, agencije) koja u okviru izvornog ili poverenog delokruga obavljaju upravne poslove i vrše javna ovlašćenja<sup>4</sup>. U javnu upravu spadaju i druga pravna i fizička lica kojima su odgovarajućim zakonom poverena ili će biti poverena javna ovlašćenja (npr. privredna komora, berza, javni beležnici, udruženja javnopravnog karaktera i sl.).

Radi upravljanja organizacionom dimenzijom reforme javne uprave trenutno se vrše brojne funkcionalne analize i poređenja sa drugim državama<sup>5</sup> i postavljaju pitanja broja i vrste organa koji će vršiti poslove uprave, načina njihovog formiranja, delokruga poslova i nadležnosti, pri čemu je teško napraviti jasno razgraničenje organizacione forme i funkcionalnog položaja različitih subjekata javne uprave. Drugim rečima, nema doslednosti u našoj javnoj upravi u pogledu određene organizacione forme za obavljanje tačno određenih funkcija javne uprave, već dolazi do mešanja i preplitanja. Aktuelan je i proces racionalizacije, odnosno smanjenja broja zaposlenih u javnoj upravi kako zbog fiskalne konsolidacije, tako i zbog daljeg rada na razvoju optimalne strukture javne uprave.

**Funkcionalni aspekt** određenja opsega javne uprave i njene reforme polazi od vrste poslova koje uprava obavlja. Tradicionalno, uprava se uglavnom svodila na izdavanje upravnih akata i vršenje materijalnih radnji prinude i ograničenja, ali se s protokom vremena povećavaju stepen regulisanja i učestalost učešća države u brojnim oblastima društvenog života.<sup>6</sup>

Tako se i povećao srazmerni deo poslova uprave u kojima nije nužna prinuda, čime ona postaje sve više **organizator i koordinator** niza poslova kojima se ostvaruju osnovni i razvojni ciljevi društva<sup>7</sup>. Ovaj trend istovremeno stavlja nove zahteve u pogledu znanja, veština i stavova zaposlenih u javnoj upravi i menja željeni profil (javnog, državnog, lokalnog) službenika, koji mora znatno drugačije da pristupa svojim osnovnim poslovima, npr. pripremi propisa<sup>8</sup>. Ovaj proces utiče i na uvođenje novih ili promenu uloge postojećih organizacionih oblika u javnoj upravi, što dodatno usložnjava proces reformi.

Ono što predstavlja poseban reformski zahvat jeste promena (opšteg) upravnog postupka. Najpre, zakon koji uređuje upravno postupanje (ZUP) svojevremeno je nastao da bi se ograničila mogućnost organa uprave i drugih koji rešavaju u upravnim stvarima da, zbog nepostojanja procesnih normi koje su ovi organi dužni da primenjuju ili njihove razbacanosti u velikom broju različitih zakona i drugih propisa, onemogućće, otežaju ili uspore priznavanje i ostvarivanje prava stranaka, odnosno da otežaju njihov položaj kada im se utvrđuju određene obaveze.

Da bi se zaštitila prava građana kao stranaka u upravnom postupku, potrebno je ne samo propisati vrstu i obim njihovih prava i obaveza i uslove za priznavanje tih prava i obaveza, nego i precizno urediti procesni status stranaka, vrste i način izvođenja procesnih radnji, rokove i sva druga pitanja koja su predmet ZUP-a.

Naravno, dozvoljeno je da se u pojedinim oblastima, kada to specifičnosti zahtevaju, može odstupiti u načinu regulisanja pojedinih pitanja, ali samo u meri u kojoj je to neophodno.

S obzirom na to da praktično svi građani i pravna lica, kao i drugi subjekti kojima je priznato svojstvo stranke u upravnom postupku svakodnevno učestvuju u brojnim postupcima radi priznavanja prava ili utvrđivanja obaveza, rešenja u ZUP-u imaju najširi mogući uticaj, kako na samu upravu tako i na društvo u celini. Najveći broj zaposlenih koji rade u svim organizacionim oblicima koji čine javnu upravu, pri donošenju upravnih akata u najvećoj meri primenjuje upravo odredbe ZUP-a. Kada se tome doda da je novim ZUP-om proširen pojam upravne stvari, nesumnjivo je da će posledice ovog zakona imati još veći uticaj na ostvarivanje ciljeva reforme javne uprave u smislu unapređenja njenog rada u skladu sa načelima tzv. Evropskog administrativnog prostora, odnosno na obezbeđivanje visokog kvaliteta usluga za građane i privredne subjekte, kao i na stvaranje takve javne uprave u Republici Srbiji koja će znatno doprineti ekonomskoj stabilnosti i povećanju životnog standarda građana.

### **Analiza ključnih zakonskih novina u upravnom postupku**

Zakonom o opštem upravnom postupku koji je Narodna skupština usvojila 29. februara 2016. godine unete su brojne novine u administrativno postupanje. **Pojam upravne stvari proširen je kako**

4. U pogledu **javnih službi** situacija je nešto drugačija. Naime, ustanove, javna preduzeća i drugi oblici organizovanja utvrđeni Zakonom o javnim službama obavljaju delatnosti odnosno poslove kojima se, pre svega, obezbeđuje ostvarivanje prava građana odnosno zadovoljavanje njihovih potreba u oblasti obrazovanja, nauke, kulture, fizičke kulture, učeničkog i studentskog standarda, zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, društvene brige o deci, socijalnog osiguranja, zdravstvene zaštite životinja, javnog informisanja, PTT saobraćaja, energetike, puteva, komunalnih usluga i u drugim oblastima. Me-

đutim, kada značaj kontinuiranog i kvalitetnog obavljanja ovih delatnosti za sve građane, privredu i društvo u celini zahteva poveravanje pojedinih javnih ovlašćenja (prvenstveno normativnih i upravnih), ona ulaze u predmet Strategije prvenstveno sa aspekta zakonitog, delotvornog, efikasnog i ekonomičnog vršenja navedenih javnih ovlašćenja, dok uslovi i način pružanja usluga relevantnim subjektima ostaje predmet drugih strategija i javnih politika u posebnim oblastima (npr. zdravstvo, kultura, energetika i sl.).

5. Uglavnom sa „novim“ državama članicama EU.





**bi obuhvatio i do sada neobuhvaćene vrste upravnog postupanja.** Naime, stari ZUP uređuje samo postupak izdavanja upravnog akta i izdavanja javnih isprava. Novi ZUP uređuje i druge vrste upravnog postupanja – **garantni akt, upravni ugovor, upravne radnje** (sve, a ne samo izdavanje javnih isprava) i **pružanje jav-**

**nih usluga.** U zakonu je detaljno uređeno izdavanje garantnog akta, dok kod ostalih vrsta upravnog postupanja (posebno upravnih radnji i pružanja javnih usluga) ZUP reguliše prvenstveno pravnu zaštitu od njihovog nezakonitog ili nece-lishodnog (ne)preduzimanja.

Kada je reč o prethodno istaknutoj potrebi da se reformom javne uprave obezbede funkcionalno jedinstvo i standardi kvaliteta aktivnosti kojima se vrše određene vrste upravnih poslova i javnih ovlašćenja, nezavisno od subjekata koji ih vrše, značajno je ukazati na dve dimenzi-je usvajanja novog ZUP-a: >>>

6. Ovo je posebno uticalo na rad javnih službi i sve češće poveravanje pojedinih javnih ovlašćenja javnim službama.
7. Lilić, S.; Kunić, P.; Dimitrijević, P.; Marković, M., *Upravno pravo, univerzitetski udžbenik, Savremena administracija, Beograd, 1999, str. 252.*
8. Kunić, P., „Ciljevi i pravci reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini i Republici Srpskoj”, *Moderna uprava* (ur. Karajica, V.), *Časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu*, br. 1/2008, Agencija za državnu upravu, Banja Luka, 2008, str. 18, 80

U pogledu odnosa ZUP-a i posebnih zakona, zadržavaju se rešenja iz važećeg ZUP-a, prema kojima se **ovaj zakon primenjuje na postupanje u svim upravnim stvarima**. Takođe, i on predviđa da se pojedina pitanja upravnog postupka mogu posebnim zakonom urediti samo ako je to u pojedinim upravnim oblastima neophodno i ako je to u saglasnosti sa osnovnim načelima određenim ovim zakonom. Međutim, ZUP uvodi značajnu novinu jer postavlja **dodatni uslov da se na taj način ne smanjuje nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka zaštićenih ovim zakonom**<sup>9</sup>.

**Jačanje odgovornosti učesnika u postupku** – U pogledu ovlašćenog službenog lica, nastoji se da se odredbama izvrši individualizacija odgovornosti, što bi predstavljalo **pouzdan osnov za ocenjivanje** ovlašćenih službenih lica koja vode postupak, odnosno odlučuju u upravnim stvarima, a takođe i za eventualne oblike disciplinske ili prekršajne odgovornosti (primer za potonju tiče se zabrane zahtevanja određenih dokaza od stranaka ako se oni nalaze u službenim evidencijama ili ih organ može sam pribaviti). **Ovo je važno zbog poveravanja upravnih poslova, odnosno javnih ovlašćenja** koje subjekti različitog statusa, oblika organizovanja i/ili područja delovanja, obavljaju u vidu izvornih ili poverenih poslova. Naime, analize su pokazale da u praksi organi državne uprave ne mogu uvek i jednostavno da obezbede odgovorno-

sti koje zadržavaju u vezi sa poverenim poslovima<sup>10</sup>.

**Osnovna načela upravnog postupka su takođe izmenjena**. Načelo zakonitosti dopunjeno je načelom predvidivosti. **Načelo predvidivosti** ili legitimnih (opravdanih) očekivanja (eng. *principle of predictability, legitimate expectations*) jedno je od načela Evropskog upravnog prostora (*European Administrative Space*), čija je suština u tome **da organ mora da se drži prakse koju je uspostavio i da u istim ili sličnim slučajevima odlučuje na identičan način**. To ne važi ako postoje opravdani razlozi da se u konkretnom slučaju odstupi od ranije prakse, s tim da se to mora posebno obrazložiti. Načelo predvidivosti je, zapravo, izraz ustavnog načela jednakosti građana pred zakonom i ustavne odredbe kojom se garantuje jednaka zaštita prava pred organima vlasti<sup>11</sup>.

Predlog ZUP-a pominje još jedno od načela Evropskog upravnog prostora – **načelo srazmernosti**. Ono delimično postoji i u starom ZUP-u, u okviru načela zaštite prava građana i zaštite javnog interesa, gde je predviđeno da se, u slučaju nametanja obaveze stranci, prema njoj primenjuju mere koje su za nju povoljnije, a kojima se postiže cilj zakona. Ova odredba je izdvojena u načelo srazmernosti i dopunjena odredbom kojom svako ograničavanje prava i pravnih interesa stranke mora da bude srazmerno, to jest najmanje moguće, a takvo da se nje postiže zakonska svrha<sup>12</sup>.

Novi ZUP na nivo načela izdiže odredbu po kojoj su organi koji postupaju u upravnom postupku dužni da **po službenoj dužnosti vrše uvid, pribavljaju i obrađuju sve podatke o odlučujućim činjenicama koji se vode u službenim evidencijama, te da ne smeju zahtevati od stranke da ih ona dostavi**. Podizanjem na nivo načela, ova odredba postaje obavezujuća u svim upravnim oblastima, bez obzira na odredbe posebnih propisa koji ih uređuju. Načelo je razrađeno u odgovarajućoj odredbi u delu zakona koji uređuje dokazni postupak, a novina je propisivanje prekršajne odgovornosti za rukovodioca organa koji zahteva od stranke da dostavi podatke koji se vode u službenim evidencijama, kao i za rukovodioca organa koji vodi službenu evidenciju, a ne dostavi blagovremeno tražene podatke organu koji vodi upravni postupak. Ove odredbe o razmeni podataka su stupile na snagu 8. juna ove godine.

**Garantni akt** je novim ZUP-om određen kao pisani akt kojim organ stranci garantuje da će joj biti izdat upravni akt određene sadržine ako se činjenično stanje i propisi ne izmene u periodu između donošenja garantnog akta i podnošenja zahteva za izdavanje upravnog akta. Garantni akt je novina u ZUP-u, ali nije novina u pravnom sistemu Srbije<sup>13</sup>. Garantni akt je jedan od najboljih instrumenata za postizanje što većeg stepena pravne sigurnosti i kao takav posebno je podoban za podizanje nivoa predvidivosti poslovnog okruženja i otklanjanja glavni nedo-

9. Pošto je u praksi uočeno da su posebni zakoni bez opravdanih razloga odstupali od pojedinih rešenja opšteg upravnog postupka pa se zato prelaznim i završnim odredbama novog ZUP-a predviđa usklađivanje posebnih zakona sa rešenjima iz ZUP-a u utvrđenom periodu. Istovremeno, „teret dokazivanja“ potrebe za specifičnim uređenjem pojedinih pitanja treba da bude na organima koji te specifičnosti ističu.

10. Tako, na primer, drugostepeni organi često ne mogu efikasno da obezbede donošenje rešenja od strane prvostepeni organa (na primer, lokalne samouprave) u poverenim poslovima nakon poništavanja rešenja. Takođe, utvrđivanje odgovornosti službenika organa kojima su povereni poslovi (na primer, kod neopravdanog čutanja uprave) neposredno zavisi od volje starešina datih organa. Konačno, nisu predviđeni mehanizmi za efikasno uskraćivanje finansijskih sredstava u slučaju nevršenja poverenih poslova.

11. Načelo predvidivosti ne oslanja se na jednu odluku (precedent), već na ujednačenu pravnu praksu određenog organa po određenom pitanju. Isto je učinjeno i u Crnoj Gori prilikom donošenja novog zakona koji uređuje upravni postupak.

12. Odredba ne ostavlja prostor za diskreciju organa jer su zakonska svrha i srazmera između preduzete mere i ostvarenog cilja pravni standardi koji se moraju tumačiti na isti način u istim i sličnim slučajevima Pomenuto načelo unele su u svoje zakone i Hrvatska i Crna Gora.

13. Garantni akt, pod tim ili drugim nazivom, postoji u članu 19. Carinskog zakona („Službeni glasnik RS”, br. 18/2010, 111/2012 i 29/2015), član 15. Zakona o državljanstvu Republike Srbije („Službeni glasnik RS”, br. 135/2004 i 90/2007), član 83. Zakona o državnoj pripadnosti i upisu plovila („Službeni glasnik RS”, br. 10/2013) i još nekim propisima.

statak mišljenja o primeni propisa koje daju organi uprave saglasno Zakonu o državnoj upravi – **njegovu neobaveznost**<sup>14</sup>.

**Upravni ugovori** su ugovori zaključeni između javnopravnog subjekta, s jedne, i privatnopravnog subjekta, s druge strane<sup>15</sup>. Kauza upravnog ugovora je ostvarenje nekog javnog interesa, na primer, izgradnja autoputa kroz ugovor o koncesiji ili obavljanje javnih radova kroz ugovor o javnoj nabavi ili pružanje javnih usluga (na primer, javnog saobraćaja, snabdevanja vodom, električnom energijom) kroz ugovor o javno-privatnom partnerstvu. Javnopravni subjekt zaključuje ugovor radi stvaranja određene javne koristi za građane i pravna lica. Pravna specifičnost upravnih ugovora ogleda se u **odstupanjima od opšteg režima ugovornog (građanskog) prava kojima se ovlašćenja javnopravnog subjekta, radi ostvarivanja javnog interesa, pojačavaju u odnosu na drugu ugovornu stranu**. Takav režim predvideo je i novi ZUP dajući javnopravnom subjektu ovlašćenje da pod određenim uslovima raskine upravni ugovor, na primer, ako druga ugovorna strana ne pristane na izmenu ugovora ili ne ispunjava svoje obaveze, dok druga ugovorna strana nema takvo pravo, iako bi ga po opštem režimu ugovornog prava imala. Na ostale elemente upravnog ugovora supsidijarno se primenjuju odredbe Zakona o obligacionim odnosima.

**Jedinstveno upravno mesto** je jedna od značajnih novina u upravnom postupku

koja je uvedena kako bi se omogućilo stranci da, umesto obraćanja većem broju organa ili vođenja više postupaka kod istog organa radi priznavanja određenog prava ili međusobno povezanih prava koja proističu iz jedne ili više povezanih upravnih stvari, **može da na jednom mestu dobije sve relevantne informacije u vezi sa tim, da podnese samo jedan zahtev, komunicira samo sa jednim organom i da na kraju na tom mestu dobije i odgovarajuće rešenje**. U pitanju su povezani postupci vezani za jednu životnu situaciju, poput **rođenja deteta**, koje podrazumeva više različitih upravnih postupaka koje vode različiti organi a koji se tiču ličnog imena, državljanstva i zdravstvenog osiguranja.

Na ovaj način bi se znatno smanjio gubitak vremena stranke i eliminisali nepotrebni troškovi. S druge strane, bitno bi se unapredila organizacija i koordinacija nadležnih organa, lakše uočile nepotrebne procedure i zahtevi i povećala delotvornost rada nadležnih organa. Takođe, ovim bi se stvorio pravni osnov za pojedine primere iz prakse gde su organi samoinicijativno krenuli u pravcu olakšavanja položaja stranke i povećanja efikasnosti svoga rada. Na taj način dobija na značaju funkcionalni aspekt reforme i određenja javne uprave i potreba da se različiti organizacioni oblici koji čine javnu upravu u organizacionom smislu **međusobno povežu na način koji odgovara zahtevima života i potrebama građana kao stranaka u upravnim stva-**

**rima**, a ne na način koji proističe iz krute podele između organa i organizacija koje postupaju u upravnim stvarima a čine deo različitih potcelina – sistema organa državne uprave ili sistema lokalne samouprave ili sistema agencija, javnih službi itd.<sup>16</sup>

Značajne su promene i kod odredbe o **ličnom dostavljanju**. Ako se stranka ne nađe na adresi na kojoj treba da se izvrši dostavljanje, po važećem pravu, dostavljač je dužan da još jednom pokuša uručenje. Po novom ZUP-u to više nije slučaj. Dostavljač samo ostavlja pismeno na mestu na kojem je trebalo da bude uručeno i po isteku roka od 15 dana smatra se da je dostavljanje izvršeno.

Ovim izmenama se štiti javni interes, ubrzava celokupan postupak i onemogućava izbegavanje dostavljanje akata koji su nepovoljni za stranku. S druge strane, stranka je zaštićena time što će znati da bi akt trebalo da joj bude dostavljen, bilo tako što je postupak pokrenut njenim zahtevom, bilo tako što je postupak koji nije u interesu stranke pokrenut po službenoj dužnosti, prema novom rešenju iz ZUP-a, **morao da bude pokrenut dostavljanjem zaključka o pokretanju postupka**. Takođe, ako postoje opravdani razlozi zbog kojih stranka nije mogla da primi pismeno, može se tražiti vraćanje u pređašnje stanje. Dakle, postignut je odgovarajući balans između potrebe da se spreče procesne zloupotrebe i potrebe da se zaštite savesne stranke.<sup>17</sup>

>>>

14. Treba razmisliti i o izmeni Zakona o državnoj upravi propisivanjem obaveznosti mišljenja organa. Primeri obavezujućih mišljenja, suštinski garantnih akta, postoje i u Zakonu o poreskom postupku i poreskoj administraciji i Zakonu o inspekcijском nadzoru.

15. Upravni ugovori između dva javnopravna subjekta postoje u uporednom pravu, čime se omogućava uređenje prava i obaveza između javnopravnih subjekata (npr. jedinica lokalne samouprave), ali se tu ne odlučuje neposredno o pravima, obavezama i interesima stranaka u upravnoj stvari, tako da to nije materija ZUP-a već zakona koji uređuju državnu upravu i lokalnu samoupravu.

16. S druge strane, uspostavljanje jedinstvenog upravnog mesta ne bi smelo da smanji pravnu sigurnost ili na bilo koji način oteža položaj stranke. Stranka može da bira da li će zahtev podneti na jedinstvenom upravnom mestu ili neposredno nadležnom organu.

17. Praktična primena ove odredbe ZUP-a zahteva pravilnu primenu odredaba drugih zakona, na primer, odredaba o obavezama prijavljivanja promene prebivališta, odnosno boravišta, čime se ponovo ukazuje na kompleksnost problema sprovođenja reforme javne uprave, jer je malo koji segment problema rešiv bez napretka u svim ostalim povezanim segmentima.

**Kod postupaka koji se pokreću po službenoj dužnosti, ali ne u interesu stranke (što je pravilo) neophodno je da stranka bude obavještena o pokretanju postupka.** To je ključna pretpostavka za realizaciju načela o pravu stranke na izjašnjavanje, odnosno zaštitu elementarnih procesnih prava stranke i njenog aktivnog učešća, a i izraz načela ekonomičnosti da se izbegne poništavanje rešenja i ponovno vođenje istog postupka<sup>18</sup>.

Novi ZUP menja **koncept zaključaka i rešenja koji postoji u važećem zakonu**, koji je predviđao da su rešenja glavni akti koji se donose u upravnom postupku i da se njima meritorno odlučuje o upravnoj stvari, dok su zaključci procesni akti. Među zaključcima ima onih koji su akcesorni akti, to jest njima se upravlja postupkom, a na kraju postupka se donosi rešenje kao glavni, meritorni akt, i onih koji nisu akcesorni akti, to jest oni kojima se okončava postupak, bez potrebe da se u toj stvari donese rešenje (zaključci o odbacivanju zahteva za pokretanje postupka, o odbacivanju žalbe i o obustavljanju postupka). Protiv potonjih, ali i još nekih zaključaka (na primer, o prekidu postupka) može se podneti posebna žalba (ili tužba), dok se odluke sadržane u ostalim zaključcima mogu pobijati samo u okviru žalbe (ili tužbe) na rešenje kao glavni akt. Građani od ovakvog teorijskog pristupa u zakonu nemaju nikakvu praktičnu korist, naprotiv. Zbog toga novi ZUP uvodi praktičnije rešenje u kojem se **rešenjima odlučuje o upravnim stvarima, ali i o svim procesnim pitanjima koja su takvog značaja da za sobom povlače pravo stranke da ih neposredno na-**

**padne odgovarajućim pravnim sredstvom (žalbom ili tužbom).**

Time se, zapravo, položaj stranaka poboljšava jer će znati da kad je odlučeno rešenjem (osim ako je izričito propisano drugačije) mogu protiv njega da podnesu pravno sredstvo – žalbu u upravnom postupku ili tužbu u upravnom sporu, dok zaključke mogu napadati samo pravnim sredstvom protiv rešenja. Ovo zakonsko rešenje će zahtevati kratko privikavanje organa uprave i prilagođavanje termina u posebnim zakonima, a doneće strankama korist koja prevazilazi teret pomenutih privikavanja i prilagođavanja.

**Prigovor je novo pravno sredstvo koje uvodi novi ZUP.** Podnosi se istom subjektu koji je preduzeo upravno postupanje čija zakonitost i/ili celishodnost se prigovorom napada a koja ne ne predstavljaju upravni akt – upravne radnje, upravni ugovori, pružanje javnih usluga, radi dobijanja upravnog akta kojim se odlučuje o njihovoj zakonitosti i/ili celishodnosti kako bi se omogućilo korišćenje žalbe ili tužbe. Novinu predstavlja i mogućnosti odricanja stranke od prava na žalbu kako bi rešenje što pre dobilo svojstvo konačnosti i pravnosnažnosti.

U pogledu **prelaznih odredaba** neophodno je ostaviti dovoljno vremena – procenjeno je da je to period od oko 16 meseci, imajući u vidu da će zakon da se primenjuje od 1. juna 2017. godine, kako bi se ispunile sve neophodne pretpostavke za urednu primenu ZUP-a (obuka službenika, funkcionalne analize i preraspodela službenika, uvođenje savremene informacione i komunikacione tehnologije, uspostavljanje ili redefinisavanje i ažu-

riranje službenih evidencija, organizacione promene, edukacija stranaka itd.).

Rešenja iz ZUP-a su neposredno povezana sa nizom drugih zakona. Stoga je pri njihovoj izradi, izmenama i dopunama neophodno obezbediti potpunu koordinaciju. To je pretpostavka njihove usklađenosti i uspešne primene. Iako je to u ovom trenutku teško obezbediti, najbolje bi bilo da se pripremaju i predlože skupštini u paketu. Reč je, prvenstveno, o Zakonu o upravnim sporovima, Zakonu o državnoj upravi i Zakonu o državnim službenicima.

U pogledu Zakona o upravnim sporovima, značajna su sledeća pitanja: pojam upravne stvari, broj stepena organizacije sudske kontrole uprave (gde je, najpre, merodavan Zakon o uređenju sudova), način utvrđivanja činjeničnog stanja i stepen oslanjanja na činjenično stanje koje je utvrđeno u upravnom postupku i potreba za postojanjem dva upravna i dva upravnosudska stepena.

U pogledu Zakona o državnoj upravi, neophodno je razmotriti da li je potrebno preispitati i uskladiti načela vršenja uprave, preispitati vrste i definicije poslova državne uprave (naročito kod pružanja javnih usluga), u vezi sa garantnim aktom – da li mišljenje organa treba da bude obavezujuće, ojačati ovlašćenja republičkih organa i povećati odgovornost nosilaca javnih ovlašćenja u pogledu poverenih poslova i poverenih javnih ovlašćenja.

U pogledu Zakona o državnim službenicima, Predlog ZUP-a pruža pouzdanije kriterijume za ocenjivanje državnih službenika kada postupaju u upravnim stva-

18. Takođe, time se ublažavaju već pomenuta stroga pravila o dostavljanju koja sadrži ZUP, jer je stranka upoznata sa pokretanjem i vođenjem postupka i očekuje da joj akti vezani za postupak budu dostavljeni.

rima, kao i za individualizaciju i povećanje odgovornosti za obavljanje ove vrste poslova državne uprave.

Takođe, ujednačavanjem statusa zaposlenih u organima AP i jedinicama lokalne samouprave, kao i javnim agencijama, javnim preduzećima i javnim ustanovama, ali i nezavisnim regulatornim telima u pogledu poslova postupanja u upravnim stvarima, trebalo bi da dođe do ujednačavanja kvaliteta obavljanja ovih poslova. U vezi sa ujednačavanjem ukupnog pravnog režima službenika u javnoj upravi je i ujednačavanje plata za obavljanje poslova iz ove kategorije.

U pogledu problema u vezi sa dostavljanjem upravnih akata strankama (kada počinju da teku prekluzivni rokovi) neophodno je uskladiti rešenja iz planiranog zakona o elektronskoj upravi, obezbediti uredno prijavljivanje promene prebivališta i boravišta i povećati odgovornost (potencijalnih) stranaka u vezi sa tim.

ZUP donosi značajne novine koje su od značaja za građane, o čemu je bilo reči ranije. S druge strane, najveća korist za državu u tom smislu svakako jeste oslobađanje kapaciteta i njihova efikasnija preraspodela i jačanje. Naime, primena novog ZUP-a sa novinama koje uvodi, imaće za posledicu oslobađanje određenih službenika koji su se bavili poslovima koji su suvišni (kao što je izdavanje dokumenata koji već postoje u službenoj evidenciji) i mogućnost njihovog upošljavanja na poslovima na kojima nedostaju kapaciteti. Pored toga, zakon koji uređuje upravno postupanje je od suštinskog značaja za funkcionalni aspekt reforme javne uprave. ■





## **Bojana Dabić**

Izvršilac na pravnim poslovima izdavanja građevinskih i upotrebni dozvola, Gradska uprava za urbanizam i stambene poslove Grada Novog Sada

✉ [dabicmbd@gmail.com](mailto:dabicmbd@gmail.com)

# NOVI ZAKON O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU IZ PERSPEKTIVE LOKALNE SAMOUPRAVE

Podizanje kvaliteta rada organa državne uprave, povećanje ekonomičnosti postupka i jačanje odgovornosti službenih lica predstavljaju očekivane efekte novog Zakona o opštem upravnom postupku, dok će stvarni efekti biti poznati tek nakon stupanja na snagu svih odredbi Zakona, dakle posle 1. juna 2017. godine

**N**ovine koje su predviđene u Zakonu o opštem upravnom postupku predstavljaju presek višedecenijske tradicije naše zemlje u sferi regulisanja upravnog postupka i iskorak u novu praksu. Uvek je smisao donošenja novih propisa uklanjanje iz pravnog poretka onih propisa koji stvaraju probleme u praksi i njihova zamena propisima za koje se veruje da su bolji. U konkretnom slučaju, u tekstu novousvojenog Zakona o opštem upravnom postupku, u pitanju je korenita izmena važećih odredbi zakona kojima je regulisana materija upravnog postupka.

Primena još važećeg Zakona o opštem upravnom postupku<sup>1</sup> nailazi na niz teškoća, a kao glavna manjkavost upravnog postupka navodi se dužina njegovog trajanja. Razlozi višegodišnjeg trajanja postupaka su brojni, a kao najznačajniji ističu se složenost postupka, nedostatak kvalitetne komunikacije između službenih lica i stranaka, nedostatak adekvatne odgovornosti službenih lica za postupke koje vode, problemi sa dostavljanjem...U eri kompjuterske ekspanzije, nemogućnost komuniciranja sa strankama elektronskim putem predstavlja retrogradnost koja se nužno mora menjati. Odbojan stav koji se javlja i pri pomisli na elektronsku komunikaciju nadležnog organa i stranaka čest je pratilac ulaska u novo i donekle nepoznato poglavlje onoga što zovemo elektronskom upravom. Na poimanje upravnog postupka kao složene i tromne procedure utiče i činjenica da svu dokumentaciju potrebnu za vođenje postupka po pravilu pribavljaju podnosioci zahteva. Obaveza organa da po službenoj dužnosti

1. „Službeni list SRJ“, br. 33/1997 i 31/2001 i „Službeni glasnik RS“ br. 30/2010



pribavlja dokumentaciju o kojoj se vodi službena evidencija, koja je bila nezaštićena sankcijom u slučaju nepostupanja, ostaje kao takva samo slovo na papiru. Tema dostavljanja (koja se neretko naziva „poštarskim pravom“), iako ne deluje atraktivno za veću pravnu polemiku, veoma je značajna tema za praksu. Pitanje neučuenih akata i pouzdanosti dostavljanja u skladu sa zakonom u situaciji kada postupajući organ nema kurirsku službu i vrši dostavljanje putem pošte, svakodnevnica su organa uprave, koja često dovodi do neučuenih rešenja i za-

ključaka, sumnjivih „dostavljanja“ preko oglasne table organa, neodazivanja stranaka na pozive službenih lica, kao i prolongiranje pravnosnažnosti akata organa uprave. Različito tumačenje iste pravne norme od strane različitih službenih lica jednog organa, izmenjeno tumačenje nepromenjene pravne norme od strane jednog organa uprave kroz vreme, kao i nejednako rešavanje više zahteva koji se baziraju na istom ili sličnom činjeničnom stanju nisu retki niti izuzetni slučajevi u radu organa uprave. Razlozi za napred izneto mogu biti različiti, od pokušaja

da se zbog specifičnosti svakog pojedinačnog slučaja što ekstenzivnije tumači opšta pravna norma, uticaj međusobno neusaglašenih neformalnih izvora prava na odlučivanje organa uprave, pa sve do nedovoljnog stepena stručnosti i odgovornosti službenih lica. Neujednačena praksa nije samo odlika organa uprave, ali to nije ni opravdanje niti uteha pri utvrđivanju potrebe da se napred izneto promeni.

Navedene manjkavosti, koje čine samo deo poteškoća na koje praksa nailazi, a

>>>

koje su percipirane iz ugla primene zakona od strane organa lokalne samouprave, kojoj pripadam, predstavljaju samo deo razloga za potrebnu izmenu upravnog postupka i njegovo usaglašavanje sa potrebama koje nameće savremeni društveni okvir.

Tekst novousvojenog zakona umnogome odstupa od još uvek važećeg Zakona o opštem upravnom postupku, kako u delu načela postupka, uvođenja novih instituta, tako i u drugačijem regulisanju već postojećih instituta.

Već u delu o načelima postoji jasna razlika u odnosu na zakon koji je sada u primeni. Neka načela su drugačije definisana, ali većina odredbi već postoji u važećem propisu, samo su u novom zakonu drugačije sistematizovana, sa sličnim ciljem i efektima. Novina koja se ističe u ovom delu zakona jeste **načelo predviđivosti**, koje asocira na sistem presedana, što nesumnjivo nije. Kako će ovo načelo biti sprovedeno u praksi, odnosno na koji način i u kom obimu će organ voditi računa o ranijim odlukama u istim ili sličnim upravnim stvarima ostaje da se definiše tokom primene Zakona. Na prvi pogled, nameće se potreba za vođenjem evidencije prakse i pravnih stavova organa, nešto poput biltena sudske prakse, koja verujem da u većini organa uprave do sada nije vođena.

**Načelo pomoći stranci** je prošireno i to izričito obavezom organa da, ukoliko dođe do izmene propisa koji su bitni za postupanje u datoj upravnoj stvari, organ o tome mora da informiše stranku. To je i do sada bila praksa organa uprave, koja je vršena bilo u okviru dopisa za dopunu dokumentacije ili saopštenjem na usmenoj raspravi. Navedenim radnjama organ informiše stranku, uz davanje mogućnosti da se stranka izjasni po kom zakonu želi da nastavi postupak (ukoliko je ta

mogućnost data posebnim zakonom) ili obavezuje stranku na dostavljanje dokumentacije u skladu sa novim propisom, ukoliko je njime predviđena isključiva primena novih odredbi. I u dosadašnjoj praksi je posledica propuštanja da se stranka obavesti o izmeni propisa bio poništaj rešenja u žalbenom postupku, tako da postojanje ove obaveze u okviru načela više ukazuje na težnju zakonopisca da dâ značaj ovoj vrsti pomoći strankama nego što će dovesti do izmene u dosadašnjem radu organa uprave. Ono što je novina koja će izazvati korenite promene u postupanju organa uprave sadržana je u **načelu delotvornosti i ekonomičnosti postupka**, kojim se propisuje obaveza organa da po službenoj dužnosti vrši uvid u podatke o relevantnim činjenicama o kojima se vodi službena evidencija, da ih pribavlja i obrađuje uz propisivanje prekršajne odgovornosti službenog lica koje traži od stranke da dostavi podatke o kojima se vodi službena evidencija. U arhivi organa uprave u kojem radim, a bez sumnje i u arhivi svih ostalih organa uprave, nalazi se bezbroj zahteva odbačenih ili odbijenih zato što stranka uopšte ili delimično nije postupila po pozivu organa da dostavi dokaz o svojoj imovinsko-pravnoj legitimaciji, kopiju plana, izvod iz matične knjige rođenih, venčanih, uverenje o državljanstvu..., tj. dokumenta o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija. Primena ovog načela počela je i pre početka primene odredaba novog Zakona o opštem upravnom postupku i to za sve organe uprave koji primenjuju Zakon o planiranju i izgradnji, a kojim je propisan postupak elektronske komunikacije postupajućeg organa sa drugim nosiocima javnih ovlašćenja od januara 2016. godine. Pribavljanje po službenoj dužnosti činjenica o kojima se vodi službena evidencija vrši se elektronskim putem od početka godine, pa je ono što je najpre delovalo kao nemoguće postalo svakodnevna praksa koja itekako funkcioniše!

Obaveza organa da pravilno, istinito i potpuno utvrdi sve činjenice i okolnosti koje su od značaja za zakonito i pravilno postupanje u upravnoj stvari, uvedena je **načelom slobodne ocene dokaza**. Navedena obaveza organa navodi na zaključak da je njom teret dokazivanja bitnih činjenica u postupku sa stranke prešao na postupajući organ. Naznačenom obavezom umnogome se povećava odgovornost organa koji će češće određivati veštačenje, saslušanje svedoka i pribavljanje dokumentacije bitne za utvrđivanje relevantnih činjenica. Sa druge strane, ovakva odredba čini se kao odličan način za kvalitetnu i efikasnu zaštitu prava i pravnih interesa stranaka, budući da organ koji vodi postupak najbolje može da odredi šta su relevantne činjenice i kako ih najpotpunije utvrditi. U dosadašnjoj praksi stranke su često odustajale od zahteva zbog neznanja ili zbog toga što im se činio komplikovan postupak dostavljanja i dokazivanja svih bitnih činjenica, kao na primer činjenice konverzije zemljišta ili promene namene poljoprivrednog u građevinsko zemljište. Stranke su u navedenim situacijama odustajale od zahteva; međutim, da je te činjenice utvrđivao nadležni organ, u mnogim slučajevima čitava procedura bila bi svedena na komunikaciju sa nadležnim katastrom, posebno u situaciji kada u katastru nije sprovedena promena namene zemljišta još od 1993. godine ili pak u situaciji neizvršenja zakonske obaveze konverzije po službenoj dužnosti, koja je propisana još 2009. godine. Ističe se i **uvođenje prigovora** kao pravnog sredstva protiv upravnih radnji, neispunjenja upravnih ugovora i protiv načina pružanja javnih usluga. Bez sumnje, njegovim uvođenjem podiže se nivo pravne sigurnosti i zaštita prava stranaka u situacijama kada se ne donosi upravni akt i kada prigovor predstavlja jedini mehanizam zaštite prava stranaka. Za sve organe uprave, pa i organe lokalne

samouprave, ove odredbe zahtevaju organizovanje i sprovođenje čitave procedure odlučivanja po prigovoru, što predstavlja novinu u odnosu na odredbe važećeg zakona.

U tekstu Zakona nalaze se dva potpuno nova instituta – **garantni akt i upravni ugovor**. Garantni akt predstavlja vrstu obavezujućeg mišljenja kojim se ne odlučuje o pravu i pravnom interesu stranke, a cilj mu je da se organ obaveže da će na odgovarajući zahtev stranke doneti upravni akt odgovarajuće sadržine. Jasno je da je glavni cilj ovog instituta pravna sigurnost, potreba da nekom budu garantovani uslovi za ostvarivanje prava. Prvu asocijaciju na praktičnu primenu ovog instituta predstavlja potreba za većim stepenom pravne izvesnosti kod stranih ulaganja, na primer, u sferi građevinarstva. Neretko, u periodu od nekoliko meseci, menjaju se odredbe o utvrđivanju doprinosa za uređivanje gradskog građevinskog zemljišta. U takvim situacijama menja se iznos naknade koji se uplaćuje u tu svrhu, a koji predstavlja značajnu stavku u troškovima izgradnje i predstavlja bitnu odrednicu prilikom odlučivanja da li se upustiti u određeni projekat ili ne. Uvođenjem obavezujućeg mišljenja, investitor može dobiti garanciju određenih uslova za izgradnju, za period koji nije naročito dug da bi oštetio nosioce javnih ovlašćenja, a koji je dovoljan da se realizuje određeni projekat. To budi veliku nadu za realizaciju većih investicija i na lokalnom nivou. Institut upravnog ugovora više podseća na materiju obligacionog nego upravnog prava. Navedeni upravni ugovori mogu naći mesto u materiji ugovora o koncesiji, ugovora kojima se poverava vršenje javnih ovlašćenja, kao i među potencijalno brojnim ugovorima između poreske uprave i poreskih obveznika koji bi se sklapali radi namirenja poreškog duga. Sklapanje upravnih ugovora

trebalo bi da omogući bolju saradnju stranaka i javne uprave, kao i da omogućiti fleksibilnije uređenje odnosa tamo gde je to po njihovoj prirodi moguće. Na nivou lokalne samouprave najveći uticaj upravnih ugovora očekuje se u sferi poveravanja javnih ovlašćenja privatnim licima, naročito u oblasti komunalnih usluga.

Značajna novina u tekstu zakona je i definisanje **pružanja javnih usluga i predviđanje prava na prigovor pružaocu javnih usluga** koji ne obezbeđuje te usluge uredno, kvalitetno i pod jednakim uslovima za sve korisnike. Ovaj institut, koji ima jak socijalni predznak, naći će mesto u svakodnevnom funkcionisanju javnog sektora u oblasti obrazovanja, kulture, nauke, zdravstva, kao i u komunalnom sektoru.

Odredbama kojima se normira **jedinstveno upravno mesto** predviđena je koncentracija upravnog postupka koja bitno poboljšava položaj stranaka, a kako će funkcionisati u budućnosti možemo da naslutimo iz primene odredbi Zakona o planiranju i izgradnji kojima je predviđena objedinjena procedura koja predstavlja neku vrstu jedinstvenog upravnog mesta. Stranka, u okviru objedinjene procedure, podnosi zahtev elektronskim putem i dostavlja neophodnu dokumentaciju, o čijoj sadržini se može informisati na portalu za građevinske dozvole. Postupajući po zahtevu stranke, nadležna uprava po službenoj dužnosti pribavlja javne isprave o kojima vodi evidenciju nadležni katastar nepokretnosti (kopiju plana, kopiju katastarskog plana vodova, vlasnički list) i obraća se imalcima javnih ovlašćenja za pribavljanje uslova i saglasnosti za izgradnju objekta koji je predmet zahteva. Stranka može u svakom momentu, preko svog naloga, pristupiti svom zahtevu i informisati se u kojoj je fazi njen postupak. Objedinjena

procedura je dokaz da ideja jedinstvenog upravnog mesta funkcioniše u praksi i pre stupanja na snagu odredbi novog Zakona o opštem upravnom postupku, kako na lokalnom tako i na republičkom nivou.

Ključnu novinu u Zakonu, koja će iz korena izmeniti dosadašnji sistem rada organa uprave, čine **odredbe o elektronskoj upravi** u delu u kojem je propisano da se kao pisani način opštenja stranke i organa smatra i opštenje elektronskim putem, saobrazno posebnom zakonu, a sve ukoliko se ili stranke saglase sa takvim načinom opštenja ili pak ukoliko je to predviđeno posebnim propisom. Naznačena novina će povećati dostupnost i olakšati komunikaciju između javnih službi i stranaka, na obostranu korist. Ponovo je odličan primer dala već nekoliko puta spomenuta objedinjena procedura, u okviru koje je automatizacija odnosno „kompjuterizacija” postojećeg „papirnog sistema” našla primenu u postupku elektronskog izdavanja građevinskih dozvola. U skladu sa posebnim upravnim postupkom, propisanim u Zakonu o planiranju i izgradnji i Pravilniku o sprovođenju procedure elektronskim putem, stranke zahteve za izdavanje lokacijskih uslova, građevinske i upotrebne dozvole podnose elektronskim putem, uz praćenje toka postupka na portalu za e-građevinske dozvole, na kojem i zaprimaju akt nadležnog organa. Dosadašnja iskustva pokazuju da, nakon kratkog perioda privikavanja na novi oblik komunikacije između organa i stranaka, kao i nadležnog organa i imalaca javnih ovlašćenja, sistem elektronske uprave funkcioniše i omogućava bolji, odnosno stalni uvid stranke u stanje zahteva, što opet povećava transparentnost rada organa, poboljšava i olakšava komunikaciju dva subjekta, a i povećava efikasnost procedure. Uz izmenjeno poimanje dostav- >>>

ljanja, pravosnažnosti akta, kao i uz adekvatnu opremljenost i osposobljenost službenih lica, opštenje stranaka i nadležnih organa elektronskim putem zaokret je ka modernizaciji, otvorenosti i većoj efikasnosti uprave.

Do sada nepoznati termin **obaveštenje** obeležava celo jedno poglavlje zakona, a uvodi u svoje značenje, pored formalnog dostavljanja stranci, i neformalne oblike dostavljanja, kao što je dostavljanje elektronskim putem u situaciji kad to nije predviđeno zakonom, i kojim se ne uključuje potvrda kojom se dokazuje prijem dokumenta. Zakon predviđa i novi vid dostavljanja – **javno dostavljanje**, kada se, pod uslovima propisanim zakonom, objavljuje pismeno na veb stranici organa i na oglasnoj tabli. Značaj uvođenja instituta obaveštenja je veliki, pre svega zato što, pored formalnih načina dostavljanja, ostavlja mogućnost i neformalnog dostavljanja mejlom, što omogućava bržu, jednostavniju i sigurniju komunikaciju stranaka i nadležnog organa, predstavlja izmenu koja u praksi skraćuje vreme dostavljanja sa nekoliko dana na nekoliko minuta pa i kraće. Problemi koji se u praksi javljaju sa izgubljenim povratnicama, kao i približno dve nedelje potrebne da bi se dokaz o uručanju vratio organu, mogu se prevazići dostavljanjem elektronskim putem u formalnom i neformalnom obliku.

Za upravne postupke koji se ne vode kao skraćeni, a naročito za vođenje višestranakačkih postupaka, od posebnog značaja su odredbe koje se odnose na **dokazni postupak**. Na prvi pogled uočljiv je smanjen broj odredbi iz ove materije u novom zakonu, ali čini se da i ovako ona nije ostala nenormirana.

Zakon je inovativan i u delu u kojem se navodi kakvo obrazloženje rešenja mora da bude, gde je **navedeno da obrazloženje mora da sadrži i razloge zbog kojih je organ odstupio od rešenja koje je ranije doneo u istoj ili sličnoj upravnoj stvari**. Jasno je da je ovaj obavezni element rešenja u vezi sa već spomenutim načelom predvidivosti i da mu je cilj jednoobraznost u postupanju u istim odnosno sličnim upravnim stvarima, ali u mnogome komplikuje izradu rešenja. U prvostepenom rešenju nadležni organ primenjuje pravo na konkretan slučaj, pravilno ili pogrešno, uz potpuno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje, a to drugostepeni organ proverava u žalbenom postupku. Sa uvođenjem navedene obaveze službena lica moraju da znaju kako njihove kolege postupaju u takvoj situaciji ili kako su ranije postupale u istoj ili sličnoj situaciji, čemu se ne vidi praktična svrha – ili je dobro ili loše primenjen zakon na konkretan slučaj, pa ukoliko nije, rešenje će biti poništeno u drugostepenom postupku, a ukoliko jeste, biće potvrđeno, pa nije jasno čemu obrazlaganje kako su to drugi radili ili to i dalje rade?! Pitanje je i koliko treba daleko ići u istraživanju prakse organa, i da li će u situaciji propuštanja da se u rešenju obrazlože slučajevi u kojima je drugačije odlučeno, a na koje se pozove žalilac, to biti razlog da rešenje bude poništeno u žalbenom postupku, iako je u konkretnom slučaju pravilno primenjen i materijalni i procesni propis?!

**Odeljak o žalbi** nosi sa sobom niz novina od kojih je pre svih predviđeno da se stranka može odreći prava na žalbu.

**Odricanje od žalbe** izostalo je iz Zakona koji je još uvek u primeni, a ono omogućava efikasno ostvarivanje prava stranke

jer upravni akt sa odricanjem od žalbe brže stiče svojstvo pravosnažnosti i izvršnosti. Još jedna odredba koja olakšava položaj stranke u upravnom postupku jeste ona koja propisuje da se podnesak koji nije označen kao žalba, a iz čije se sadržine zaključuje namera stranke da pobija rešenje, smatra žalbom. Ova odredba omogućava stranci da ne trpi štetne posledice zbog neukosti ili greške i da ne bude isključena iz vršenja prava zbog čiste forme. Ovakvo postupanje bilo je i dosadašnja praksa organa uprave. Ukoliko bi stranka dostavila podnesak koji nije bio naslovljen kao žalba, a iz njegove sadržine se vidi žalbena namera, organ bi pozvao stranku da u određenom roku precizira podnesak. Zakonska novina je i obaveza prvostepenog organa da uz spis koji prosleđuje uz žalbu nadležnom organu prosledi i svoj **odgovor na žalbu**. Odgovor na žalbu nije mogućnost već obaveza prvostepenog organa i u njemu prvostepeni organ mora da oceni sve navode žalbe. Ova obaveza na prvi pogled deluje suvišno budući da je prvostepeni organ već izneo svoj pravni stav prilikom donošenja rešenja. Pretpostavka je da ovom obavezom želi da se čuje pravno mišljenje i pravni stav organa koji je doneo žalbeno rešenje jer je često prvostepeno rešenje bez opširnijeg obrazloženja, doneto uz šturo navođenje činjeničnog stanja i pozitivno pravnih propisa koji su osnova za njegovo donošenje. Naravno, ovo je još jedna u nizu obaveza već preopterećenog prvostepenog organa...

U odeljku koji se odnosi na **vanredna pravna sredstva**, u delu kojim se reguliše ponavljanje postupka, koje je u praksi najčešće korišćeno vanredno pravno sredstvo, evidentan je veći broj razloga za njegovo korišćenje, kao i činjenica da



je javni tužilac tekstom novog Zakona uskraćen za mogućnost njegovog ulaganja, te da su subjektivni rokovi produženi na 90 dana od saznanja razloga odnosno 6 meseci od objavljivanja odluke Ustavnog suda ili Evropskog suda za ljudska prava. Naznačene izmene neće mnogo promeniti dosadašnju praksu primene ovog vanrednog pravnog sredstva, retko je u praksi javni tužilac inicirao pokretanje ponavljanja postupka, a ostale novine ustanovljene su s ciljem celovitije zaštite prava stranke. Novo vanredno pravno sredstvo, poništavanje konačnih rešenja predstavlja kombinaciju postojećeg poništavanja i ukidanja na osnovu službenog nadzora i oglašavanja rešenja ništavim, spojenih u jedno pravno sredstvo, sa istim efektima na zaštitu prava stranaka kao i do sada. Isto važi i za novodefinisano vanredno pravno sredstvo ukidanja rešenja, koje predstavlja spoj vanrednog ukidanja i ukidanja i menjanja pravosnažnog rešenja uz pristanak ili po zahtevu stranke, čini se bez menjanja i uskraćivanja pravne zaštite stranaka. Naznačena pravna sredstva spojena su zbog potrebe da se redukuje broj normi u zakonu, odnosno da izbegne prenormiranje ove materije. Jasna novina je i uvođenje novog vanrednog pravnog sredstva – poništaja, ukidanja i menjanja pravosnažnog rešenja na preporuku zaštitnika građana, uz pristanak stranke, a radi usklađivanja sa zakonom. Svaka intervencija zaštitnika građana, pa i ona koja nije obavezujuća ni za organ niti za stranku, ustanovljena je radi boljeg usaglašavanja pojedinačnog pravnog akta sa pozitivnopravnim propisima. S tim u vezi pretpostavka je da je i ovo vanredno pravno sredstvo ustanovljeno s ciljem ispravljanja grešaka učinjenih u pojedinačnim upravnim aktima, a radi njihovog vraćanja u zakonski okvir.

Za efikasno sprovođenje **izvršenja**, zakonodavac predviđa rok za donošenje rešenja, kao i prekršajnu odgovornost službenog odgovornog lica za nepostupanje u tom periodu, što je i najvažnija izmena teksta važećeg zakona u ovom delu.

Budući da celokupan tekst zakona insistira na što efikasnijem i bržem sprovođenju upravnog postupka, ne iznenađuju i **odredbe o prekršajnoj odgovornosti službenih lica** posebno propisane za nepribavljanje podataka po službenoj dužnosti, u slučajevima kada se ne prosledi žalba sa odgovorom prvostepenog organa u zakonom propisanom roku odnosno ukoliko se ne vodi službena evidencija. Jednu od najznačajnijih uloga u upravnom postupku, u pogledu brzine i efikasnosti njegovog sprovođenja imaju upravni službenici, njihova sposobnost, opremljenost, ali i marljivost.

U odnosu na još važeći Zakon, izmene u novousvojenom Zakonu o opštem upravnom postupku su brojne, zbog čega njegova primena zahteva sistematičnu obuku svih državnih službenika. Toga je i zakonodavac bio svestan pa je, zbog potrebe da se obezbedi efikasna i jednoobrazna primena zakonskih rešenja, predviđen rok od osamnaest meseci za stupanje na snagu ovog zakona.

O efektima novog Zakona o opštem upravnom postupku na lokalnu samoupravu i uopšte na praksu svih organa uprave već možemo govoriti imajući u vidu odredbe članova 9. i 103. Zakona, sa čijom primenom se počelo od 8. juna 2016. godine. Obaveza organa uprave da po službenoj dužnosti vrše uvid, pribavljaju i obrađuju podatke o činjenicama o

kojima se vodi službena evidencija, kao i obaveza zamoljenog organa da besplatno ustupi tražene podatke u zakonom određenom roku, a koje obaveze su zaštićene sankcijom za ovlašćena službena lica koja ne postupaju u skladu sa njima, menja ustaljenu praksu da stranka pribavlja dokumentaciju potrebnu za postupanje po njenom zahtevu.

Bilo da se razmena podataka između organa vrši uvidom u službenu evidenciju zamoljenog organa, uvidom u javnu ispravu ili pristupom službenoj evidenciji, prethodno pitanje ove komunikacije predstavlja postojanje sporazuma između organa koji razmenjuju podatke, a kojim bi se definisali uslovi i postupak ostvarivanja razmene, kao i rokovi u kojima se ta razmena ostvaruje. Navedene odredbe Zakona o opštem upravnom postupku već imaju za posledicu povećan stepen saradnje između organa radi uspostavljanja dobre prakse za razmenu potrebnih podataka. Odredbe novog zakona koje su stupile na snagu rastereduju položaj stranaka u postupku jer smanjuju njihov angažman oko pribavljanja relevantnih činjenica i tako čine postupak jednostavnijim za njih.

Od Zakona o opštem upravnom postupku očekuje se prevazilaženje manjkavosti na koje nailazi sadašnji upravni postupak, a pre svega podizanje kvaliteta rada organa uprave, poštovanje rokova i jačanje odgovornosti državnih službenika. Donošenje ovog Zakona predstavlja dugo čekani mehanizam transformacije javne uprave u servis za građane. U kojoj meri će očekivanja biti realizovana ostaje da se vidi nakon početka primene svih odredbi Zakona, dakle posle 1. juna 2017. godine. ■



### **Slađana Karavdić Kočević**

direktorka OPTIMUSA  
– Centra za dobro upravljanje

✉ [sladjana.kocevic@optimus.org.rs](mailto:sladjana.kocevic@optimus.org.rs)



### **Katarina Milanović**

izvršna direktorka OPTIMUSA  
– Centra za dobro upravljanje

✉ [katarina.milanovic@optimus.org.rs](mailto:katarina.milanovic@optimus.org.rs)

# KORAK „OD 7 MILJA” U REFORMI JAVNE ADMINISTRACIJE – NOVI ZAKON O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU

Efikasna, produktivna i transparentna javna uprava je pravo i potreba svakog građanina i privrednika svuda u svetu. Uvođenje obaveze preuzimanja podataka i dokumenata iz službenih evidencija novim ZUP-om je samo jedan od koraka ka tom cilju. Onaj najvažniji je primena ove obaveze u praksi

## **Kako to rade Estonci?**

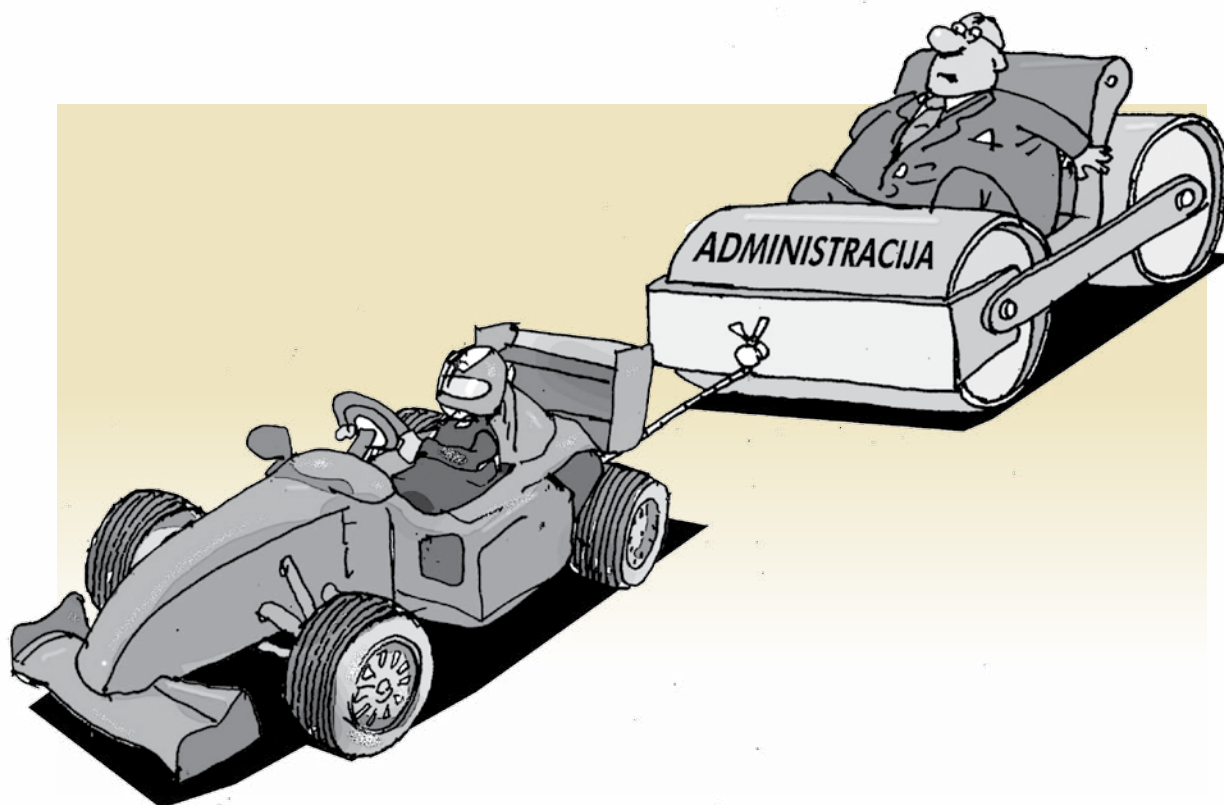
Dok građanin ili pravno lice iz Srbije mora da „luta” po lavirintu administracije, od šaltera do šaltera različitih institucija, kako bi ostvario svoje pravo ili izvršio zakonsku obavezu, građanin ili pravno lice u Estoniji ima mogućnost korišćenja elektronskog sistema jedinstvenog šaltera za 400 različitih javnih usluga. Ova bivša sovjetska republika je, od sticanja svoje nezavisnosti pre 25 godina, počela sa primenom dva suštinska načela u funkcionisanju javne administracije: 1) načelo orijentisanosti prema klijentu ili, drugim rečima, „javni sektor mora da podržava klijente u ispunjavanju njihovih prava, koliko god je to moguće i da im što manje ‘smeta’ u ispunjavanju njihovih obaveza” i 2) načelo zabrane zahtevanja iste informacije od klijenta dva puta ili, drugim rečima, „javni organi su u obavezi da međusobno razmenjuju informacije i dokumenta u rešavanju zahteva građana i privrede”.

Estonija je danas zemlja sa dobrim poslovnim okruženjem i važi za primer moderne i efikasne administracije.<sup>1</sup>

## **Šta smo postigli i zašto smo još uvek tako daleko od Estonije?**

Počeli smo sa reformama još od 2000. godine. Radilo se mnogo i još uvek se intenzivno radi na reformi rada javne administracije, regulatornoj reformi, pojednostavljenju administrativnih postupaka, donošenju modernijih propisa i njihovom usaglašavanju sa legislativom Evropske unije, uvođenju elektronske uprave i primeni načela dobrog upravljanja. Postignuti su značajni rezultati

1. Prema razvojnom indeksu e-uprave Ujedinjenih nacija 2014, Estonija zauzima 15. mesto (od 193 zemlje), prema izveštaju Svetske banke *Doing Business 2016*, zauzima 16. mesto (od 189 ekonomija), a prema Globalnom izveštaju o konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma za 2015–2016, zauzima 30. mesto (od 144 zemlje).



u oblasti pojednostavljenja registracije privrednih subjekata i uspostavljanja Agencije za privredne registre, sprovedena je „giljotina“ propisa na republičkom nivou, pojednostavljen je i ubrzan sistem dobijanja izvoda iz matičnih knjiga, uvođi se e-uprava i mogućnost elektronske komunikacije i razmene dokumentacije i informacija sa javnom upravom i regulatornim telima.

Ipak, načelo orijentisanosti ka klijentu, efikasnost, odgovornost, transparentnost i ostala načela dobrog upravljanja još uvek ne predstavljaju standard rada javne uprave. U izjavama političara, javna uprava je postala servis za privredu i

građane još pre mnogo godina, dok se u realnosti privrednici i građani Srbije i dalje spotiču pred šalterima. Građani i privreda doživljavaju javnu upravu kao leglo birokratije i komplikovanih procedura, mesto sa suviše vrata na koja treba zakucati, jednom rečju – kao veliki problem u ostvarivanju svojih prava ili ispunjavanju zakonskih obaveza.

Dobar primer nesalomivog uporišta tromje i zahtevne administracije je otvaranje posebnog namenskog dinarskog podračuna kod Uprave za trezor, pri čemu je, među 8 različitih

dokumenata koje stranka podnosi Poreskoj upravi, i *Potvrda o PIB-u*, potvrda, koju izdaje ista ta Poreska uprava! Apsurdu ipak nije kraj. U istom postupku podnosite i *Rešenje o registraciji*, kao i *Potvrdu Narodne banke Srbije da dužnik nema evidentirane osnove i naloge u prinudnoj naplati*, iako se potrebni podaci mogu lako pribaviti na internet stranicama Agencije za privredne registre i NBS. Naravno, ove potvrde treba podneti u originalu ili overenoj kopiji i za to platiti ukupno 3.869,00 dinara, pod uslovom da ste overu izvršili u sudu, gde su takse najniže.

>>>

## Korak „od sedam milja” u reformi javne administracije – novi Zakon o opštem upravnom postupku

Prethodni ZUP je, članom 126, predviđeo pribavljanje po službenoj dužnosti podataka o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija. Nažalost, ovaj član uglavnom nije primenjivan u praksi, delom i zbog nepredviđenih sankcija.

Zato je, usvajanjem novog Zakona o opštem upravnom postupku (ZUP), koji je stupio na snagu 9. marta 2016. godine, preduzet jedan od bitnih koraka u reformi i uspostavljanju efikasne javne uprave orijentisane prema klijentu. U skladu sa odredbama članova 9, 103. i 207. novog ZUP-a, koje se primenjuju od 8. juna 2016. godine, privrednici i građani Srbije neće imati obavezu da podnose dokumenta iz službenih evidencija, kao što su uverenja, rešenja, potvrde i razni izvodi. Umesto toga, organi javne uprave će za njih, bez naknade, pribavljati od drugih organa podatke i dokaze iz službenih evidencija.

### Preduslovi za uspešnu primenu novih obaveza datih ZUP-om

Često smo svedoci nesprovođenja ili neadekvatne primene propisa u organima državne i lokalne uprave, što ukazuje na nepostojanje pravne sigurnosti za građane i privredu. Takođe, brojni su primeri neujednačenog sprovođenja administrativnih procedura na lokalnu, što zbog loše formulisanih i nepreciznih republičkih i pokrajinskih propisa, što zbog manje ili veće „slobode” u tumačenju ili nezakonitog potraživanja nepotrebne dokumentacije. Različito tumačenje propisa vodi njihovom neujednačenom sprovođenju i različitom tretmanu stranke među lokalnim samoupravama.

Iako donošenje novog ZUP-a predstavlja veliki korak napred, to još uvek nije ga-

rancija uspešne primene novih obaveza, niti njihove harmonizovane primene. Uvođenje sankcija za službenike u slučaju potraživanja one dokumentacije kojom raspolaže isti ili drugi organ javne uprave, trebalo bi da premosti jaz između zakonom propisane obaveze i njene primene u praksi. S druge strane, za ujednačavanje primene republičkih/pokrajinskih propisa bilo bi poželjno da se na republičkom nivou uspostavi centralni registar administrativnih postupaka koji se sprovede na osnovu republičkih/pokrajinskih propisa.

### NAŠE ISKUSTVO

Reforma administrativnih postupaka sprovedena je u Kruševcu, Vranju, Užicu, Zrenjaninu, Nišu i niškim opštinama (2007–2010. godine) u okviru projekta „Jačanje konkurentnosti na lokalnom nivou”, koji je sprovela Međunarodna finansijska korporacija (IFC), a zatim i u Gornjem Milanovcu, Leskovcu, Kraljevu, Novom Pazaru, Loznici i Somboru (2011–2015. godine) u okviru projekta „Unapređenje poslovnog okruženja na lokalnom nivou kroz regulatornu reformu”, koji su sproveli Stalna konferencija gradova i opština i OPTIMUS – Centar za dobro upravljanje (više o projektu na: [http://www.optimus.org.rs/projekti\\_upo.php](http://www.optimus.org.rs/projekti_upo.php)).

U lokalnim samoupravama obuhvaćenim projektom uspostavljeni su elektronski registri administrativnih postupaka, što je dovelo do ujednačene primene republičkih/pokrajinskih propisa u njima. (Primer jednog e-registra možete videti na internet stranici Grada Leskovca: <http://www.eregistar.gradleskovac.org/index.php>.)

Shodno svom dugogodišnjem iskustvu u sprovođenju reforme administrativnih postupaka u okviru pomenutih projekta-

ta, koji su podrazumevali i uvođenje obaveze preuzimanja dokumenata i podataka po službenoj dužnosti u gradovima i opštinama obuhvaćenim projektom, autori teksta žele da ukažu na **preduslove od suštinske važnosti** za uspešnu primenu pomenutih novina iz Zakona:

### 1) Uspostavljanje okvira za sprovođenje razmene podataka po službenoj dužnosti

Obaveza razmene podataka iz službenih evidencija je izuzetno zahtevan zadatak koji podrazumeva uspostavljanje kompleksnog procesa koordinacije, organizacije rada, izveštavanja, i kontrole sprovođenja. Poseban izazov predstavlja uspešno uspostavljanje ovog procesa u jako velikom broju organa državne, pokrajinske i lokalne uprave. Jedno od osnovnih pitanja na koje je važno inicijalno odgovoriti jeste da li govorimo o elektronskoj ili „papiroj” razmeni podataka. I jedna i druga su sprovedive, ali se pristup i način uspostavljanja prilično razlikuju.

Strategija reforme javne uprave je, Akcionim planom za period 2015–2017. godine, predvidela obezbeđivanje uslova za elektronsku komunikaciju sa organima državne uprave u sprovođenju upravnog postupka, ali, po svemu sudeći, ovaj uslov još uvek nije ispunjen. Ako se ima u vidu datum stupanja na snagu pomenutih članova Zakona, očigledno je da će se organi uprave morati snalaziti na druge načine, dok ovi uslovi ne budu obezbeđeni i rad ne bude znatno olakšan.

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave je donelo Uputstvo o primeni odredaba čl. 9. i 103. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS”, br. 18/2016), sa ciljem da se „pojasni i unapredi postupanje organa uprave”. Uz Uputstvo su objavljeni i prilozi, od kojih je jedan Protokol o saradnji grada Loznice i pojedinih lokalnih i republičkih jav-

nih preduzeća, kojim se uređuje razmena podataka, informacija i dokumentacije, a koji je nastao u okviru Komponente 2 projekta regulatorne reforme u Loznici, koji je sprovodio OPTIMUS – Centar za dobro upravljanje, sa autorima ovog članka kao (ko)menadžerkama projekta. Takođe, Uputstvo sadrži preporuku Ministarstva za sklapanje sporazuma/protokola između učesnika u razmeni podataka i dokumentacije kojima „bi se definisali uslovi i postupak ostvarivanja razmene, kao i rokovi u kojima se ta razmena ostvaruje“. Uputstvo nije obavezujućeg karaktera, već daje smernice i okvir organima kako bi unapredili metodologiju i načine razmene podataka iz službenih evidencija.

Neobavezujući karakter Uputstva i njegova „savetodavna uloga“ kada je reč o jedinicama lokalne samouprave se može prihvatiti, ali mišljenje autora jeste da postupak razmene podataka treba za državne organe urediti na jedinstven način posebnim podzakonskim aktom kako bi se izbeglo da, na primer, različita ministarstva na različit način organizuju razmenu podataka. Verovatnoća različitog organizovanja razmene podataka po službenoj dužnosti će progresivno rasti sa brojem organa koji su uključeni. U tom slučaju neće biti moguća jedinstvena evidencija, niti praćenje statistike ili vršenje nadzora o primeni. Takođe, nije logično da svako ministarstvo zaključuje poseban protokol/sporazum o razmeni podataka, već bi bilo dobro na jedinstven način, pravilnikom definisati koncept koji će organima uprave obezbediti odgovor na poznata pitanja **ŠTA, KO, KAKO I KADA**.

To podrazumeva brojne korake, koji će se primenjivati na nivou svakog javnog organa, kao što su: a) identifikovanje administrativnih postupaka u okviru kojih se primenjuju pomenuti članovi ZUP-a; b) identifikovanje podataka koji se, u okviru svakog administrativnog postup-

ka, preuzimaju iz službene evidencije; c) određivanje drugih javnih organa iz čije se službene evidencije preuzimaju identifikovani podaci; d) uspostavljanje saradnje i koordinacije sa drugim organima uprave, uz jasno definisanje uloga i odgovornosti svih učesnika u procesu i načina komu-

nikacije između njih; e) imenovanje lica ispred svakog organa u procesu koja su nadležna za koordinaciju, kao i definisanje pojedinačnih uloga i odgovornosti; f) definisanje procedura i pojedinačnih koraka u procesu; g) određivanje rokova za svaki od koraka u procesu; h) definisanje

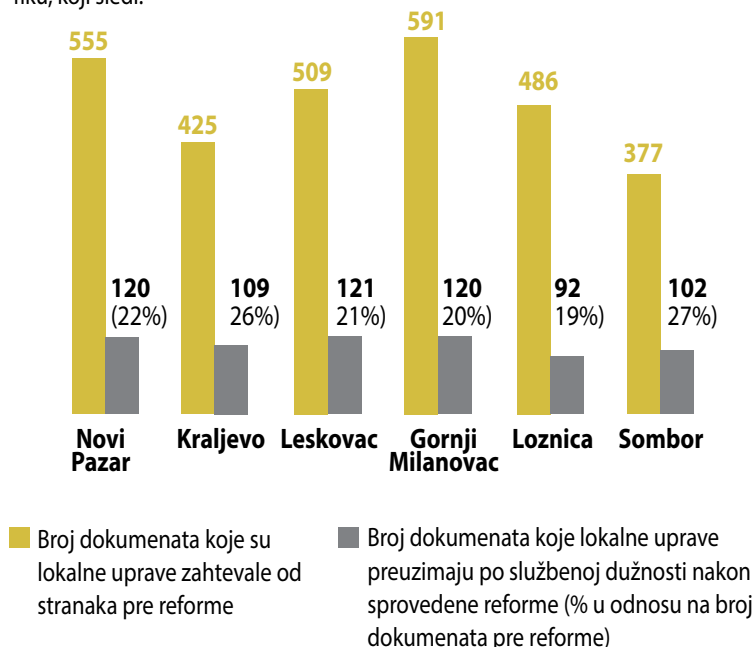
## NAŠE ISKUSTVO

U okviru sprovedenih projekata regulatorne reforme na lokalnom nivou, izrađen je inventar administrativnih postupaka koje su sprovodile lokalne uprave u cilju pojednostavljenja procedura za privredu i građane. Kako je uvođenje pribavljanja dokumentacije po službenoj dužnosti identifikovano kao značajno pojednostavljeno i kako je postojala snažna podrška lokalnih rukovodstava, pristupilo se uspostavljanju ovog sistema. Identifikovani su administrativni postupci u okviru kojih se podnose dokumenta koja izdaje ista lokalna uprava, ali i drugi organi na republičkom i lokalnom nivou.

Uspostavljena je komunikacija sa drugim organima javne uprave i sa pojedinim organima potpisani su sporazumi o razumevanju, kojima su definisane procedure, koraci, uloge i odgovornosti svih učesnika, rokovi, način izveštavanja i svi ostali prethodno opisani koraci.

U kontekstu razmene podataka i dokumenata koje izdaje ista lokalna uprava, donet je Pravilnik o racionalizaciji rada uprave, kojim je u pravni sistem lokalne samouprave uvedena obaveza preuzimanja dokumenata po službenoj dužnosti.

Rezultati uvođenja razmene podataka po službenoj dužnosti su predstavljeni na grafiku, koji sledi:





načina evidentiranja, izveštavanja, kontrole poštovanja rokova i dosledne primene definisanih obaveza; i) nadzor nad implementacijom i primena korektivnih mera.

## 2) Podizanje kapaciteta i razmena informacija

Pored uspostavljanja okvira za razmenu podataka po službenoj dužnosti, moramo istaći da je raznovrsna podrška svim učesnicima u procesu neophodna. Nedostatak uputstava i smernica za sprovođenje razmene podataka po službenoj dužnosti pogađa celokupnu javnu upravu, kako državne i pokrajinske organe, tako i lokalne samouprave. Obuke, uputstva, smernice, razmena iskustava i primera dobre prakse, samo su neki od vidova podrške za sprovođenje ove obaveze.

S ciljem informisanja, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) do sada je organizovalo više konsultativnih sastanaka sa lokalnim samoupravama, ukazujući na značaj novina iz ZUP-a za razvoj i reformu javne uprave i upozoravajući da su, od 8. juna 2016. godine, lokalne samouprave u obavezi da razmenjuju podatke i dokumenta po službenoj dužnosti. Takođe, ministarka Kori Udovički se 13. maja 2016. godine svim službenicima javne uprave obratila pismom u kom je najavila primenu odredbi novog ZUP-a i ukazala na obavezu svih zaposlenih u javnoj upravi da ih se pridržavaju.

Prema saznanju autora, MDULS planira pripremu priručnika, program obuka i pripremu trenera za državne organe, ali ne i za lokalne samouprave. Osim Stalne konferencije gradova i opština, koja je planirala regionalne prezentacije o novinama iz ZUP-a i koja pokušava da pronađe resurse za elektronske obuke za lokalne samouprave, drugi vidovi obuka i podrške za sprovođenje zakona, prema saznanjima autora, još uvek nisu predviđeni.

## NAŠE ISKUSTVO

U tom smislu, mogu biti značajna iskustva autora u implementaciji regulatorne reforme u Gornjem Milanovcu, Leskovcu, Kraljevu, Novom Pazaru, Loznic i Somboru. Pripremljeno je *Uputstvo za sprovođenje administrativnih postupaka*, koje je na sistematičan način razradilo obavezu preuzimanja dokumenata po službenoj dužnosti. Naročita pažnja je posvećena tehničkoj realizaciji, koja je zavisila od toga da li je lokalna samouprava prihvatila elektronsku ili „papirnu“ razmenu podataka i dokumentacije po službenoj dužnosti.

Takođe, OPTIMUS je organizovao posebne obuke za službenike, kao i simulaciju čitavog procesa, tako da su službenici na vreme bili obučeni i dobro pripremljeni za efikasno sprovođenje razmene podataka po službenoj dužnosti.

## 3) Informisanje građana i privrede

Veliki značaj za doslednu primenu ZUP-a ima informisanost građana i privrede o novim pravima koja ZUP donosi. Značaj informisanosti i upoznavanja stranaka su preduslov za realizaciju svakog prava. Kako se trenutno primenjuju samo tri člana ZUP-a koja su vezana za razmenu podataka po službenoj dužnosti, važno je objasniti privrednicima i građanima šta pribavljanje podataka i dokumentacije po službenoj dužnosti znači, koju koristi ta novina donosi i na koji način se sprovodi. Za informisanje privrednika i građana, pored sredstava javnog informisanja, treba da bude zadužena i javna uprava, preko svojih internet stranica, obaveštenja u šalter salama i na druge načine. Značaj informisanosti je prepoznat i u Uputstvu Ministarstva, u kome se preporučuje or-

ganima da na svojim internet stranicama objave: 1) listu službenih evidencija koje vode, 2) način na koji je moguće pristupiti evidenciji, 3) imena i kontakt podatke lica ovlašćenih za vođenje službenih evidencija i pristup tim evidencijama, odnosno imena i kontakt podatke lica ovlašćenih za pribavljanje podataka o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija.

Jedino u tom slučaju, javnost može biti „kontrolor“ doslednog sprovođenja ovih novina iz ZUP-a. Informisani privrednici i građani, koji poznaju svoja prava, biće u mogućnosti da insistiraju na njihovoj realizaciji, kao i da ukažu na propuste u sprovođenju ZUP-a. U suprotnom, moglo bi se dogoditi da izuzetak od postupanja po službenoj dužnosti koji je predviđen u trećem stavu člana 103, kada stranka izričito izjavi da će podatke pribaviti sama, postane pravilo, odnosno da zloupotreba od strane službenika postane realnost.

## NAŠE ISKUSTVO

Dobar primer iz prakse autora se desio u jednom od gradova obuhvaćenih projektom, kada je građanin došao do informacije o potrebnoj dokumentaciji za podnošenje zahteva pretragom elektronskog Registra administrativnih postupaka na sajtu Grada. Tom prilikom je saznao i da nije u obavezi da dostavi određena dokumenta, s obzirom na to da je gradskim aktom definisana obaveza razmene podataka i dokumenata po službenoj dužnosti. Kako službenici nisu u praksi sprovodili propisanu obavezu, već su insistirali da stranke dostave i ovu vrstu dokumentacije, stranka se obratila načelniku službe, koji je intervenisao i različitim merama podstakao postupanje po službenoj dužnosti u praksi

#### 4) Utvrđivanje stepena primene zakona

Nadzor nad sprovođenjem zakona je od podjednake važnosti kao i reforme koje zakon donosi. Već smo ukazali na problem neujednačenog sprovođenja i ne-sprovođenja usvojenih propisa, a time i na rizik u primeni ZUP-a. Zbog toga je neophodno obezbediti sistematsko vršenje nadzora nad primenom novih obaveza od strane MDULS-a.

Za adekvatan nadzor nad sprovođenjem zakona, neophodno je obezbediti važne preduslove za njegovo organizovanje:

- uspostaviti koncept i okvir za razmenu podataka po službenoj dužnosti, u čijem će nedostatku doći do različitog i neujednačenog sprovođenja ove obaveze u javnoj upravi;
- definisati postupak i način sprovođenja nadzora, indikatore koji će se pratiti i izvore verifikacije;
- obezbediti ujednačenost evidencije o razmeni podataka po službenoj dužnosti, uvesti obavezu izveštavanja i utvrditi njenu dinamiku kako bi se osiguralo redovno upoređivanje podataka i njihova analiza.

#### NAŠE ISKUSTVO

U okviru projekata regulatorne reforme na lokalnom nivou, nakon uvede-nih promena u radu administracije, a posle početnog perioda „uigravanja“, sprovedena je kontrola primene novih pravila rada koja bi ukazala na uska grla i nedostatke u primeni. Izveštaj o monitoringu, sa razrađenim preporukama, dostavljen je gradonačelnicima i predsednicima opština s ciljem preduzimanja mera za unapređenje rada.

U jednom od partnerskih gradova, nakon dobijanja izveštaja o sprovede-

nom monitoringu, gradonačelnik je uveo obavezno mesečno izveštavanje o sprovođenju administrativnih postupaka.

#### Ostali izazovi u postupanju po službenoj dužnosti

Tokom svog dugogodišnjeg iskustva radili smo sa administracijama koje izlaze iz birokratskog okvira i koje su pokazale zavidan stepen profesionalizma, spremnosti za promene, inventivnosti u prevazilaženju teškoća i napretka u radu. Bilo nam je izuzetno zadovoljstvo da pružimo podršku ovim upravama u njihovim naporima za unapređenje svog rada.

Ipak, moramo se osvrnuti na razloge nedovoljnog napretka u većem broju organa uprave i „kočničare“ promena, kako na državnom, tako i na lokalnom nivou. I pored težine političko-ekonomsko-socijalne situacije, okvira u kome funkcioniše javna uprava i prepreka u obavljanju njenih nadležnosti, kao profesionalci ne možemo a da ne postavimo pitanje koliko su postojeći problemi opravdani i zašto se na njihovom prevazilaženju ne radi ozbiljnije, brže i sistematičnije. Razumevanje ovih problema i njihovih razloga je ključno u osmišljavanju načina za njihovo prevazilaženje i, pored ostalog, postizanje uspešne, efikasne i održive primene novih obaveza koje ZUP donosi. Navodimo samo najvažnije, koje smo često identifikovali u prethodnih deceniju i po rada na različitim projektima podrške javnoj administraciji:

**Birokratski način razmišljanja i odnos prema stranci.** Neverovatna je tendencija javne uprave da tako sporo napreduje na ovom polju, čak i u vreme kada se tako intenzivno priča o potrebama i načinima za unapređenje i kada su dostupna brojna uspešna rešenja iz zemlje i inostran-

stva. Nameće se zaključak da se, u većini organa uprave, metodi podizanja nivoa svesti službenika, povećanja motivacije i unapređenja odnosa prema strankama retko i povremeno primenjuju, a bez sveobuhvatnog i kontinuiranog pristupa.

**Otpor primeni osnovnih načela dobrog upravljanja.** Po pravilu, dosta službenika pruža aktivan otpor promenama i reformama u radu i ispoljava skepticizam prema potencijalnim koristima koje promene mogu doneti. Uzrok tome je često „strah“ da će svako unapređenje rada ukazati na zaključak o prethodnoj nekoordinisanosti i neefikasnosti, uverenje da nema mesta poboljšanjima pošto se posao „obavlja apsolutno odlično“ i bojazan da reforma nosi potencijalni gubitak radnih mesta. Jedan od razloga jeste i nedostatak kontinuiranog monitoringa rada, zasnovanog na rezultatima.

**Neadekvatni kapaciteti administracije i nedostatak sistema kontinuirane edukacije.** Pored izuzetnih stručnjaka u javnoj upravi, ipak nisu retki slučajevi nedovoljnog i neadekvatnog znanja i veština. Neverovatne su pojave (u praksi) skupljanja prašine na računarima pojedinih službenika, računarima koji se nikada ne koriste, nepoznavanja osnovnih komandi na računaru ili postupanja po jednom jedinom članu zakona, za koji se, kasnijom analizom, ispostavi da je davno prestao da važi usled usvajanja novog zakona. Ne manje značajno je naglasiti i čest nedostatak želje i motivacije službenika za lični napredak, unapređenje sopstvenih znanja i veština, bez obzira na to da li to vodi brzom napredovanju ili povećanju plate ili ne.

**Uticaj politike na upravljanje administracijom.** Po nepisanom pravilu, smene političkih aktera znače diskontinuitet sa prethodnom vlašću, što dugoročno može dovesti u pitanje održivost >>>

sprovedenih reformi i njihovih rezultata. Političke promene nakon izbornih procesa često ugrožavaju i usporavaju rad administracije, zbog stalnih izmena u političkim prioritetima i personalnih promena. Profesionalno upravljanje javnom administracijom i njen efikasan i produktivan rad, bez uticaja politike, trebalo bi da budu imperativ na svim nivoima.

### Zaključak

Politička elita bi morala da bude svesna koliko je važno insistirati na uspostavljanju mehanizma permanentnog sprovođenja reforme, praćenja zakonitosti i efikasnosti rada zaposlenih, kontrole dinamike sprovođenja promena, ali i na bezuslovnom podsticanju administracije u uvođenju novina u radu, kontinuiranom usavršavanju službenika i razvoju inventivnosti – sve zarad poboljšanja usluge i unapređenja poslovne klime.

Osnovni preduslov za prethodno navedeno jeste omogućavanje profesionalnog upravljanja administracijom, zasnovanog na rezultatima, uspostavljanje adekvatnog regulatornog okvira i javnih politika, smanjivanje uticaja politike na rad uprave, kao i eliminisanje prakse zapošljavanja po političkoj liniji u korist

zapošljavanja u skladu sa kvalifikacijama, sposobnostima i iskustvom.

Kako bi javna uprava postala pravi servis građana i privrede, neophodno je obezbediti permanentno unapređenje znanja i podizanje nivoa svesti javne uprave na različite načine: od edukacije putem obuka, radionica i ostalih vidova, uvođenja prakse konsultacija sa građanima i privredom radi sagledavanja situacije iz drugog ugla, razmene iskustava sa drugim kolegama iz javne uprave, predstavljanja primera dobre prakse, primene različitih vidova podizanja nivoa svesti, do uvođenja načela profesionalne odgovornosti, kao i motivacionih strategija.

Sprovođenje razmene dokumentacije i podataka po službenoj dužnosti je jedan od novijih izazova, postavljenih pred organe javne uprave u Srbiji. Brojne su države, poput pomenute Estonije, koje su davno uspostavile ovakav efikasan sistem, koji, iznad svega, poštuje pravo i potrebu građana i privrede da imaju efikasnu, otvorenu, odgovornu i transparentnu javnu upravu.

Verujemo da nismo ništa manje pametni i sposobni. Samo nam nedostaje nešto više volje i istrajnosti. ■



## Dušan Stojanović

Direktor Direkcije za elektronsku upravu

✉ office@deu.gov.rs

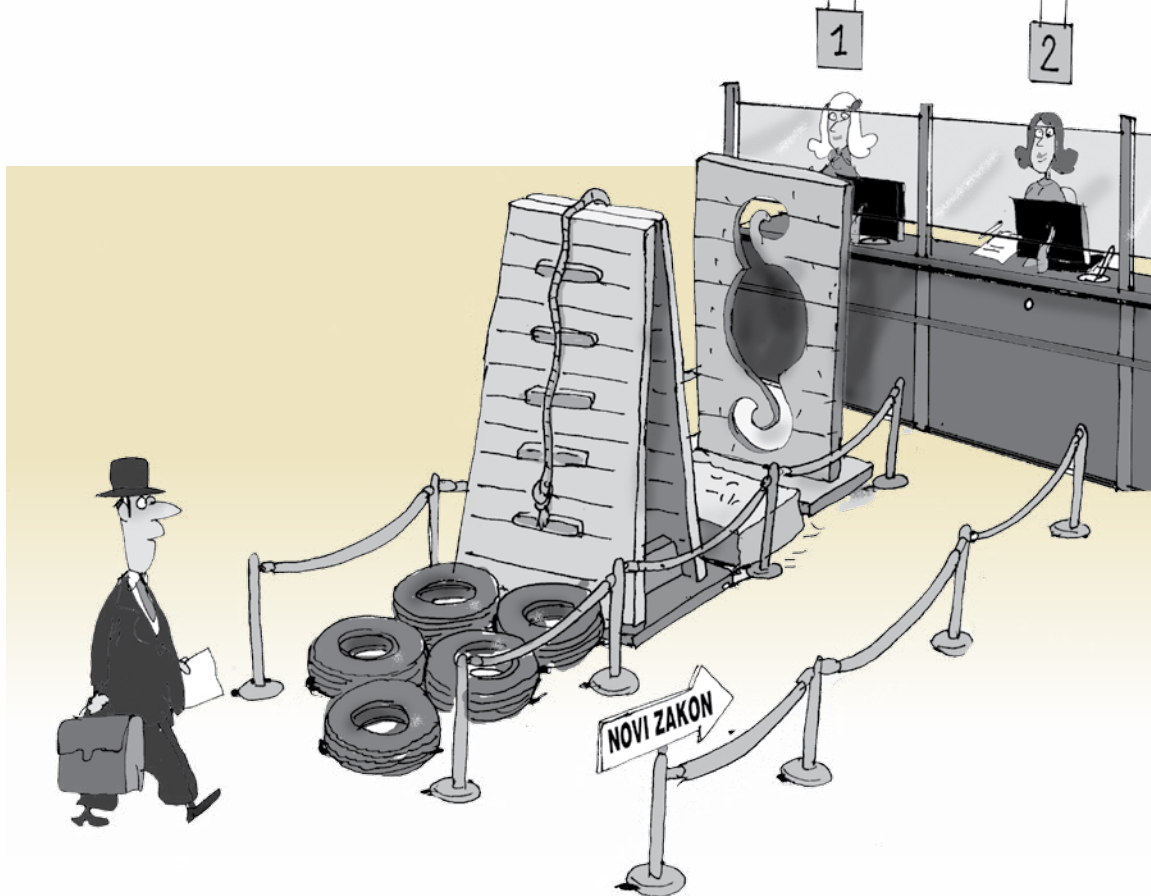
# ZNAČAJ ZAKONA O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU ZA STVARANJE MODERNE I FUNKCIONALNE E-UPRAVE U SRBIJI

Izglasavanje ZUP-a najzad omogućava međuinstitucionalnu razmenu podataka i priliku da, za potrebe realizovanja e-usluga, pribavljamo podatke o građanima od organa javne uprave. Međutim, ovaj veliki i važan korak i dalje je nedovoljan za razvijanje kompleksnih i svrsishodnih servisa kojima težimo

**F**ali ti jedan papir - konačno odlazi u istoriju! Ovom rečenicom najavljen je početak primene prvih odredbi Zakona o opštem upravnom postupku, koji je na snagu stupio 8. juna ove godine, a kojim je jasno definisana obaveza organa javne uprave da između sebe razmenjuju podatke iz službenih evidencija u upravnim postupcima.

Uprošćeno rečeno, ovo zapravo znači da građani Republike Srbije više neće morati da *obilaze* različite šaltere ne bi li pribavili ponekad, kao u slučaju prijave novorođenčeta, i na desetine ličnih dokumenata. Prema slovu novog zakona, oni više ne mogu i ne smeju biti kuriri države, te je Republika Srbija i u zakonskoj obavezi da sva potrebna dokumenta iz svog poseda pribavlja u sopstvenoj režiji i bez naknade.

Međutim, građane i dalje buni dokle tačno sežu njihova prava i o kojim tačno dokumentima je reč. Na sajtu Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, Zakon i relevantne odredbe predstavljeni su kroz tekst koji nosi naslov „Prebacujemo teret sa građana na upravu“. U njemu se navodi da je „uprava u obavezi da pribavi sve one podatke koji se unutar sistema vode u okviru službenih evidencija (onih koje vode, npr. ministarstva, Agencija za privredne registre, Republički geodetski zavod, Centralni registar socijalnog osiguranja i sl.). Službene evidencije su, na primer: matične knjige (rođenih, umrlih, venčanih), knjiga državljana, evidencija o prebivalištu, katastar nepokretnosti, evidencija privrednih subjekata, evidencija o statusu zaposlenosti ili nezaposlenosti itd. Podaci iz ovih evidencija uglavnom se izdaju građanima u vidu uverenja, izvoda i sl. U tim slučajevima govorimo o dokumentima, ne o podacima. Obaveza razmene podataka iz službenih evidencija, čija primena je počela 8. juna, odnosi se na podatke sadržane u evidencijama, >>>



a ne na dokumenta. To znači da građani više ne moraju da pribavljaju dokumenta sa tim podacima od organa već se ti podaci direktno pribavljaju kroz službenu komunikaciju između organa.<sup>1</sup>

To zapravo znači da upravni organi države neće fizički pribavljati dokumenta građana, već relevantne i potrebne podatke koji se u tim dokumentima nalaze, a koji se odnose, primera radi, na potvrdu o radnom statusu, državljanstvu ili prebivalištu.

Kada je reč o uštedama koje Zakon donosi, na sajtu Ministarstva jasno se navodi da će građani biti oslobođeni troškova za pribavljanje podataka, ali ne i troškova

uobičajenih i redovnih administrativnih taksi.

„Razmena podataka ne oslobađa građane od plaćanja administrativnih taksi za potrebe usluga (tj. upravnih postupaka) koje oni ostvaruju pred organima. Nove zakonske odredbe učinile su besplatnom razmenu podataka između organa, što praktično znači da građani pokreću upravni postupak pred nekim organom i za potrebe tog postupka plaćaju odgovarajuće administrativne takse (npr. taksa za izdavanje lične karte ili vozačke dozvole). Građani, dakle, više ne moraju da pribavljaju pojedinačne izvode i uverenja kako bi ostvarili neku uslugu za koju su ta dokumenta potrebna. To znači da

će uštedeti samim tim što neće plaćati te pojedinačne izvode i uverenja – tj. za građane će se ukupni iznos usluge smanjiti, iako će i dalje plaćati administrativne takse za uslugu koju ostvaruju.<sup>2</sup>

Novi zakon tako donosi ne samo veći komfor, već i brojne uštede u prikupljanju dokumenata. Da ne bude zabune, ZUP predviđa da, ukoliko žele, građani i dalje mogu sami da prikupe dokumentaciju. Jedino u takvim slučajevima oni će i dalje plaćati takse za sva pojedinačna dokumenta, kao i do sada. Ono što je važno naglasiti jeste da je to pravo, a ne obaveza građana.

Interesantno je da se u tekstu navodi i da se „obaveza razmene podataka ne

1. MDULS, <http://www.mduls.gov.rs/aktivnosti-saopstenja.php#a573>.

2. MDULS, <http://www.mduls.gov.rs/aktivnosti-saopstenja.php#a573>.



može poistovetiti sa uvođenjem elektronske uprave, već da ona može da se odvija i konvencionalnim kanalima (npr. redovnom poštom)”, kao i da „Ministarstvo već radi, uz podršku više drugih organa, na razradi budućih rešenja za elektronsku razmenu podataka, ali je u ovom trenutku veoma važno napraviti razliku između elektronske uprave i obaveze razmene podataka iz službenih evidencija.”<sup>3</sup>

Ovu razliku je zaista važno napraviti jer, iako je ZUP temelj i neizostavni pravni okvir za funkcionalnu e-upravu, on ne znači automatski razmenu podataka preko Nacionalnog portala.

Kreiranje novih i modernih e-usluga koje će olakšati svakodnevnicu građanima i poslovanje privrednih subjekata jeste posao koji je tek pred nama i kojem se neizmerno radujemo.

### Koliko usvajanje novog ZUP-a pomaže razvoju e-uprave

Kao direktor Direkcije za elektronsku upravu, koja je nosilac razvoja informacionih tehnologija u Srbiji, često imam priliku i privilegiju da predajem mladim IT stručnjacima, privrednicima, ali i da edukujem predstavnike medija i studente o razvoju i značaju elektronske uprave u Srbiji.

Pojam na kojem počiva većina mojih predavanja jeste **interoperabilnost**<sup>4</sup>. Ova, naizgled komplikovana, reč označava sasvim jednostavnu stvar – situaciju u kojoj su državne institucije umrežene i operativne tako da podatke o građanima

razmenjuju između sebe. ZUP nam baš to donosi i ovaj zakon je za mene jedan od najvećih uspeha Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave.

Kada sam pre nekoliko godina prvi put spomenuo ovaj pojam i izrazio uverenje da će svi upravni organi Republike Srbije uskoro postati interoperabilni, naišao sam na zid nepoverenja i sumnje.

Od tog trenutka do danas tim Direkcije uložio je neizmerno mnogo truda da relevantne državne organe, ali i najširu javnost edukuje o značaju ove teme. Za nama je neverovatno veliki broj predavanja, panela, okruglih stolova i radionica uz pomoć kojih smo uspeali ne samo da objasnimo šta je i koliko je značajna interoperabilnost, već i da je „proguramo” u prvi plan, odnosno da od nje napravimo temu od javnog značaja i, najzad, da je uokvirimo zakonom.

Za Direkciju za elektronsku upravu uvođenje interoperabilnosti bilo je i ostalo ključno za razvijanje Nacionalnog portala eUprava, odnosno za razvijanje složenih i svrsishodnih e-servisa koji će građanima olakšati svakodnevnicu, a privrednom sektoru poslovanje u našoj zemlji.

### Nacionalni portal eUprava – komfornije, jeftinije, brže i transparentnije poslovanje sa državnim organima

Portal eUprava ([www.euprava.gov.rs](http://www.euprava.gov.rs)) jeste nacionalni, državni portal osnovan 2010. godine sa ciljem da građanima i predstavnicima privrednog sektora omogućiti da, umesto u redovima i pred šalterima, poslove prema državi obavljaju u

potpunosti onlajn – uz pomoć računara i internet konekcije.

Portal je osmišljen tako da korisnicima donese veći komfor, uštede u vremenu i novcu, ali i da poveća transparentnost, smanji korupciju i državne troškove za štampanje papira (u pitanju su milioni dinara na godišnjem nivou).

Iako su početak rada eUprave obeležili skepticizam i nepoverenje, kako stručne tako i najšire javnosti, i uprkos odsustvu zakona koji regulišu oblast elektronske uprave, kao i manjku finansijskih sredstava, broj gradova i opština, kao i građana i poslovnih subjekata koji su korisnici Portala, od osnivanja neprekidno raste. Tako Nacionalni portal danas broji više od 360.000 aktivnih korisnika.

Onlajn upis dece u predškolske ustanove na teritoriji grada Beograda, zakazivanje termina za ličnu kartu i vozačku dozvolu, poručivanje izvoda iz matične knjige rođenih i uverenja o državljanstvu, kao i registracija vozila i zamena vozačke dozvole, trenutno su najpopularnije od ukupno 300 različitih elektronskih usluga koje postavljaju 104 različita državna organa.

Sredinom marta ove godine Nacionalni portal eUprava pristigao je jubilarni dvomilioniti zahtev, dok je početkom maja u rad puštena nova e-usluga izrađena za potrebe Grada Beograda – onlajn upis dece u predškolske ustanove. Zahvaljujući njoj, umesto u redovima i pred šalterima, gotovo 9.000 roditelja je zahtev za upis dece u vrtiće podnelo uz pomoć računara i interneta – popunja- >>>

3. *Ibid.*

4. Za termin interoperabilnost (od latinskih reči *opera* – „rad” i *inter* – „između”) postoje dve različite, ali slične definicije:

- Pod interoperabilnošću se podrazumeva sposobnost za zajednički rad različitih sistema, tehnika ili organizacija. Da bi se ovo uredilo potrebni su

standardi. Kada dva sistema mogu zajedno da rade, to se naziva i kompatibilnost.

- Interoperabilnost je sposobnost heterogenih sistema da, što je moguće bolje, rade zajedno kako bi informacije mogle da se razmenjuju, odnosno kako bi korisniku stajale na raspolaganju, a da pri tome nisu potrebne dodatne operacije za sporazumevanje dva sistema.

vanjem jednog obrasca i bez prilaganja dodatnih dokumenata.

Međutim, iako danas, zahvaljujući neverovatnoj požrtvovanosti i entuzijazmu članova tima Direkcije, imamo reprezentativan i nagrađivan nacionalni portal, počeci nisu bili nimalo laki.

Prva prepreka sa kojom smo se susreli bio je otpor organa javne uprave da nam dostavljaju podatke o korisnicima. Ta činjenica u potpunosti je obesmisllila postojanje samog portala. Dovala je do situacije u kojoj naši korisnici uglavnom mogu da zakažu termine pred šalterima javne uprave, a da sva potrebna dokumenta i dalje moraju da pribavljaju lično, na nekoliko različitih mesta i u nekoliko različitih redova.

Iako je u tadašnjem Zakonu postojala preporuka da državni organi podatke o građanima razmenjuju između sebe, ona nije imala predviđenu sankciju. Kao takva, bila je samo *mrtvo slovo na papiru*. Zbog toga smo pokrenuli našu tešku i višegodišnju borbu za promenu Zakona, za interoperabilnost.

Osim našeg resornog Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, dobili smo još jednog značajnog i strateškog partnera, podjednako voljnog da uložiti vreme i energiju i posveti se promeni Zakona – Grad Beograd.

### **Katalog usluga Grada Beograda – prvi korak ka interoperabilnosti**

Grad Beograd kontaktirao nas je sa željom da za Beograđane izradimo katalog funkcionalnih i svrsishodnih e-usluga. Želeli su veliki broj složenih servisa koji bi njihovim građanima uštedeli vreme i

novac i omogućili im da gotovo sve poslove prema Gradu obavljaju u potpunosti onlajn. Uprava je želela da rastereti šaltere, smanji troškove za štampanje na papiru, a korisnicima usluga donese veći komfor.

Međutim, već na prvom sastanku naišli smo na problem – razmena podataka o građanima između gradskih organa. Nepostojanje interoperabilnosti. Malo je reći da sam bio iznenađen kada je načelnica Uprave Grada Beograda rekla da će pronaći rešenje za prevazilaženje ovog problema.

Priznajem da sam bio skeptik sve do faze testiranja, u kojoj smo po prvi put probali neke od prvih interoperabilnih e-usluga za Grad Beograd. Funkcionisale su besprekorno – organi su zaista razmenjivali podatke o građanima.

Najzad, Katalog elektronskih usluga Grada Beograda pušten je u rad u septembru 2015. godine, posle višemesečne saradnje Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, Grada Beograda i Direkcije za elektronsku upravu.

Novinarima je Katalog svečano predstavljen u Pisarnici Grada Beograda, gde je i premijerno predstavljena usluga onlajn upisa dece u privatni vrtić.

Katalog ima 156 usluga, od čega je 100 namenjeno fizičkim, a 56 pravnim licima. Procenjuje se da su prelaskom sa klasičnog na elektronsko poslovanje izdaci Grada umanjeni za nekoliko desetina miliona dinara. Najznačajnija ušteda svakako je u papiru, jer se samo za štampanje izvoda iz matične knjige rođenih iz gradske kase izdvajalo oko 35 miliona dinara na godišnjem nivou.

### **Ukidanje zloglasnog obrasca M-4**

Saradnja sa Gradom Beogradom za tim Direkcije za elektronsku upravu bila je podstrek da napravi novi iskorak ka interoperabilnosti. Nakon detaljne analize detektovali smo obrazac koji je u najširoj upotrebi pri saradnji sa javnom upravom, te građanima, ali i radnicima Fonda PIO zadaje najviše problema. U pitanju je bio obrazac M-4, odnosno dokument za utvrđivanje staža osiguranja, zarade i visine uplaćenih doprinosa.<sup>5</sup>

Počeli smo saradnju sa partnerima iz Fonda PIO. Krajem oktobra prošle godine najavili smo da obrazac M-4 odlazi u zaborav, te da će ovaj dokument državne institucije razmenjivati između sebe, bez potrebe da građani odlaze na šaltere i sami ga pribavljaju.

Novine koje smo najavili, a koje su se odnosile na obrazac M-4 bile su samo prvi korak ka potpunoj digitalizaciji usluga Fonda PIO. Naša ideja vodilja bila je da, umesto u redovima i pred šalterima, građani, zahvaljujući ostvarenoj saradnji, sve usluge koje Fond nudi mogu da koriste u potpunosti onlajn – preko Nacionalnog Portala eUprava.

Inače, sjajna saradnja sa Fondom PIO i dalje traje i digitalizacija svih njihovih usluga je i dalje u toku.

### **Onlajn upis dece u predškolske ustanove na teritoriji Grada Beograda – revolucija u elektronskom upravljanju**

Ukidanje obrasca M-4 najpre smo implementirali u jednu relativno složenu e-uslugu – onlajn upis dece u vrtiće. Želeli smo da rasteretimo šaltere Fonda PIO,

5. Vrste obrasca M-4, Paragraf, <http://www.paragraf.rs/obraci-paragraf/obrazac-m-4-sp-prijava-podataka-za-utvrđivanje-staza-osiguranja-zarade-naknade-zarade-osnovice-osiguranja.html>.

koji su često „pucali“ pod teretom svakog novog konkursa za upis dece u vrtiće, ali i da olakšamo roditeljima – da im uštedimo dragoceno vreme koje provode u redovima i pred šalterima čekajući na potrebnu dokumentaciju.

Tako smo, ponovo u saradnji sa Gradom Beogradom, omogućili da građani Beograda tokom ovogodišnjeg konkursa, koji je počeo 9. maja, umesto u redovima i pred šalterima, decu mogu da upišu u predškolske ustanove i uz pomoć interneta, preko Nacionalnog Portala eUprava. Nova usluga podrazumevala je da sva dokumenta koja su do sada bila potrebna za prijavu zameni jedan obrazac, a ceo proces bio je u potpunosti besplatan.

Onlajn upis dece u predškolske ustanove bio je rezultat zajedničkog rada Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, Direkcije za elektronsku upravu, Grada Beograda, Ministarstva privrede – Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja (CROSO), kao i Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja – Fonda PIO.

Ceo proces predaje zahteva za upis deteta u predškolsku ustanovu preko Nacionalnog portala eUprava odvijao se u dva jednostavna koraka – popunjavanje i slanje prijave. Za slanje zahteva bilo je dovoljno samo da korisnik otvori nalog na Nacionalnom portalu eUprava. Građanima je bilo omogućeno da obrazac za upis deteta u predškolsku ustanovu predaju i lično u predškolskoj ustanovi, ali bez potrebe da uz njega prilažu druga dokumenta.

Ovo je bio veliki korak ka administraciji bez papira, koja je zaista u službi građana i privrede, kao i prva usluga, potpuno

u skladu sa novim Zakonom o opštem upravnom postupku, koji je donelo Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave.

Onlajn upis dece u predškolske ustanove postigao je u prvoj godini primene istorijski uspeh. Više od 9.000 građana iskoristilo je ovu uslugu, koja je unapređena čak dva puta tokom trajanja konkursa.

Zahvaljujući neprekidnom radu Direkcije za elektronsku upravu na unapređenju ove usluge, ona je dva dana pošto je puštena u rad unapređena i tako je postala dostupna građanima koji nisu državljani Republike Srbije, kao i nezaposlenim roditeljima, što do tada nije bilo slučaj.

Za samo tri dana od početka konkursa, preko portala eUprava roditelji su uputili rekordnih 5.500 zahteva, a manje od pet odsto njih imalo je problema sa prijavom. Najveći broj problema sa prijavljivanjem imali su roditelji koji su pogrešno uneli neki od traženih matičnih brojeva.

### **Zakon je najzad stupio na snagu – šta to znači za Nacionalni portal eUprava?**

Izglasavanje ZUP-a najzad donosi interoperabilnost i priliku da, za potrebe realizovanja e-usluga, pribavljamo podatke o građanima od organa javne uprave. Međutim, ovaj veliki i važan korak i dalje je nedovoljan za razvijanje kompleksnih i svrsishodnih servisa kojima težimo.

Plaćanje platnim karticama na Nacionalnom portalu eUprava i dalje nije moguće, što građane dovodi u situaciju da sve administrativne takse za sve e-usluge koje koriste i dalje fizički plaćaju na šalterima Pošte ili banaka, ukoliko ne koriste elektronsko bankarstvo.

Rešavanje ove stavke apsolutni je prioritet u ovoj godini i uvereni smo da će plaćanje platnim karticama biti moguće već početkom septembra. Važno je napomenuti da u probnoj fazi plaćanje karticama na Portalu funkcioniše, ali da i dalje nema zvaničnog odobrenja Ministarstva finansija da se ova usluga pusti u rad.

Kako bismo razvili servis preko kojeg bi građani zaista uz pomoć samo *jednog klika* mogli da završavaju sve svoje poslove prema državi, a lična dokumenta brzo i lako poručuju na kućnu adresu, nedostaje nam izglasavanje još dva zakona.

Donošenje Zakona o javnom registru građana takođe je neophodan preduslov za neometano funkcionisanje Nacionalnog portala eUprava. Umesto u nekoliko desetina postojećih baza, podaci građana bi se, sa donošenjem ovog zakona, čuvali u jednom i jedinstvenom registru. To bi doprinelo efikasnijem radu državnih službenika i olakšalo bi i ubrzalo proceduru razmene informacija i podataka.

Pored Zakona o javnom registru građana, za optimalno funkcionisanje e-uprave neophodno je izglasavanje i Zakona o elektronskoj upravi. Naša borba za njega traje koliko i borba za uspostavljanje interoperabilnosti.

Iako predlog ovog Zakona postoji, on nije izglasan, i Srbija u ovom trenutku nema zakon koji bi obavezao državnu upravu i lokalne samouprave na saradnju sa Nacionalnim portalom eUprava.

Prema važećem zaključku Vlade Republike Srbije, postoji preporuka da ove institucije nude svoje usluge preko Portala. Ipak, broj organa državne uprave i lokalnih samouprava koje to čine i dalje >>>

nije dovoljan, a otpor prema ovom vidu saradnje ostaje izražen.

Postojanje preporuke, ali ne i zakona koji bi predvideo sankciju za gradove i opštine koji ne postavljaju usluge na Portal ili ignorišu zahteve prispele preko Portala dovodi do niza problema i neažurnog i neodgovornog ponašanja određenih organa javne uprave.

### **Veliki broj opština i dalje ignoriše zahteve prispele preko Portala eUprava**

Naša statistika je pokazala da su građani, u prvoj polovini 2016. godine, preko Nacionalnog portala eUprava poslali ukupno 2.108 zahteva opštinama na teritoriji Srbije, od čega je 1.592 obrađeno, 172 zavedeno, 129 odbijeno, a 215 ih još uvek nije u procesu obrade.

Pokazalo se da se Grad Beograd nalazi daleko ispred drugih opština sa čak 1.099 prispelih i 1.088 obrađenih zahteva. Za njim slede grad Niš sa ukupno 516 i grad Pančevo sa 166 onlajn upita.

Iako su ovogodišnji podaci, sa jedne strane, ukazali na visok nivo odgovornosti i ažurnosti pojedinih opština, zabrinuo nas je i relativno veliki broj onih koji od početka godine nisu obradili nijedan zahtev prispeo preko Portala, poput Kruševca, Despotovca, Užica, Vranja, Zrenjanina, Vršca, Valjeva, Za-

ječara, Prijepolja, Negotina, Kosijerića, Aleksandrovca.

Radi unapređenja elektronske uprave na lokalnom nivou, održali smo radni sastanak predstavnika Direkcije za elektronsku upravu i načelnika opština u Srbiji koji oglašavaju svoje usluge na Portalu.

Na njemu smo identifikovani najoptimalnije mehanizme i uslove za efikasno pružanje usluga na Portalu eUprava i izneli smo predloge za moguće vidove podrške lokalnim samoupravama koje imaju teškoće u ostvarivanju obaveza iz svoje nadležnosti.

Na sastanku sam podsetio da je Nacionalni portal osmišljen tako da građanima, ali i zaposlenima u opštinama u Srbiji uštedi vreme i donese veći komfor. Još jednom sam dodao da će opštine i gradovi koji imaju teškoće sa realizacijom usluga preko našeg portala imati punu podršku i pomoć Direkcije, ali da više nećemo tolerisati neodgovornost i neažurnost u rešavanju zahteva građana. Na skupu smo prvi put najavili da ćemo opštinama i gradovima koje nadalje budu ignorisale e-zahteve obrisati usluge sa portala.

Da li je će to promeniti stvari nabolje? Nadamo se da hoće. Da li je podjednako efikasno kao i donošenje zakona koji bi predvideo sankciju za ovakvo ponašanje? Nažalost, nije. ■



## Tatjana Tatić

Savetnica u Kabinetu potpredsednice  
Vlade i ministra državne uprave i lokalne  
samouprave

(u periodu 2015 - 2016)

✉ tatic.tatjana@gmail.com

# REFORMA ADMINISTRATIVNIH PROCEDURA NA DELU — SISTEM JEDINSTVENOG ŠALTERA

Od sredine 2016. godine započela je realizacija projekta „Bebo, dobrodošla na svet” koji će omogućiti da roditelji sve procedure u vezi sa rođenjem deteta završe u zdravstvenoj ustanovi. Jedini uslov za ostvarenje ovakve usluge je da roditelji smisle ime deteta dok je majka u porodilištu

Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji<sup>1</sup> u Akcionom planu predviđa aktivnosti usmerene na povećanje zadovoljstva korisnika javnim uslugama, smanjenje tereta administracije za privredne subjekte i građane, povećanje efikasnosti javne uprave korišćenjem informaciono-komunikacionih tehnologija, povećanje transparentnosti i odgovornosti rada, jačanje participacije građana u demokratskom odlučivanju, podršku i promovisanje napredne, održive, sveobuhvatne i korisnički orijentisane javne uprave.

Strategijom se naglašava značaj korišćenja nacionalnog portala eUprava, razvoj integrisanih upravnih postupaka i objedinjavanje postojećih usluga drugih državnih organa kroz jedinstvenu tačku pristupa, pri čemu se vodi računa o bezbednosti i privatnosti podataka. Strategija podrazumeva i uspostavljanje čvrstih mehanizama koordinacije koji će omogućiti harmoničan razvoj i funkcionisanje javne uprave, kao i zaokruživanje pravnog okvira i procedura za razvoj dobre uprave.

Sve ovo podrazumeva i promenu svesti zaposlenih u javnoj upravi u smislu da su oni servis građana, a ne obrnuto. Dobro upravljanje, kao ključ u unapređenju rada javne administracije, podrazumeva

- odgovornost nosilaca vlasti
- transparentnost
- efikasnost
- uključenost – participaciju
- nediskriminaciju.

**„Reforma nije prijatna već mukotrpana; nijedna osoba ne može sebe promeniti bez trpljenja i napornog rada, a još manje to može nacija”**

**Tomas Karljaj, škotski filozof i pisac**

1. „Službeni glasnik RS”, br. 9/2014, ispravke 42/2014



Uprava mora postati partner i podrška građanima u ispunjavanju njihovih svakodnevnih potreba, bez obzira na to gde su (u Srbiji ili svetu), kakva su im politička gledišta, kog su porekla, nivoa obrazovanja, kakve su im sklonosti...

I novi Zakon o opštem upravnom postupku (ZUP) zahteva to od uprave. Svi poslovi postupanja – od prijave novorođenčadi, izdavanja ličnih dokumenata, izdavanja građevinskih dozvola, dobijanja raznih socijalnih davanja itd. na osnovu ovog Zakona smatraju se uslugama i otud se očekuje da one sve budu profesionalno i kvalitetno pružene, na zadovoljstvo građana.

Novi ZUP zahteva od celokupne uprave da, pri usluživanju građana, posluje kao jedinstvena organizacija. Građani državu posmatraju kao jednu celinu i očekuju da na jednostavan i brz način ostvare sva svoja prava, kao i da ispune sve svoje obaveze prema državi bez enciklopedijskog znanja koja institucija je odgovorna za koju uslugu. Kad za godinu dana počne puna primena ovog zakona, bilo koji „šalter“ može da postane „jedinstveno upravno mesto“ tako da će svako u lancu pružanja usluge biti odgovoran da se sprovede celina postupka u lancu.

## „Bebo, dobrodošla na svet“

Projekat „Bebo, dobrodošla na svet“ je prvi u okviru velikog projekta „Dobra uprava“, koji je pokrenulo Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave uz saradnju Tima za reformu javne uprave (*Delivery Unit*) pri kabinetu premijera Republike Srbije, a sa ciljem povećanja zadovoljstva građana uslugama koje dobijaju od državne administracije.

Osnovni cilj ovog projekta je – građanin u centru pažnje, odnosno omogućiti građaninu:

- jednostavan i lako dostupan servis
- brz odgovor na njegov zahtev
- smanjenje troškova i uštedu vremena.

Na ovaj način gledano, iz ugla javne uprave, postiže se:

- veća efikasnost
- veće poverenje građana i bolji ugled javne uprave
- smanjenje operativnih troškova.

Predviđeno je da se projekat realizuje u dve faze:

Faza I – objedinjavanje upravnih postupaka radi prijave novorođenog deteta (rok – prva polovina 2016):

- određivanje ličnog imena deteta –

- opis u matičnu knjigu rođenih
- prijava prebivališta deteta
- prijava osnova zdravstvenog osiguranja kako bi dete dobilo zdravstvenu knjižicu.

Faza II – objedinjavanje upravnih postupaka vezanih za ostvarivanje prava na socijalne naknade koje proizilaze iz Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom (rok – kraj 2017). U toku je analiza pravnog okvira, kao i analiza postojećeg informacionog sistema u oblasti socijalnih naknada i socijalnih davanja. Na osnovu toga, krajem oktobra 2016. godine, biće date preporuke za neophodne zakonske, organizacione i tehničke promene kako bi se pojednostavila procedura za:

- ostvarivanje prava na naknadu zarade za vreme porodijskog odsustva i odsustva sa rada radi nege deteta i odsustva sa rada radi posebne nege deteta
- ostvarivanje prava na roditeljski dodatak
- ostvarivanje prava na dečiji dodatak
- ostvarivanje prava na jednokratno novčano davanje za zaposlene ili nezaposlene porodilje (kod pojedinih jedinica lokalne samouprave).

Ideja je da, kao i u Fazi I projekta, sve može da se završi na jednom mestu.

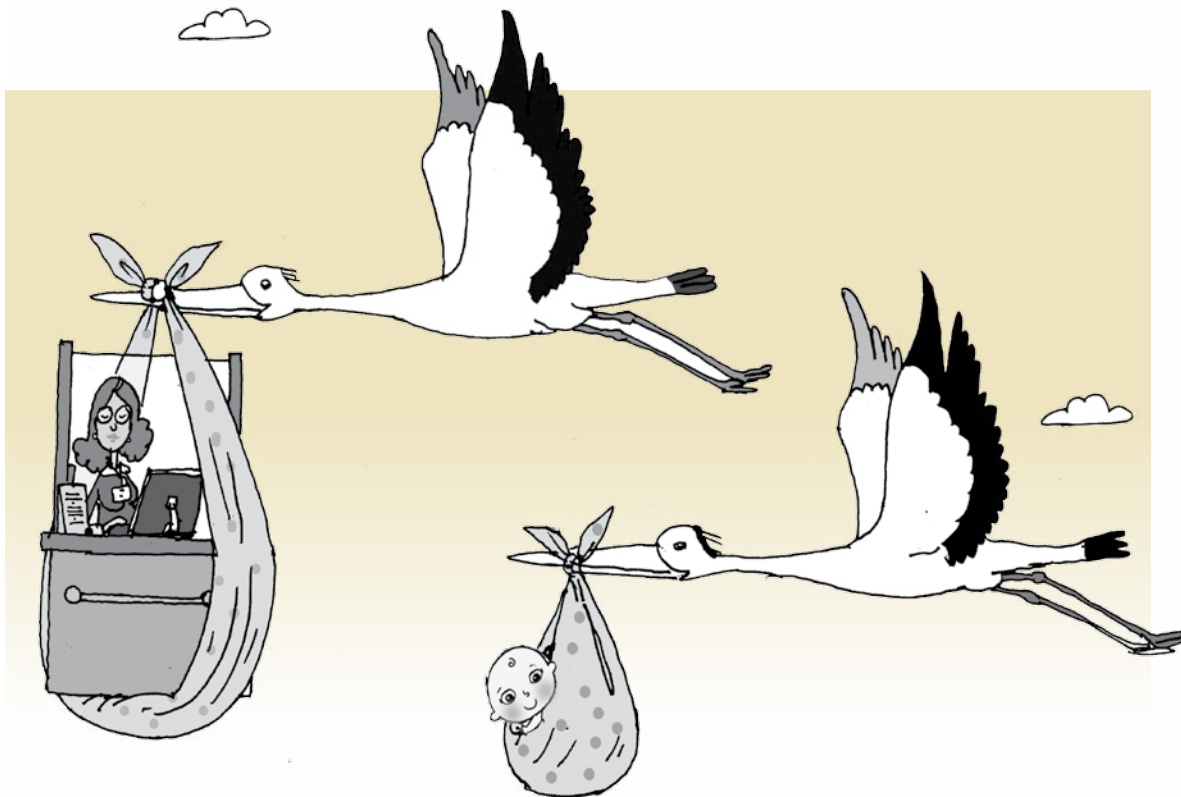
## FAZA I

Plan je bio da se od maja 2016. godine u Republici Srbiji primenjuje novi sistem upravnih postupaka vezanih za rođenje deteta.<sup>2</sup> Suština promene je u tome da roditelji mogu da odrede lično ime deteta, prijave prebivalište deteta i prijave dete radi zdravstvenog osiguranja za vreme boravka u zdravstvenoj ustanovi. Na taj način roditelji će sve administrativne obaveze vezane za upis deteta moći da obave u zdravstvenoj ustanovi,

## Osnovni principi sistema jedinstvenog šaltera

ZA STRANKU	ZA JAVNU UPRAVU
dostupnost	korisnik u središtu pažnje
brzina	interoperabilnost, razmena podataka po službenoj dužnosti
jednostavnost	elektronsko upravno postupanje
smanjenje administrativnog tereta	saradnja i koordinacija

2. Sistem je počeo da funkcioniše u maju mesecu 2016. i JLS se fazno uključuju u produkciju. Od 59 porodilišta na teritoriji Republike Srbije, 24 uspešno rade po novom sistemu i prema postojećem planu. Očekuje se da do kraja godine sva porodilišta pređu na ovaj režim rada (prim. autora).



bez popunjavanja formulara, i to brzo i besplatno. Radi se o uvođenju jedinog upravnog mesta za obavljanje administrativnih procedura kako bi se roditeljima novorođene bebe uštedeli vreme i novac. Načelo obavljanja upravnih usluga „sve na jednom mestu“ (eng. *one-stop shop*) sledi savremene trendove u javnim upravama država članica EU.

Kako se rođenje deteta dešava u zdravstvenoj ustanovi, odlučili smo da nam to bude početna tačka, odnosno mesto gde će roditelji završiti sve procedure koje su im neophodne prilikom prijave rođenja deteta. Cilj nam je bio da usluga bude brza, proces jednostavan i u ovom slučaju potpuno besplatan za roditelje. Kako bi ostvarili ovakvu uslugu, jedini uslov za roditelje jeste da smisle ime deteta dok je majka u bolnici.

Zdravstvena ustanova, u funkciji jedinog upravnog mesta, preuzima podatke i podneske od roditelja i prosleđuje ih elektronskim putem preko portala eUprava nadležnim organima, koji nakon toga sprovedu postupke za koje su nadležni.

Ovlašćena lica u zdravstvenim ustanovama koja su zadužena za ovu uslugu u ime

## KAKO: Jednošalterski sistem - „One-stop shop“



roditelja popunjavaju, odnosno podnose, prijavu, koja sadrži sve neophodne podatke kako bi se dete registrovalo i na taj način olakšavaju postupak i podižu kvalitet usluge za roditelje.

Kada ovlašćeno lice zdravstvene ustanove podnese prijavu sa kojom su se roditelji saglasili i potpisali je, tu je postupak za njih završen. Informacioni sistemi u pozadini (*back office*) preuzimaju prijavu, kontrolišu je i, ukoliko je sve u redu, roditeljima putem mejla ili sms-a stiže poruka da je dete uspešno prijavljeno, a izvod iz matične knjige rođenih, uverenje o državljanstvu i zdravstvena kartica za dete stižu na kućnu adresu.

Ono što je veoma bitno naglasiti jeste činjenica da načelo jedinstvenog upravnog mesta ne utiče na nadležnosti organa za obavljanje pojedinih postupaka. Matičari u opštinskim i gradskim upravama i dalje ostaju nadležni za upis činjenica u matičnu knjigu, policijske uprave za registraciju prebivališta, Centralni registar obaveznog socijalnog osiguranja (CROSO) za upis deteta u registar, Republički fond za zdravstveno osiguranje (RFZO) za izdavanje zdravstvenih kartica, a Republički zavod za statistiku (RZS) za obrađivanje statističkih podataka.

Ono što je bitno napomenuti jeste da je ovakva vrsta usluge opciona, tj. ukoliko neko iz bilo kog razloga (nisu se usaglasili oko imena deteta, prebivališta i sl.) ne želi da primeni ovaj sistem, uvek je u mogućnosti da koristi tradicionalan način (odlazak kod matičara / u MUP/ u RFZO).

Dosadašnje iskustvo je pokazalo da se više od 90 odsto roditelja odlučuje za novi način postupanja, što je bilo i očekivano.

Najveći izazov koji je stajao pred nama, nakon što smo snimili postojeće stanje, bila je KOORDINACIJA institucija koje su učestvovala u realizaciji projekta.

Da bi se ovi postupci vodili sa jednog (jedinstvenog upravnog) mesta, bilo je potrebno puno vremena i koordinacije među različitim institucijama kako bi svi učesnici razumeli novi koncept objedinjene procedure koja ih sve povezuje.

Promena procedura podrazumevala je izmene pojedinih propisa kao što su: Zakon o republičkim administrativnim taksama, Uredba kojom je regulisana prijava na obavezno socijalno osiguranje, Pravilnik o postupku izdavanja prijave rođenja deteta i obrazac prijave rođenja deteta u zdravstvenoj ustanovi, Pravilnik kojim se uređuje prijava prebivališta, Pravilnik kojim je regulisano pitanje izdavanja zdravstvene isprave. Neophodno je bilo i prilagoditi elektronske evidencije (baze podataka) za razmenu podataka i povezivanje preko nacionalnog portala eUprava. Saradnja informatičara i sinhronizovano projektovanje veb servisa dovelo je do građenja dobrog osnova za uspostavljanje i drugih servisa i realizaciju brojnih usluga za građane. Zato je bilo važno voditi računa o tome da rešenja budu sistemski. Razmena podataka iz različitih baza na primeru jednog životnog događaja (kakav je rođenje deteta) pokazala je koliko je bitno uspostaviti saradnju nekoliko institucija kako na republičkom tako i na lokalnom nivou. Postojanje jedinstvenog „šaltera“, kakav je nacionalni portal eUprava već je Srbiju podigao na lestvici dobrih uprava, koje koriste tehnologiju za uspostavljanje lagodnije i ka korisniku usmerene uprave. Zbog toga je neophodno konstantno raditi na promeni svesti i edukaciji zaposlenih u administraciji u korišćenju elektronskih sistema i odredbi koji insistiraju na upravi kojoj građanin više nije kurir već klijent čije je zadovoljstvo najvažnije.

Računali smo i na otpor zaposlenih prema novom konceptu rada u upravnom postupanju, ali smo bili veoma prijatno

iznenađeni kada smo shvatili da je taj otpor znatno manji u odnosu na ono što smo očekivali.

Sušтина svega je bila da smo od jednog „raštimovanog orkestra“ koji se sastojao od velikog broja institucija neophodnih za realizaciju ovog projekta, uz dobru koordinaciju, jasan cilj i veliku motivaciju i želju, uspeli da napravimo sjajan tim i na taj način zajedničkim snagama postignemo ono čemu smo težili a to je – **zadovoljan građanin!**

Ono što je bitno naglasiti jeste da nije samo građanin taj koji od reforme javne uprave mora da ima koristi. Korist mora da bude obostrana kako bi reforma mogla da ima smisla. U ovom konkretnom slučaju pozitivni efekti za upravu su: bolja kontrola prijave novorođene dece (smanjenje broja „pravno nevidljivih“ lica); smanjenje trajanja postupaka i papirologije – ušteda u vremenu i ljudskim resursima; povezivanje različitih sistema koje će dovesti do bolje kontrole administracije i smanjenja grešaka pri rešavanju zahteva (u slučaju da građani pokušaju da „izigravaju“ sistem).

## Umesto zaključka

Uprava je u procesu transformacije. Cilj kojem težimo jeste da uprava postane moderan i jednostavan uslužni sistem. Taj put je prepun izazova i odluka koje oblikuju komunikaciju administracije sa građanima. Saradnja institucija koja je neophodna da bi unutar sistema u pozadini (*back office*) sve funkcionisalo kako treba tek se uspostavlja. Nova uloga službenika stvorice poverenje kod građana kada svako prepozna svoju ulogu i pravo mesto u složenom mozaiku javne uprave. Rezultat je jasan: zadovoljan korisnik i efikasna primena propisa. Dobrim upravljanjem izazov se rešava brzo i uz opšte zadovoljstvo. A samo se to računa, zar ne? ■



## Maja Stojanović Kerić

Pravna savetnica, SKGO

✉ [maja.stojanovic@skgo.org](mailto:maja.stojanovic@skgo.org)

# ULOGA SKGO U SPROVOĐENJU REGULATORNE REFORME ADMINISTRATIVNIH POSTUPAKA NA LOKALNOM NIVOU

Pojednostavljenje nepotrebnih, komplikovanih i netransparentnih administrativnih postupaka trebalo bi da doprinese poboljšanju opšteg regulatornog okvira, uz težnju da se u budućnosti obezbedi dobra implementacija propisa.

## Umesto uvoda

Nakon usvajanja novog Zakona o opštem upravnom postupku<sup>1</sup> (ZUP), ponovo se u javnosti sve glasnije spominje potreba za nastavkom odavno započete regulatorne reforme, za pojednostavljenjem administrativnih postupaka i modernizovanjem administracije, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou. Takođe, i zahtevi Evropske unije ka zemljama kandidati-ma usmereni su na unapređenje državnog i lokalne administracije, kako bi one u potpunosti bile u službi građana, privrede i drugih relevantnih subjekata.

Na republičkom nivou prvi put se regulatorna reforma pominje sa osnivanjem *Saveta za regulatornu reformu privrednog sistema Republike Srbije* (2003). Prvi projekat kojim je sprovedena regulatorna reforma u Srbiji vezuje se za sveobuhvatnu reformu propisa – SRP<sup>2</sup>, koja je bila predviđena *Strategijom regulatorne reforme za period od 2008. do 2011. godine*.<sup>3</sup> Cilj SRP-a je bio da olakša poslovanje privrednih subjekata kroz pravljenje inventara odnosno popisa svih zakona i podzakonskih akata i formulisanje predloga (preporuka) za njihovu izmenu koji su upućeni Vladi Republike Srbije. Kroz realizaciju projekta SRP bila je osnovana *Jedinica za sprovođenje sveobuhvatne reforme propisa* (2008), koja nastavlja sa radom preko *Kancelarije za regulatornu reformu i analizu efekata propisa*, koja je osnovana 2010. godine. >>>

1. Zakon o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS”, br. 18/2016).
2. SRP je deo projekta koji je bio realizovan uz podršku Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju (Sida), Svetske banke, Instituta Svetske banke i Međunarodne finansijske korporacije (IFC).
3. Strategija je bila prvi dokument javne politike Vlade u oblasti reforme regulatornog okvira i odnosila se na stvaranje povoljnog privrednog ambijenta, smanjenje pravne nesigurnosti i povećanja konkurentnosti domaće privrede na svetkom i evropskom tržištu.

Počev od druge polovine 2014. godine, poslove Kancelarije preuzeo je *Republički sekretarijat za javne politike*. Krajem januara 2016. godine usvojena je *Strategija regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama za period 2016–2020. godine*, koja je u funkciji sprovođenja Strategije reforme javne uprave, čime je zaokružen proces celokupne reforme u ovoj oblasti.

Na lokalnom nivou, prvi primer sistemske regulatorne reforme započeo je programom „Jačanje konkurentnosti na lokalnom nivou“ u zemljama Zapadnog Balkana (IFC program).<sup>4</sup> Ovaj program je sproveden od 2007. do 2010. godine u 29 gradova i opština u Srbiji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori i Albaniji i bio je usmeren na pojednostavljenje administrativnih postupaka na lokalnom nivou radi poboljšanja investicione klime, smanjenja rizika i troškova za privatni sektor i jačanja i povećanja konkurentnosti lokacija za privlačenje investicija.

### **SKGO kao ključni akter u nastavku reformi na lokalnom nivou sa aspekta unapređenja poslovnog okruženja**

Od samog početka sprovođenja IFC programa, Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije (SKGO), kao centralno mesto okupljanja gradova i opština u Srbiji radi razvoja i unapređenja lokalne samouprave, njene zaštite i ostvarivanja zajedničkih interesa, bila je uključena u sve aktivnosti programa, kao jedna od značajnih zainteresovanih strana.

Međutim, završetak programa „Jačanje konkurentnosti na lokalnom nivou“ u

zemljama Zapadnog Balkana, u Srbiji nije značio i kraj aktivnosti u ovoj oblasti, već početak jedne nove i moderne ere. Prepoznavši značaj regulatorne reforme za lokalni ekonomski razvoj gradova i opština, SKGO, kao značajan predstavnik lokalnih samouprava u Srbiji, postala je nosilac izlazne strategije IFC-a, tako da je od IFC-a dobila razvijenu metodologiju za pokretanje regulatorne reforme na lokalnom nivou, bazu stručnjaka i praktičnog znanja, modele obuka i softver za e-registar. Prenosom ovog paketa usluga stvorena je platforma održivosti samog projekta i daljeg sprovođenja regulatorne reforme na lokalnom nivou. Na taj način je SKGO postala najznačajniji akter za nastavak započete regulatorne reforme na lokalnom nivou i za dalje podučavanje lokalnih samouprava u implementaciji sprovedene regulatorne reforme.

Stečena direktna iskustva i usvojena znanja prilikom sprovođenja ranijih reformi, kao i vizija SKGO o potrebi da se nastavi regulatorna reforma na lokalnom nivou u vidu pojednostavljenja administrativnih postupaka radi unapređenja poslovnog ambijenta, ubrzo su dovela do početka projekta „Unapređenje poslovnog okruženja na lokalnom nivou kroz regulatornu reformu“<sup>5</sup>

Realizacijom i implementacijom ovog projekta, pojednostavljeni su odabrani administrativni postupci, koji su na osnovu istraživanja uočeni kao komplikovani i netransparentni, s jedne strane, i unapređen je rad opštinskih odnosno gradskih uprava, s druge strane. Najveći broj odabranih administrativnih postupaka odnosio se na oblast urbanizma, jer su

istraživanja i rezultati dosadašnjih projekata koji su se odnosili na regulatornu reformu na lokalnom nivou pokazali da privrednici i građani imaju najviše problema u administrativnim postupcima koji se odnose na planiranje i izgradnju. Cilj projekta se zapravo odnosio na vrlo konkretne pokazatelje kvaliteta poslovnog okruženja – na transparentnost informacija o poslovnim administrativnim postupcima, količinu potrebnog vremena, novca i dokumenata da bi neki postupak bio završen, kao i (ne)postojanje mehanizama kojima se meri uticaj novih propisa na poslovno okruženje.

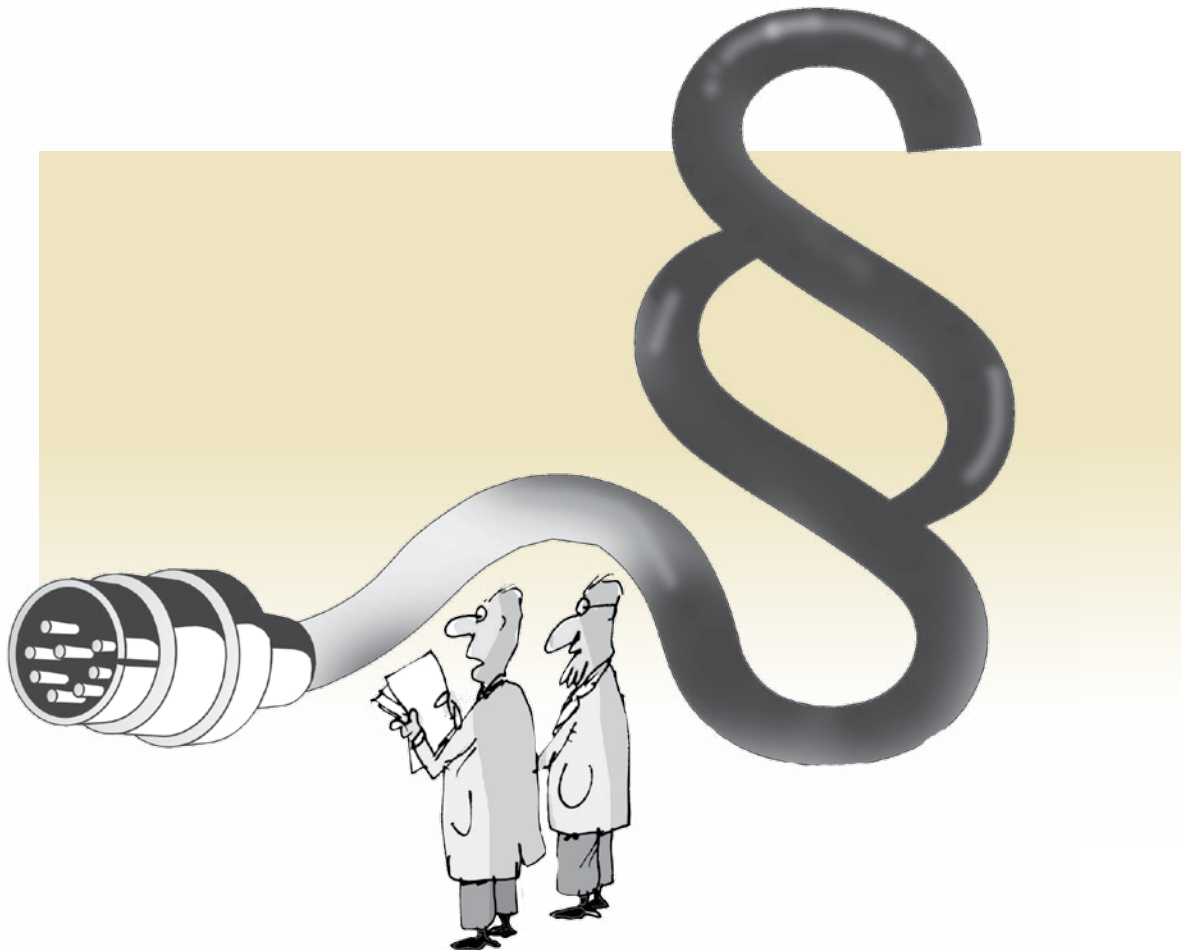
Pored razvijanja modela odabranih administrativnih postupaka na lokalnom nivou, kroz ovaj projekat analizirana je i primena zakona, podzakonskih akata, kao i primena opštinskih propisa u odabranim administrativnim postupcima. Takođe, analizirane su i informacije koje se traže u postojećim obrascima zahteva, kao i dokumenta koja se od privrednih subjekata i građana traže da ih prilože, a sa aspekta mogućih smanjenja troškova u novcu i vremenu utrošenom za pribavljanje traženih informacija odnosno dokumenata. Izvršena je i ekonomska analiza odabranih administrativnih postupaka, i ostvarene su uštede za poslovnu zajednicu i građane.

Nakon ostvarivanja svih definisanih ciljeva projekta, može se reći da je u lokalnim samoupravama koje su bile uključene u realizaciju ovog projekta došlo do pojednostavljenja i jeftinijeg izdavanja dozvola, odobrenja, rešenja i saglasnosti, kao i da je povećana transparentnost i efikasnost lokalne javne administracije kroz uspostavljanje elektronskog registra administrativnih postupaka.

4. Program je sprovela Međunarodna finansijska korporacija (IFC), kao deo grupacije Svetske banke, a finansijski su ga podržali Švajcarski državni sekretarijat za ekonomske poslove (SECO), Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju (Sida) i pojedine lokalne samouprave. U Republici Srbiji obuhvatao je sledeće lokalne samouprave: Zrenjanin, Užice, Vranje, Kruševac, Niš i niške opštine (Pantelej, Palilula, Medijana, Crveni Krst i Niška Banja).

5. Projekat je finansirao Švajcarski državni sekretarijat za ekonomske poslove (SECO), a sproveden je u partnerstvu između SKGO i OPTIMUS-a – Centar za dobro upravljanje, u periodu od decembra 2011. do juna 2015. godine.





I pored toga što je ovaj projekat imao veoma vidljive i merljive rezultate, kao i toga što je preko SKGO pokrenut niz drugih inicijativa, uključujući i one vezane za ekonomski razvoj, poboljšanje regulatornog okvira, decentralizaciju, izgradnju kapaciteta i unapređenje unutrašnje organizacije opštinskih i gradskih uprava, može se reći da je i dalje prisutna konstatacija da se regulatorna reforma na lokalnom nivou nedovoljno sprovodi, što za posledicu ima neujednačeno sprovođenje zakona i podzakonskih akata, kao i neujednačeno postupanje opštinskih i gradskih uprava u rešavanju istih administrativnih zahteva.

Takođe, nakon usvajanja novog ZUP-a i početka primene odredbi koje se odnose na razmenu podataka po službenoj dužnosti o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija, među problemima sa kojima se lokalne samouprave ponovo suočavaju navedeni su nedostatak transparentnosti, birokratizovane i složene administrativne procedure za pojedine nadležnosti lokalne uprave, nejasni i neuniformisani obrasci za podnošenje zahteva, neusaglašenost propisa, preterano postojanje i traženje dokumenata u postupku rešavanja po zahtevu stranke i nedostatak saradnje između organa lokalne uprave i pojedinih

ispostava republičkih institucija na lokalnom nivou.

Imajući u vidu uočene probleme, kao i činjenicu da je regulatorna reforma administrativnih postupaka realizovana u prethodnom periodu obuhvatala izradu modela (u pitanju je oko 60 modela) određenog broja administrativnih postupaka za potrebe svih lokalnih samouprava, te da su i dalje, gradovi i opštine u obavljanju svojih nadležnosti uočavali potrebu za pojednostavljivanjem svojih administrativnih postupaka u skladu sa savremenim metodologijama, SKGO je uvidela potrebu za daljim transferom >>>

znanja ka lokalnim samoupravama i želju da pomogne svim svojim članovima da pojednostave svoje regulatorne okvire. Uzimajući u obzir i širi kontekst u kome se Srbija nalazi, a to je da put ka Evropskoj uniji sa sobom nosi i striktno obaveze u pogledu jačanja odgovarajućih administrativnih kapaciteta i stvaranja efikasnog sistema uprave za sprovođenje pravnih tekovina EU (*acquis communautaire*), što je deo tzv. Madridskog kriterijuma<sup>6</sup>, SKGO

je uz finansijsku podršku Kraljevine Švedske (posredstvom Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju – Sida), a u partnerstvu sa Švedskom asocijacijom lokalnih vlasti i regiona (SALAR) započela nov projekat – „Podrška lokalnim samoupravama u Srbiji na putu ka EU – druga faza“. Tokom ovog programa planirano je unapređenje poslovnog okruženja kroz konkretnu podršku lokalnim samoupravama, kao i nastavak procesa regulatorne

reformne na lokalnom nivou, a sve s ciljem dostizanja osnovnih načela dobre uprave i postizanja pravne sigurnosti i deregulacije administrativnih postupaka koji se sprovedu na lokalnom nivou.

Nastavak rada na izradi modela i pojednostavljenju administrativnih postupaka na lokalnom nivou, stvorice dobru osnovu za lakšu primenu novousvojenog ZUP-a koji se u gradovima i opštinama sprovodi na dnevnoj bazi, kao i za uspostavljanje jedinstvenog upravnog mesta u lokalnim samoupravama, čije će 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 propisati Vlada RS.

Primer modela administrativnog postupka za oblast IMOVINSKO-PRAVNI POSLOVI

### ADMINISTRATIVNI POSTUPAK OTUĐENJE I DAVANJE U ZAKUP ZEMLJIŠTA U JAVNOJ SVOJINI

O pribavljanju stvari i raspolaganju stvarima u svojini jedinice lokalne samouprave pod uslovima propisanim zakonom, odlučuje organ jedinice lokalne samouprave određen u skladu sa zakonom i statutom jedinice lokalne samouprave, shodno članu 27. Zakona o javnoj svojini. Organ nadležan za odlučivanje i predlaganje akata o pribavljanju, korišćenju, upravljanju i raspolaganju stvarima koje koriste organi jedinice lokalne samouprave utvrđuje se propisom jedinice lokalne samouprave.

Ništav je akt o pribavljanju stvari i raspolaganju stvarima u javnoj svojini koji je doneo nenadležni organ, kao i ugovor zaključen na osnovu takvog akta.

Nepokretne stvari pribavljaju se u javnu svojinu i otuđuju iz javne svojine polazeći od tržišne vrednosti nepokretnosti, koju je procenio poreski, odnosno drugi nadležni organ, u postupku javnog nadmetanja, odnosno prikupljanjem pismenih ponuda, ako zakonom nije drukčije određeno.

Izuzetno, nepokretne stvari se mogu pribaviti ili otuđiti neposrednom pogodbom, ali ne ispod od strane nadležnog organa procenjene tržišne vrednosti nepokretnosti (kod otuđenja), odnosno ne iznad te vrednosti (kod pribavljanja), ako u konkretnom slučaju to predstavlja jedino moguće rešenje. Predlog akta, odnosno akt o ovakvom raspolaganju mora da sadrži obrazloženje iz kog se može utvrditi postojanje ovih okolnosti.

Lice nadležno za zaključivanje ugovora o pribavljanju i raspolaganju stvarima u svojini jedinice lokalne samouprave, u ime jedinice lokalne samouprave, određuje se propisom jedinice lokalne samouprave.

Utvrđeni rok za administrativni postupak je 5 dana od dana javnog nadmetanja ili otvaranja ponuda.

### Uloga SKGO u izradi i implementaciji modela administrativnih postupaka na lokalnom nivou

Prvi paket modela za sprovođenje 15 odabranih administrativnih postupaka u 10 izabranih manjih opština<sup>7</sup> širom Srbije, SKGO je izradila kroz projekat „Unapređenje poslovnog okruženja na lokalom nivou kroz regulatornu reformu“, a tokom produženja projekta je izrađeno još oko 45 modela lokalnih administrativnih postupaka. Prilikom izrade svih ovih modela primenjen je inovativni pristup, koji je manjim opštinama, koje uglavnom nemaju dovoljno finansijskih i ljudskih kapaciteta za sprovođenje zahtevnih projekata, omogućio da sprovedu regulatornu reformu, direktnom primenom razvijenih modela. Istovremeno je OPTIMUS – Centar za dobro upravljanje, u dodatnih 6 odabranih gradova i opština sproveo sistemsku regulatornu reformu administrativnih postupaka kroz uvođenje načela analize efekata propisa (AEP) pri donošenju lo-

6. „Madridski kriterijum“ je Evropski savet 1995. godine na sastanku u Madridu potvrdio i uvrstio u prethodno utvrđene kriterijume iz Kopenhagena (1993). Kriterijum iz Madrida je poznat i pod nazivom *administrativni kriterijum*. Svi

kriterijumi su uvršteni u Ugovor iz Lisabona iz 2009. godine i deo su pravnih tekovina EU (tzv. *acquis communautaire*).

## Pregled postupka kroz pojedine faze sa predlogom rokova, potrebnih dokumenata i uz definisan pravni osnov

Faze postupka	Utvrđeni rok	Nadležnost za postupanje	Dokumenta koja se prilažu	Informacije koje se traže u zahtevu	RAT <sup>1</sup>	LAT <sup>2</sup>	Pravni osnov
1. Donošenje odluke o otuđenju / davanju u zakup	1 dan	Skupština opštine / organ određen statutom					član 27. Zakona o javnoj svojini („Službeni glasnik RS”, br. 72/2011, 88/2013 i 105/2014)
2. Utvrđivanje tržišne vrednosti nepokretnosti i oglašavanje	5 dana (na ovaj rok se dodaje i vreme trajanja oglasa)	Lokalna poreska administracija					član 29. Zakona o javnoj svojini
3. Podnošenje ponuda / zahteva za učešće u postupku javnog nadmetanja  - Prijem zahteva  - Zavođenje  - Dostavljanje nadležnoj organizacionoj jedinici	1 dan	Pisarnica	Popunjen obrazac zahteva ili kovertirana ponuda  Dokaz o uplati administrativne takse	Ime i prezime / poslovno ime  Adresa / poslovno sedište  Kontakt telefon	DA	NE	član 161. ZUP-a („Službeni glasnik SRJ”, br. 33/1997 i 31/2001 i „Službeni glasnik RS”, br. 30/2010)  član 29. Zakona o javnoj svojini  član 12. Uredbe o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave („Službeni glasnik RS”, br. 80/1992)  glave II, III i IV Uputstva o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave („Službeni glasnik RS”, br. 10/1993 i 14/1993 – ispravka)
4. Javno nadmetanje ili utvrđivanje najpovoljnije pisane ponude	1 dan	Nadležna organizaciona jedinica za imovinsko-pravne poslove					član 28. Zakona o javnoj svojini
5. Zaključivanje ugovora	3 dana	Lice određeno propisom JLS					član 36. Zakona o javnoj svojini
6. Otpremanje	1 dan	Pisarnica					Član 15. Uredbe o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave  Glave VI i VIII Uputstva o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave

1 RAT – republička administrativna taksa

2 LAT – lokalna administrativna taksa.

kalnih propisa, uvođenje onlajn registra administrativnih postupaka i izgradnju kapaciteta zaposlenih u lokalnim samoupravama.

Svi razvijeni modeli administrativnih postupaka na lokalnom nivou obuhvataju sledeće oblasti: planiranje i izgradnja, imovinsko-pravni poslovi, zaštita životne

sredine, privreda i lokalni ekonomski razvoj, lokalna poreska administracija, saobraćaj i društvene delatnosti. Rad na izradi modela administrativnih postupaka SKGO je realizovala uz pomoć stručnjaka iz lokalnih uprava koji imaju dovoljno iskustva i znanja u sprovođenju administrativnih postupaka i poznaju propise i njihovu implementaciju na lokalnom

nivou. Svaki izrađeni model administrativnog postupka obuhvatao je detaljno opisane sve faze postupka sa predlogom rokova za pojedine faze, predlogom potrebnih dokumenata koji se zahtevaju od građana i privrede, uz definisan pravni osnov. Istovremeno, izrađeni su i standardizovani obrasci za podneske stranaka, a radi obezbeđivanja transparentnosti i >>>

7. Izabrane pilot opštine bile su: Vladičin Han, Bajina Bašta, Knjaževac, Ivanjica, Kanjiža, Vlasotince, Kovin, Čuprija, Bečej i Tutin.

detaljnog informisanja klijenata urađen je i dijagram (hodogram) svakog administrativnog postupka.

Postupak implementacije modela razvijenih administrativnih postupaka u lokalnim samoupravama je obuhvatao i proces učešća zaposlenih i edukacije zaposlenih o potrebi za reformom i sadržini reforme, kako bi novouvedena rešenja i pojednostavljena zaista bila prihvaćena u praksi i kako bi bila obezbeđena održivost kada se projekat završi. Kao dodatno obezbeđenje održivosti, svaka od odabranih lokalnih samouprava donela je akt kojim se stvara obaveza poštovanja novouvedenih unapređenih administrativnih postupaka. Sprovedenjem svih pojednostavljenih administrativnih postupaka u 10 pilot opština ostvareni su, između ostalog, sledeći rezultati: uvedena je obaveza za zaposlene u lokalnoj samoupravi da pribavljaju dokumente koje je izdala opštinska uprava u bilo kom trenutku i po službenoj dužnosti; ukinut je veliki broj nepotrebnih dokumenata koji su se u određenim administrativnim postupcima tražili od građana ili pravnih lica; eliminisane su nepotrebne informacije koje su zahtevane u obrascima podnesaka; obrasci podnesaka su iznova izrađeni i/ili u velikoj meri prerađeni i unapređeni za sve odabrane administrativne postupke; rokovi za puno sprovođenje administrativnih postupaka skraćeni su u više od 70% slučajeva.

Svi ovi rezultati su dobar pokazatelj toga kako se postiže cilj da lokalna administra-

cija bude na usluzi građanima i privredi na što jednostavniji, jeftiniji i transparentniji način. Ovi rezultati stvaraju sliku da su lokalne samouprave shvatile da su efikasna i transparentna administracija koja sprovodi pojednostavljene procedure i koja ima uspostavljen konstruktivan dijalog sa privatnim sektorom, osnovni preduslovi za oporavak celokupne privrede u Srbiji.

Svaka reforma koja se sprovodi zahteva održivost, a njeni rezultati vidljivost odnosno dostupnost svim zainteresovanim subjektima. Zato je važan element ovog projekta bilo uvođenje elektronskih registara svih administrativnih postupaka, koji se sprovode u lokalnim upravama (e-registra).<sup>8</sup> Svrha uspostavljanja e-registra je pružanje potpunih informacija o administrativnim postupcima svim zainteresovanim privrednicima i građanima, čime se obezbeđuje puna transparentnost rada lokalne administracije. Pristupom e-registru, korisnici su u mogućnosti da, na jednostavan i pregledan način, saznaju informacije o dokumentima potrebnim za podnošenje zahteva, rokovima, taksama i naknadama i kontakt podatke zaduženih službenika koji sprovode određeni postupak, ali i da preuzmu odnosno elektronski popune potrebne obrasce za podnošenje zahteva.

Održivost e-registra je postignuta time što je prihvaćen predlog da se takva onlajn baza administrativnih postupaka koji se sprovode u jednoj lokalnoj samoupravi uspostavi lokalnim pravnim aktom kao

javna, pravno sigurna baza. Takođe, postavljanje i uređivanje ovakve baze predstavlja dobru osnovu za buduću e-upravu, koja se polako, ali sigurno približava administraciji na svim nivoima vlasti.

Pored pojednostavljivanja poslovnih administrativnih postupaka, pojednostavljen je i veliki broj građanskih postupaka. Reforma ovih postupaka predstavlja posebnu dodatnu vrednost, s obzirom na to da je projekat prvobitno dao akcenat isključivo poslovnim postupcima, ali su i građanski postupci naknadno uključeni u proces reformisanja. Na ovaj način, koristi od reforme dolaze do najšireg kruga ljudi u gradovima i opštinama.

Tokom realizacije trenutno aktuelnog programa „Podrška lokalnim samoupravama u Srbiji na putu ka EU – druga faza“, koji SKGO sprovodi, posebno dela koji se odnosi na sprovođenje regulatorne reforme na lokalnom nivou, plan je da se najpre uradi mapiranje svih administrativnih postupaka<sup>9</sup> koji se sprovode u jednoj lokalnoj samoupravi, a zatim da se definiše metodologija po kojoj će se raditi modeli prethodno mapiranih administrativnih postupaka. Modeli administrativnih procedura bi trebalo da sadrže: opis postupka, različite faze/korake u postupku, preporučene rokove i odgovorne jedinice za svaku fazu, spisak dokumenata i informacija koji su neophodni, informaciju o republičkoj/lokalnoj taksi. Tokom realizacije projekta biće organizovane i obuke za primenu pojednostavljenih modela i pružaće se savetodavna podrška grado-

8. E-registri su uvedeni u Leskovcu, Kraljevu, Novom Pazaru, Gornjem Milanovcu, Loznici i Somboru i nalaze se na internet prezentaciji opštine/grada. Videti: e-registar Novog Pazara na adresi: <http://www.novipazar.rs/lat/>.

9. Preliminarne analize pokazuju da se radi o oko 200 administrativnih postupaka koji se sprovode u lokalnoj samoupravi. Ovaj broj obuhvata kako postupke prema građanima, tako i postupke prema privredi.

vima i opštinama kroz Savetodavni centar SKGO. Takođe, predviđeno je da se, u skladu sa budućim izmenama propisa, i izrađeni modeli administrativnih postupaka menjaju i prilagođavaju.

Veoma je važno istaći da će ovim projektom biti obuhvaćeni postupci koji su od interesa i za građane i za privredu. Osnovna ideja je da se kroz ujednačavanje postupaka i razvijanje modela, svim gradovima i opštinama ponudi alat za efikasno sprovođenje određenog postupka i postizanje predvidivosti i izvesnosti u njegovom rešavanju. Svi izrađeni modeli administrativnih postupaka bi trebalo da se nađu na portalu koji će biti razvijen u saradnji Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave i Republičkog sekretarijata za javne politike.

## Zaključak

Pravna sigurnost, predvidivost, brzina odgovora i postupanja, dostupnost informacija i poštovanje postignutih dogovora su svetinja za uspešno poslovanje i zadovoljstvo građana svake lokalne zajednice. Da bi se to postiglo, s jedne strane, neophodna je saradnja svih nivoa vlasti kako međusobna, tako i saradnja sa organizacijama koje kroz svoje aktivnosti u potpunosti podržavaju proces sveobuhvatne regulatorne reforme i propisa i administrativnih postupaka. Kada je reč o jedinicama lokalne samouprave, glavnu ulogu u tom procesu preuzela je na sebe SKGO, koja kroz svoju ulogu zastupnika već dugi niz godina aktivno promoviše načela i praksu dobrog

upravljanja na nivou lokalne vlasti i trudi se da obezbedi prenos naučenih lekcija među lokalnim samoupravama. Kada je reč o procesu sprovođenja regulatorne reforme administrativnih postupaka na lokalnom nivou, misija SKGO je da kroz aktuelne i buduće projekte unapredi i profiliše kapacitete u lokalnim samoupravama, koji će zatim kao takvi moći da odgovore na sve izazove i zahteve koji će se naći na putu promena u narednom periodu.

Pojednostavljenje nepotrebnih, komplikovanih i netransparentnih administrativnih postupaka trebalo bi da doprinese poboljšanju opšteg regulatornog okvira, uz težnju da se u budućnosti obezbedi dobra implementacija propisa. U kontekstu usvajanja novog ZUP-a i početka primene odredbi koje se odnose na razmenu podataka iz službenih evidencija po službenoj dužnosti, regulatorna reforma administrativnih postupaka sve više dobija na značaju, jer će kroz pojednostavljene i skraćene procedure biti olakšana i razmena podataka/informacija između organa.

Sa reformama koje su započete i koje su u planu, očekuje se da do 2020. godine lokalne samouprave u Srbiji budu bolje pripremljene za pristupanje evropskoj porodici, sa poboljšanim uslugama, ujednačenim administrativnim postupcima, uspostavljenom e-upravom i efikasnijom i transparentnijom lokalnom administracijom, koja funkcioniše u skladu sa načelima dobre uprave. ■





## Prof. dr Dobrosav Milovanović

Vanredni profesor na Pravnom fakultetu  
Univerziteta u Beogradu

✉ [battabgd@gmail.com](mailto:battabgd@gmail.com)

# ODNOS OPŠT(IJ)EG I POSEBN(IJ)IH UPRAVNOPROCESNIH ZAKONA

Važeći ustavni poredak Republike Srbije ne predviđa postojanje tzv. sistemskih zakona. Stoga u pogledu međusobnog odnosa zakona važe načela *lex specialis derogat legi generali* i *lex posterior derogat legi priori*. Ipak, pri razmatranju ovih načela neophodno je uzeti u obzir i normu Ustava da je „pravni poredak jedinstven”

**P**redmet rada je odnos opšt(ij)eg i posebn(ij)ih zakona sa aspekta upravnog procesnog prava. Upoređuju se rešenja Zakona o opštem upravnom postupku iz 1997. godine<sup>1</sup> (ZUP 1997) i nedavno usvojenog novog Zakona o opštem upravnom postupku<sup>2</sup> (novi ZUP). Posebna pažnja pridaje se i Zakonu o inspekcijском nadzoru<sup>3</sup> (ZIN), kao i zakonu koji sadrži procesne norme u oblasti poreza. U vezi sa tim razmatraju se ograničenja odstupanja od opšteg režima, procesi usklađivanja posebnih zakona sa načelima i rešenjima ZUP-a i ZIN-a, kao i organizacioni mehanizmi za njihovo sprovođenje.

## Ograničenja u pogledu mogućnosti odstupanja od opšt(ij)eg upravnoprocesnog režima

U ustavnom poretku Republike Srbije ne postoji mogućnost uspostavljanja hijerarhijskog odnosa između zakona, gde bi pojedini zakoni zbog svog značaja – sistemskog karaktera pitanja koje uređuju i tome prilagođene procedure usvajanja<sup>4</sup> – imali jaču pravnu snagu u odnosu na druge zakone koji uređuju povezanu materiju, koji bi morali da budu u saglasnosti sa sistemskim zakonima. U tom smislu Z. Tomić ukazuje na to da su svi zakoni Republike Srbije načelno jednake pravne snage, istoga ranga.<sup>5</sup> Stoga u pogledu međusobnog odnosa zakona važe načela: *lex specialis derogat legi generali* i *lex posterior derogat legi priori*. Međutim, kako isti autor navodi, neophodno je ozbiljno uzeti u obzir i krucijalnu normu Ustava da je „pravni poredak jedinstven” (član 4. stav 1. i član 194. stav 1. Ustava Sr-

1. „Službeni list SRJ”, br. 33/1997 i 31/2001 i „Službeni glasnik RS”, br. 30/2010.
2. „Službeni glasnik RS”, br. 18/2016.
3. „Službeni glasnik RS”, br. 36/2015.
4. Kroz predviđanje kvalifikovane većine u zakonodavnom telu koja je neophodna da bi se usvojili sistemski zakoni.

bije), pa iz toga posredno zasnovati obavezu zakona koji uređuju posebne oblasti da, pored ostaloga, strogo vode računa o načelima ZUP-a.<sup>6</sup>

Najpre razmatramo pristup ZUP-a 1997 i novog ZUP-a u pogledu odnosa opšteg i posebnih zakona u oblasti upravnog procesnog prava. **ZUP 1997**, čija primena u najvećem delu ostaje do 1. juna 2017. godine, ne daje izričitu definiciju upravne stvari. Naime, u delu „Važenje zakona” on definiše samo predmet svoje primene odredbama prema kojima su, po ovom zakonu, dužni da postupaju državni organi (i drugi definisani subjekti<sup>7</sup>) kad u upravnim stvarima, neposredno primenjujući propise, rešavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkog lica, pravnog lica ili druge stranke (što predstavlja donošenje upravnih akata), kao i kad obavljaju druge poslove utvrđene ovim zakonom (što podrazumeva izdavanje uverenja od strane nadležnih organa kao vrstu upravnih radnji). S druge strane, Zakon o upravnim sporovima<sup>8</sup> (ZUS) izričito određuje upravnu stvar. Upravna stvar, u smislu ZUS-a, jeste pojedinačna nesporna situacija od javnog interesa u kojoj neposredno iz pravnih propisa proizlazi potreba da se buduće ponašanje stranke autoritativno pravno odredi, što je prilagođeno shvatanju da se upravni spor vodi o zakonitosti konačnog upravnog akta. Time je iz definicije upravne stvari isključeno vršenje svih upravnih radnji. S druge strane, predmet upravnog spora čini i ocena zakonitosti drugih konačnih pojedinačnih akata kojima se rešava o pravu, obavezi ili na zakonu

zasnovanom interesu u pogledu kojih u određenom slučaju zakonom nije predviđena drugačija sudska zaštita, kao i konačnih pojedinačnih akata, kada je to zakonom predviđeno.

ZUP 1997 u delu „Osnovna načela”, koji uređuje važenje zakona, predviđa da odredbe zakona kojima se, zbog specifične prirode upravnih stvari u pojedinim upravnim oblastima, propisuju neophodna odstupanja od pravila opšteg upravnog postupka, moraju biti u saglasnosti sa osnovnim načelima utvrđenim ovim zakonom. Na ovaj način on postavlja granice odstupanja od opšteg režima uređenja postupanja u upravnim stvarima, stavljajući naglasak na neophodnost odstupanja zbog specifičnosti materije i zahtevajući saglasnost sa osnovnim načelima ZUP-a.

Pri razmatranju razlika u odnosu na ZUP 1997, **novi ZUP** je izričito definisao i znatno proširio pojam upravne stvari na koje se primenjuju odredbe ovog zakona. Novi ZUP predviđa da je upravna stvar, u smislu ovog zakona, 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, garantne akte, zaključuje upravne ugovore, preduzima upravne radnje i pruža javne usluge. Prema tome, 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.<sup>9</sup> Time je pojam upravne stvari u novom ZUP-u izjednačen po obimu sa predmetom upravnog postupka. Međutim, ovaj prošireni pojam upravne stvari ne stvara probleme sa aspekta navedene definicije ZUS-a, s obzirom na to da će se i dalje Upravnom sudu, na osnovu upravnih stvari iz upravnog postupka, podnositi tužbe isključivo protiv upravnih akata. Naime, povodom prigovora kao novog remonstrativnog sredstva pravne zaštite zbog neispunjenja obaveza organa iz upravnog ugovora, (ne)preduzimanja upravne radnje ili zbog nekvalitetnog pružanja javnih usluga, donose se upravni akti u formi rešenja.

Sa aspekta našeg rada posebno je značajno da su ojačane pozicije normi novog ZUP-a u odnosu na norme posebnih procesnih zakona, što je u skladu i sa ciljem Strategije reforme javne uprave iz 2013. godine, u pravcu obezbeđenja funkcionalnog jedinstva i standarda kvaliteta aktivnosti kojima se vrše određene vrste upravnih poslova i javnih ovlašćenja, nezavisno od oblasti u kojima se oni obavljaju i organ(izacij)a u čijoj su oni nadležnosti. U vezi sa tim, značajna su dva aspekta novog ZUP-a:

1. *Odnos ZUP-a i posebnih zakona* – gde se znatno sužava prostor za neopravdane posebnosti. Naime, novi ZUP predviđa svoju primenu na postupanje u svim upravnim stvarima, nezavisno od konkretne oblasti u kojoj se postupa. S druge strane, kao i u ZUP-u 1997, novi >>>

5. Tomić Zoran, Zakon o opštem upravnom postupku, Predgovor Zakonu o opštem upravnom postupku, Službeni glasnik, Beograd, 2016, str. 14.

6. Detaljnije: *ibid*, str. 14.

7. Preduzeća i druge organizacije kojima je zakonom povereno vršenje odgovarajućih javnih ovlašćenja.

8. „Službeni glasnik RS”, br. 111/2009.

9. To bi npr. moglo da bude odlučivanje o naknadi štete u vezi sa podnetim prigovorom.



ZUP predviđa da se pojedina pitanja upravnog postupka mogu posebnim zakonom urediti samo ako je to u pojedinim upravnim oblastima neophodno, ako je to u saglasnosti sa osnovnim načelima određenim ovim zakonom. Međutim, novi ZUP dodaje kao kumulativan uslov značajnu novinu – zahtev da se time ne smanjuje nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka zajemčenih ovim zakonom.<sup>10</sup> Važno je ukazati na to da se ovaj dodatni uslov praktično može odnositi na sve odredbe ZUP-a kojima se uređuje status stranke, a ne samo na odredbe osnovnih načela. Na ovaj način suštinski je promenjen i povećan značaj odredaba opšteg procesnog zakona i bitno umanjen prostor za znatna odstupanja načina uređivanja kroz posebne zakone, koja predstavljaju jedan od velikih problema ne samo u Srbiji nego i u zemljama regiona i članicama EU.

2. Drugi aspekt obezbeđenja jedinstvenog pravnog režima neophodan je zbog teritorijalne, funkcionalne i personalne decentralizacije ili dekoncentracije upravnih poslova, odnosno javnih ovlašćenja, koje subjekti različitog statusa, oblika organizovanja i/ili područja delovanja obavljaju u vidu izvornih ili poverenih poslova. Načela decentralizacije i dekoncentracije potrebna su za obezbeđenje usko specijalizovanih znanja i veština radi kvalitetnog, delotvornog i efikasnog obavljanja određenih poslova, obezbeđenja izvesnog stepena nezavisnosti ili povećane samostalnosti u njihovom vršenju, približavanja ovih poslova lokalitetima, građanima ili pravnim licima u odnosu na koje se oni obavljaju, smanjenja troškova vršenja poslova, rasterećenja organa državne uprave i sl. U vezi sa tim, novi ZUP je, u skladu sa Ustavom iz 2006. godine i

10. Videti: Milovanović, Dobrosav i Cucić, Vuk, „Nova rešenja Nacrta zakona o opštem upravnom postupku u kontekstu reforme javne uprave u Srbiji”, *Pravni život*, br. 10, Tom II, Beograd, 2015, str. 96.

Strategijom reforme javne uprave, precizirao krug nadležnih organa, tako da oni obuhvataju državne organe i organizacije, organe i organizacije pokrajinske autonomije i jedinica lokalne samouprave, ustanove, javna preduzeća, i posebne organe preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija, a takođe i proširio ovaj krug na fizička lica kojima su poverena javna ovlašćenja. Ovo je takođe način da se obezbedi standardizacija kvaliteta, jer se, nezavisno od statusa i mesne nadležnosti vršioca javnog ovlašćenja, primenjuju norme opšteg propisa na proširen pojam upravne stvari, uz sužavanje prostora za posebnosti u pojedinim oblastima.

Ovde postoji još jedan problem. Naime, iako u poverenim poslovima organi državne uprave imaju opšta i posebna ovlašćenja nadzornog organa, prate i utvrđuju stanje u oblastima iz svog delokruga, proučavaju posledice utvrđenog stanja i zavisno od nadležnosti sami preduzimaju mere ili predlažu Vladi donošenje propisa i preduzimanje mera na koje su ovlašćeni, analize su pokazale da oni nisu uvek u stanju da obezbede odgovornosti koje zadržavaju u vezi sa poverenim poslovima. Primera radi, nakon poništavanja rešenja drugostepeni organi često nisu u mogućnosti da efikasno obezbede donošenje rešenja od strane prvostepeni organa. Takođe, utvrđivanje odgovornosti službenika organa kojima su povereni poslovi (npr. kod neopravdanog čutanja uprave) neposredno zavisi od volje starešina datih organa. Konačno, nisu predviđeni mehanizmi efikasnog uskraćivanja finansijskih sredstava u slučaju nevršenja poverenih poslova. U vezi sa tim, neophodno je uneti nova rešenja i u povezanim zakonima – Zakonu o državnoj upravi, zakonima koji uređuju statu-

se službenika koji postupaju u upravnim stvarima, zakonima kojima se poveravaju poslovi u tim oblastima i sl.

ZIN, čija je puna primena počela 30. aprila 2016. godine, predmet je interesovanja iz više razloga. Najpre, on igra dvostruku ulogu u odnosu na procesne zakone. Poseban je u poređenju sa ZUP-om jer uređuje postupanje u oblasti inspekcijiskog nadzora, gde se na pitanja koja nisu njime uređena primenjuju odredbe ZUP-a (npr. u pogledu zapisnika). S druge strane, on je opšteg karaktera u odnosu na posebne zakone koji uređuju postupanje u posebnim oblastima inspekcijiskog nadzora. S obzirom na to da je Zakon o državnoj upravi iz 1992. godine<sup>11</sup> sadržao i nedovoljno razrađene odredbe o inspekcijiskom nadzoru, bio je ostavljen širok prostor za uređivanje brojnih, ne uvek i specifičnih pitanja, posebnim zakonima po oblastima inspekcijiskog nadzora. S obzirom na navedene probleme, kao i intenciju Strategije reforme javne uprave i savremene tendencije u svetu, ZIN u uvodnim odredbama detaljno uređuje svoju primenu i odnos prema drugim zakonima, čime praktično ne ostavlja prostora za bilo kakve dileme, što je od posebnog značaja sa aspekta pravne sigurnosti. ZIN najpre ističe da su sadržina, granice, ovlašćenja, prava i obaveze pri vršenju inspekcijiskog nadzora utvrđeni ovim zakonom i posebnim zakonima.

Definišući svoj odnos sa „sistemskim“ zakonima u oblasti funkcionisanja javne uprave i njenih službenika, kao i opštim procesnim pravilima, ZIN navodi da u postupku vršenja inspekcijiskog nadzora inspektor, odnosno drugi ovlašćeni službenik postupa saglasno načelima i pravilima delovanja državne uprave i načelima i pravilima delovanja državnih

službenika, odnosno službenika autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, kao i saglasno načelima i pravilima postupka kojima je uređen opšti upravni postupak.

Poštujući odredbe važećeg Zakona o državnoj upravi, koje su zbog promene koncepta državne uprave u javnu upravu sazrele za temeljno preispitivanje, ZIN predviđa svoju neposrednu primenu u postupcima inspekcijiskog nadzora koji vrše organi državne uprave i koje, kao povereni posao državne uprave, vrše organi autonomnih pokrajina i organi jedinica lokalne samouprave.

Takođe, u skladu sa načelom *lex specialis derogat legi generali* i uz uvažavanje činjenice da je u pojedinim oblastima došlo do prihvatanja međunarodnih standarda i usklađivanja sa pravnim tekovinama EU, prema ZIN-u, u postupku vršenja inspekcijiskog nadzora i službene kontrole koji proizlaze iz posebnih zakona, potvrđenih međunarodnih ugovora ili usklađivanja zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU, neposredno se primenjuju odredbe posebnog zakona, ako su u određenim oblastima inspekcijiski nadzor i službena kontrola tim zakonom uređeni drukčije.

Međutim, odredbom sledećeg stava onemogućava se da neposredna primena posebnih zakona isključi ili ograniči neposrednu primenu odredaba ZIN-a u pitanjima koja uopšte nisu uređena posebnim zakonima, čime se sprečava nastanak pravnih praznina u regulaciji instituta inspekcijiskog nadzora i službene kontrole.

Posebno je interesantna odredba ZIN-a koja daje primat njegovim odredbama u oblasti koja je i bila jedan od ključnih >>>

11. „Službeni glasnik RS“, br. 20/1992, 6/1993 – US, 48/1993, 53/1993, 67/1993, 48/1994, 49/1999 – dr. zakon, 79/2005 – dr. zakon, 101/2005 – dr. zakon i 87/2011 – dr. zakon.

razloga za njegovo usvajanje. Naime, ZIN onemogućava da neposredna primena odredaba posebnih zakona u bilo kom slučaju isključi ili ograniči neposrednu primenu odredaba ovog zakona kojima se uređuju neregistrovani subjekti i postupanje prema njima i inspekcije su dužne da primenjuju odredbe ovog zakona kojima se uređuju ovi subjekti, kao i postupanje prema tim subjektima.

S ciljem standardizacije istovrsnih poslova koji nose različit naziv ili se vrše u okviru određenog stepena nezavisnosti ili samostalnosti određenih subjekata, ZIN se shodno primenjuje u postupku inspekcijskog nadzora koji u poslovima iz izvorne nadležnosti vrše organi autonomnih pokrajina i organi jedinica lokalne samouprave, kao i kada organi državne uprave, organi autonomne pokrajine i organi jedinica lokalne samouprave i drugi subjekti sa javnim ovlašćenjima vrše druge oblike nadzora i kontrole u smislu ovog zakona.

Konačno, ZIN je isključio svoju primenu u pojedinim poslovima za koje se smatra da su bitno drugačiji ili da zahtevaju određeni stepen sužavanja prostora za transparentnost zbog tajnosti podataka u oblastima u kojima se vrše. U tom smislu ZIN se ne primenjuje na postupanje i poslove odbrane, policije, komunalne policije i poreske policije.

Na kraju ovog dela razmatramo model predviđen **Zakonom o poreskom**

**postupku i poreskoj administraciji**<sup>12</sup> (ZPPPA) koji u delu „Odnos prema drugim zakonima“ predviđa uobičajeno rešenje prema kome se, ako ovim zakonom nije drukčije propisano, poreski postupak sprovodi po načelima i u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje opšti upravni postupak.

Međutim, kada uređuje odnos prema zakonima koji se u odnosu na njega mogu smatrati posebn(ij)im, ZPPPA predviđa neuobičajeno rešenje, po kome se, ako je drugim zakonom pitanje iz oblasti koju uređuje ovaj zakon uređeno na drukčiji način, primenjuju odredbe ovog zakona. Može se postaviti pitanje ustavnosti ove odredbe. Argumentacija za neustavnost je narušavanje načela *lex specialis derogat legi generali*. S druge strane, navode se norme Ustava da je „pravni poredak jedinstven“ i odgovarajuća praksa Ustavnog suda na tom planu, gde bi se ZPPPA imao smatrati „matičnim zakonom“. Istakli smo stav Z. Tomića u pogledu ZUP-a da se iz ove odredbe Ustava posredno može zasnovati obaveza da zakoni koji uređuju posebne oblasti, pored ostalog, strogo vode računa o načelima ZUP-a. Međutim, pitanje je da li bi ZPPPA mogao da pruži primat svim svojim normama (a ne samo načelima) u odnosu na posebne zakone.

Konačno ZPPPA uređuje i odnos zakona koji su posebni u odnosu na ZPPPA prema samom ZUP-u, po pojedinim pitanjima, tako što predviđa da se u postupku

koji vodi Poreska uprava u vezi sa izdavanjem i oduzimanjem ovlašćenja, odobrenja, dozvola, saglasnosti i dr., primenom zakona kojim se uređuje devizno poslovanje, odnosno zakona kojim se uređuju igre na sreću, shodno primenjuje zakon kojim se uređuje opšti upravni postupak, ako tim zakonima nije drukčije određeno.

### **Postupak i institucionalni okvir za usklađivanje procesnih normi posebn(ij)ih zakona sa opšt(ij)im zakonima**

Imajući u vidu probleme u praksi sa aspekta nastojanja da se gotovo sva pitanja urede posebnim zakonima i u situacijama kada to nije potrebno niti primereno, ZUP i ZIN predviđaju, u prelaznim i završnim odredbama, proces usklađivanja posebnih zakona sa načelima i rešenjima iz ovih zakona. U vezi sa tim, uspostavljen je model koji je u određenoj meri inspirisan procesom usklađivanja sa direktivama EU, uz organizacioni mehanizam za njegovo sprovođenje kroz formiranje koordinacionih komisija Vlade, radi obezbeđenja delotvornosti i efikasnosti ovog procesa.

Uporedno posmatrano, u tom pogledu u Hrvatskoj nadležno ministarstvo daje mišljenja na nacрте zakona i drugih propisa s aspekta usklađenosti sa odredbama ZUP-a. Međutim, zbog nepostojanja sankcije za nevažavanje tih mišljenja, još uvek se predlažu zakoni koji propisuju drukčije postupanje od onog koje

12. „Sl. glasnik RS“, br. 80/2002, 84/2002 – ispr., 23/2003 – ispr., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 – dr. zakon, 62/2006 – dr. zakon, 63/2006 – ispr. dr. zakona, 61/2007, 20/2009, 72/2009 – dr. zakon, 53/2010, 101/2011, 2/2012 – ispr., 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015 – autentično tumačenje, 112/2015 i 15/2016.



je propisano ZUP-om (po pravilu pozivanjem na usklađivanje s direktivama EU). Zato je Strategijom razvoja javne uprave 2015–2020 u postupku upućivanja predloga propisa Vladi predviđeno propisivanje obaveze pribavljanja prethodne izjave o usklađenosti posebnih propisa s odredbama ZUP-a. Ovaj mehanizam je zamišljen tako da bez pribavljene izjave zakonski predlozi koji sadrže procesne odredbe neće moći da se upute u zakonodavnu proceduru.<sup>13</sup>

Kako je napomenuto, prelazne i završne odredbe **novog ZUP-a** predviđaju obavezu usklađivanja posebnih zakona sa rešenjima iz ZUP-a do 1. juna 2018. godine<sup>14</sup>, pri čemu bi „teret dokazivanja” potrebe za specifičnim uređenjem pojedinih pitanja trebalo da bude na organima koji te specifičnosti ističu. Takođe, radi delotvornog i efikasnog sprovođenja ovog procesa novi ZUP predviđa da će Vlada obrazovati Koordinaciono telo radi procene usklađenosti posebnih zakona sa odredbama ovog zakona, pri čemu će ministarstvo nadležno za poslove državne uprave obavljati stručne i administrativne poslove u toku postupka usklađivanja. Posebno značajna je i norma koja predviđa prestanak važenja odredaba 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 čl. 9. i 103. novog ZUP-a, istekom 90 dana od dana njegovog stupanja na snagu.

Slična rešenja procesa usklađivanja posebnih zakona zbog problema nepotrebnih drugačijih rešenja i prenormiranosti zakona u posebnim oblastima inspekciskog nadzora, predvideo je i **ZIN**, koji je predstavljao primer za kreiranje rešenja novog ZUP-a.

ZIN predviđa osnivanje koordinacione komisije s ciljem da se obezbedi, pored ostaloga, uspešna realizacija ovog procesa. Takođe, detaljno je propisan postupak usaglašavanja posebnih zakona, kako bi se otklonile sve dileme, odredili precizni rokovi i povećala odgovornost svih učesnika. U tom smislu, nadležna ministarstva dostaviće koordinacionoj komisiji izjave o usaglašenosti i tabele usaglašenosti posebnih zakona kojima se u određenim oblastima uređuje inspekcijски nadzor sa odredbama ZIN-a, u roku od 12 meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona, na osnovu kojih će koordinaciona komisija, u roku od 18 meseci od dana stupanja na snagu ZIN-a, utvrditi predlog akta koji sadrži potreban obim usaglašavanja posebnih zakona i dostaviti ovaj predlog Vladi radi razmatranja i odlučivanja. Nakon što Vlada utvrdi potreban obim usaglašavanja, odredbe posebnih zakona usaglasice se sa odredbama ZIN-a u roku od narednih šest meseci.

ZIN otklanja sumnje u pogledu pitanja koji zakoni (ne) predstavljaju predmet usaglašavanja. Naime, to neće biti odredbe posebnih zakona kojima se

uređuju inspekcijски nadzor i službena kontrola koji proizlaze iz potvrđenih međunarodnih ugovora ili usklađivanja zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU, a koje su sa njima usklađene, kao ni one odredbe posebnih zakona koje ne proizlaze iz potvrđenih međunarodnih ugovora ili usklađivanja zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU, a koje uređuju pojedina pitanja u oblastima inspekciskog nadzora i službene kontrole za koje Vlada utvrdi da je neophodno da tim posebnim zakonima budu uređene drukčije.

### Umesto zaključka

Republika Srbija nalazi se pred izuzetno krupnim, značajnim i teškim procesom sprovođenja i usaglašavanja procesnih normi u oblasti upravnih stvari. Pretpostavke za uspeh ovog procesa su sistemski pristup, koji, pored jasnog uočavanja (ne)specifičnosti određene materije radi opredeljivanja za mesto i način uređenja, zahtevaju istovremeno sagledavanje realnosti sadašnjeg stepena razvoja (kroz analizu efekata propisa zasnovanu naročito na praćenju stanja u oblasti), obezbeđivanje unutrašnjeg sklada međusobno povezanih propisa i vođenje računa o usaglašenosti sa pravnim tekovinama EU. Nemerljiv doprinos kvalitetu ovih procesa daće interdisciplinarni pristup pri izradi zakona i sveobuhvatna obuka službenika zasnovana na analizi potreba za stručnim usavršavanjem. ■

13. V. Milovanović, Dobrosav i Cucić, Vuk, *Izveštaj o sprovedenoj analizi efekata Nacrta zakona o opštem upravnom postupku Republike Srbije*, respaweb.eu/library.

14. Prema preliminarnim analizama biće neophodno da se uskladi oko 170 posebnih zakona.



### **Doc. dr Vuk Cucić**

Docent na Pravnom fakultetu Univerziteta  
u Beogradu

✉ vukcucic@ius.bg.ac.rs

# UNAPREĐENJE PRAVNE ZAŠTITE GRAĐANA U UPRAVNOM POSTUPKU

Novi Zakon o opštem upravnom postupku unosi značajne novine u oblast pravnih lekova: uvodi prigovor, kao novo redovno pravno sredstvo, menja pravno uređenje žalbe i pojednostavljuje i dopunjava sistem vanrednih pravnih sredstava.

## **Uvod**

Nakon višegodišnjeg rada, tri radne grupe i četiri različita nacrtu koja su ušla u fazu javnu rasprave, usvojen je novi Zakon o opštem upravnom postupku<sup>1</sup> (**novi ZUP**). Novi ZUP napravio je bitan iskorak u unapređenju inače dobrog Zakona o opštem upravnom postupku iz 1997. godine (**ZUP 1997**). Proširen je predmet upravnog postupka, uvedena su nova osnovna načela postupka, propisana prekršajna odgovornost organa koji zahteva od stranke podnošenje podataka koji se nalaze u službenoj evidenciji, postavljeni su temelji za elektronsku komunikaciju građana i uprave, uređeni procesni aspekti jedinstvenih upravnih mesta („sistem jedinstvenog šaltera“), izmenjen je način pokretanja postupka, izmenjeni su pojmovi rešenja i zaključka, itd.<sup>2</sup> U ovom radu bavićemo se izmenom sistema pravnih sredstava. Konkretno, uvedeno je novo redovno pravno sredstvo – prigovor, uređenje žalbe pretrpeo je određene izmene, dok su uvedena nova i pojednostavljena i preuređena postojeća vanredna pravna sredstva.

## **Prigovor**

Novi ZUP proširuje pojam upravne stvari, te pored postupka izdavanja upravnih akata i javnih uverenja, uređuje i druge vrste upravnog postupanja – zaključivanje upravnih ugovora, preduzimanje upravnih radnji (svih, ne samo izdavanja javnih isprava) i pružanje javnih usluga, tj. usluga od javnog interesa.

1. „Službeni glasnik RS“, br. 18/2016.
2. Detaljnije o svim novinama videti u: Tomić, Zoran, *Predgovor novom Zakonu o opštem upravnom postupku*, Službeni glasnik, 2016; Milovanović, Dobrosav, Cucić, Vuk, „Nova rešenja Nacrta zakona o opštem upravnom postupku u kontekstu reforme javne uprave u Srbiji“, *Pravni život*, br. 10, tom II, Beograd, 2015, str. 95–110; Milovanović, Dobrosav, Cucić, Vuk, „Unapređenje poslovnog okruženja u Srbiji u svetlu novih rešenja Nacrta zakona o opštem upravnom postupku“, u: prof.

Prigovor je remonstrativno pravno sredstvo koje uvodi novi ZUP. Naime, on se izjavljuje subjektu koji je preduzeo upravno postupanje koje se prigovorom napada. Uporednopravno posmatrano, postoje pravni sistemi, pogotovo oni sa razvijenim višestepenim upravnim sudstvom (na primer, u Nemačkoj<sup>3</sup>) koji, kao opšte pravno sredstvo u upravnom postupku umesto žalbe kao devolutivnog pravnog sredstva, to jest pravnog sredstva koje se izjavljuje hijerarhijski višem upravnom organu, predviđaju prigovor.<sup>4</sup>

Prigovor je unet u novi ZUP s ciljem da se upravna postupanja koja ne predstavljaju upravni akt – upravne radnje, upravni ugovori, pružanje javnih usluga – uvedu u postojeći sistem upravnopravne zaštite sa što je moguće manje izmena tog sistema. Naime, prigovor se izjavljuje protiv ovih upravnih postupanja radi dobijanja upravnog akta kojim se odlučuje o njihovoj zakonitosti i/ili celishodnosti. Na primer, građanin nezadovoljan odlukom javnog preduzeća zaduženog za javne puteve da privremeno zabrani saobraćaj u njegovoj ulici može da izjavi prigovor istom tom javnom preduzeću. Jednom izdati upravni akt daje stranci mogućnost da koristi redovne puteve upravnopravne zaštite tako što protiv odluke o prigovoru može da izjavi žalbu u upravnom postupku i/ili tužbu u upravnom sporu, već u zavisnosti od položaja subjekta koji je preduzeo upravno postupanje u upravnoj hijerarhiji. Dakle, u našem primeru, protiv

odluke javnog preduzeća kojom se odbija prigovor, građanin može da izjavi žalbu nadležnom organu državne uprave, a ako je i njegovom odlukom nezadovoljan, može da zatraži zaštitu pred Upravnim sudom. Na sličan način i u istu svrhu su i Crna Gora<sup>5</sup> i Hrvatska<sup>6</sup> propisale prigovor u upravnom postupku.

Kod upravnih ugovora novi ZUP predviđa da organ u većini slučajeva u kojima prava druge ugovorne stranke mogu da budu ugrožena donosi upravni akt – kad organ jednostrano raskida upravni ugovor ili kad odbija zahtev druge ugovorne strane za izmenu upravnog ugovora. Tu stranci na raspolaganju stoji upravno-pravni put zaštite – izjavljivanje žalbe i/ili tužbe. S druge strane, novi ZUP predviđa da druga ugovorna strana ne može da raskine ugovor u slučaju da organ ne ispunjava svoje ugovorne obaveze. U tom slučaju ona može da izjavi prigovor organu sa kojim je zaključila ugovor (čl. 25. i 147.). Po prigovoru se određuje dalji način ispunjenja obaveza organa iz upravnog ugovora i odlučuje o zahtevu za naknadu štete (član 149, stav 3, tačka 1). To ima smisla. U suprotnom bi se izgubila razlika između upravnog ugovora i opšteg režima ugovornog prava. Upravo ovo odstupanje ima cilj da zaštiti javni interes čije ostvarenje je bilo razlog za zaključivanje upravnog ugovora. Zamislimo da je upravnim ugovorom povereno pružanje određene javne usluge građanima od strane privatnopravnog lica, na

primer, snabdevanje vodom. U slučaju da javnopravni subjekt, na primer, određena jedinica lokalne samouprave, ne isplati dugovano drugoj ugovornoj stranki, potonja bi raskinula ugovor i obustavila snabdevanje vodom građana te jedinice lokalne samouprave. Suština javnih usluga, čije se ostvarenje može obezbediti i zaključivanjem upravnog ugovora, jeste u tome da se one pružaju redovno, nediskriminatorno i kvalitetno. Zato se one i poveravaju upravnim ugovorima u pravnim sistemima koji poznaju ovaj pravni institut. Neravnoteža pravnog položaja javnopravnog i privatnopravnog subjekta u upravnom ugovoru služi tome da se opisane situacije izbegnu.

Važno je razumeti značaj prigovora kod upravnih radnji (čl. 28. i 147.) i pružanja javnih usluga (čl. 32. i 147.). Preduzimanje ove dve vrste upravnog postupanja nije regulisano novim ZUP-om (izuzev jedne vrste upravnih radnji koja je uređena i ZUP-om 1997 na identičan način – izdavanja javnih isprava), već posebnim propisima. Ono što je regulisano jeste pravna zaštita u slučaju njihovog nezakonitog i/ili necelishodnog (ne)preduzimanja – i to kroz opisani mehanizam izjavljivanja prigovora, dobijanja upravnog akta i mogućnosti da stranka dalje štiti svoja prava i interese uobičajenim upravnopravnim putem (žalba, tužba). Značaj prigovora se sastoji upravo u tome što dosad nije postojao upravno-pravni put zaštite od nepravilnosti u njihovom preduzimanju. >>>

dr Vuk Radović (ur.), *Usklađivanje poslovnog prava Srbije sa pravom EU*, 2015, str. 445–469.

3. Preduslov za podnošenje određenih vrsta upravnosudskih tužbi u Nemačkoj je iscrpljivanje remonstrativnog pravnog sredstva *Widerspruch*, Schroeder, Schroeder, Mainhard, "Administrative Law in Germany", in *Administrative law of the European Union, its member states and the United States*, Seerden, René [ed.], Intersentia, Cambridge, 2012, pp. 138–139.
4. Prigovor u upravnom postupku poznaju i druge zemlje, na primer Rumunija, Dragos, Dacian, Swora, Mariusz, Skoczyla, Andrzej, *Administrative Appeals in Romania and Poland – A Topical Comparative Perspectives*, Transyl-

vania Review of Administrative Sciences, no. 37 E/2012, (38–54), pp. 40. Prigovor, kao remonstrativno pravno sredstvo, postojao je u članu 54. Zakona o radiodifuziji („Službeni glasnik RS”, br. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005, 62/2006, 85/2006, 86/2006 i 41/2009), ali je taj zakon prestao da važi.

5. Čl. 31, 35, 137, 138. crnogorskog Zakona o upravnom postupku, dostupno na: <http://www.mup.gov.me/biblioteka/zakoni>, pristupljeno 13. oktobra 2015. godine.
6. Član 122. hrvatskog Zakona o općem upravnom postupku, dostupno na: <http://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%87em-upravnom-postupku>, pristupljeno 13. oktobra 2015. godine.

Licima čija prava i interesi bi bili povređeni nepravilnim preduzimanjem ovih vrsta upravnog postupanja stajale su dve mogućnosti na raspolaganju.<sup>7</sup> Oni su mogli da traže naknadu pričinjene štete ili da podnesu nekakvu pritužbu subjektu koji ih je preduzeo. Nedostatak prve mogućnosti je u tome što šteta koja se može potraživati u parničnom postupku ne mora uvek nastati ili traženje naknade štete u sudskom postupku može biti neisplativo (bilo zbog neznatnog iznosa štete, bilo zbog njene nesrazmere sa sredstvima, vremenom i novcem koje treba angažovati u parničnom postupku). Mana druge opcije leži u činjenici da je reč o običnoj predstavi po kojoj organ može, ali ne mora da postupi, a ne o pravnom sredstvu. Prigovor je taj koji otklanja ovu prazninu u postojećem sistemu pravne zaštite. On daje mogućnost stranci da svoja prava i interese zaštiti bilo pred subjektom koji je preduzeo postupanje, bilo pred višom upravnom instancom, bilo pred Upravnim sudom. Kao primer navodimo situaciju u kojoj je licu uskraćeno snabdevanje električnom energijom u kući ili stanu, to jest van poslovnih prostorija. Naknada štete u takvoj situaciji ne predstavlja primeren vid pravne zaštite, a predstava upućena snabdevaču nema karakter pravnog sredstva po kojem on mora da postupi. Dakle, lice nema odgovarajuću zaštitu, a kvalitet njegovog života znatno se smanjuje. Kako bi popunio tu prazninu, novi ZUP je predvideo da organ po prigovoru povodom upravne radnje može da naloži da se obustavi preduzimanje upravne radnje i odredi način na koji se otklanjaju njene posledice ili da naloži preduzimanje izostale upravne radnje, dok po prigovoru izjavljenom zbog načina pružanja javnih usluga može

da naloži preduzimanje zakonom određenih mera radi otklanjanja nedostataka u pružanju javne usluge (član 149, stav 3, tač. 2. i 3). Prigovor se, takođe, može izjaviti i protiv nepreduzimanja upravnih radnji u postupku administrativnog izvršenja.

## Žalba

Osnovne konture pravnog uređenja žalbe iz ZUP-a 1997 ostale su iste. Ipak, uneto je više izmena čiji cilj je unapređenje pravne sigurnosti, poboljšanje zaštite prava i interesa građana i ubrzanje celokupnog postupka.

Posebno osetljiv segment pravne sigurnosti jeste primena prava u slučaju izmene propisa. Radi povećanja nivoa pravne sigurnosti novi ZUP se „uhvatio u koštac“ sa ovim pitanjem i kod odredbi o žalbi. Naime, novim ZUP-om je predviđen **raskidni rok za podnošenje žalbe u slučaju ćutanja uprave**. Stranka može da podnese žalbu po isteku roka za donošenje rešenja, a najkasnije u roku od godinu dana od isteka tog roka (član 153, stav 2). ZUP 1997 predviđa samo odložni rok za nastupanje ćutanja uprave, nakon čega stranka stiće pravo da podnese žalbu bez vremenskog ograničenja, odnosno sve dok organ ne donese upravni akt kojim okončava postupak.

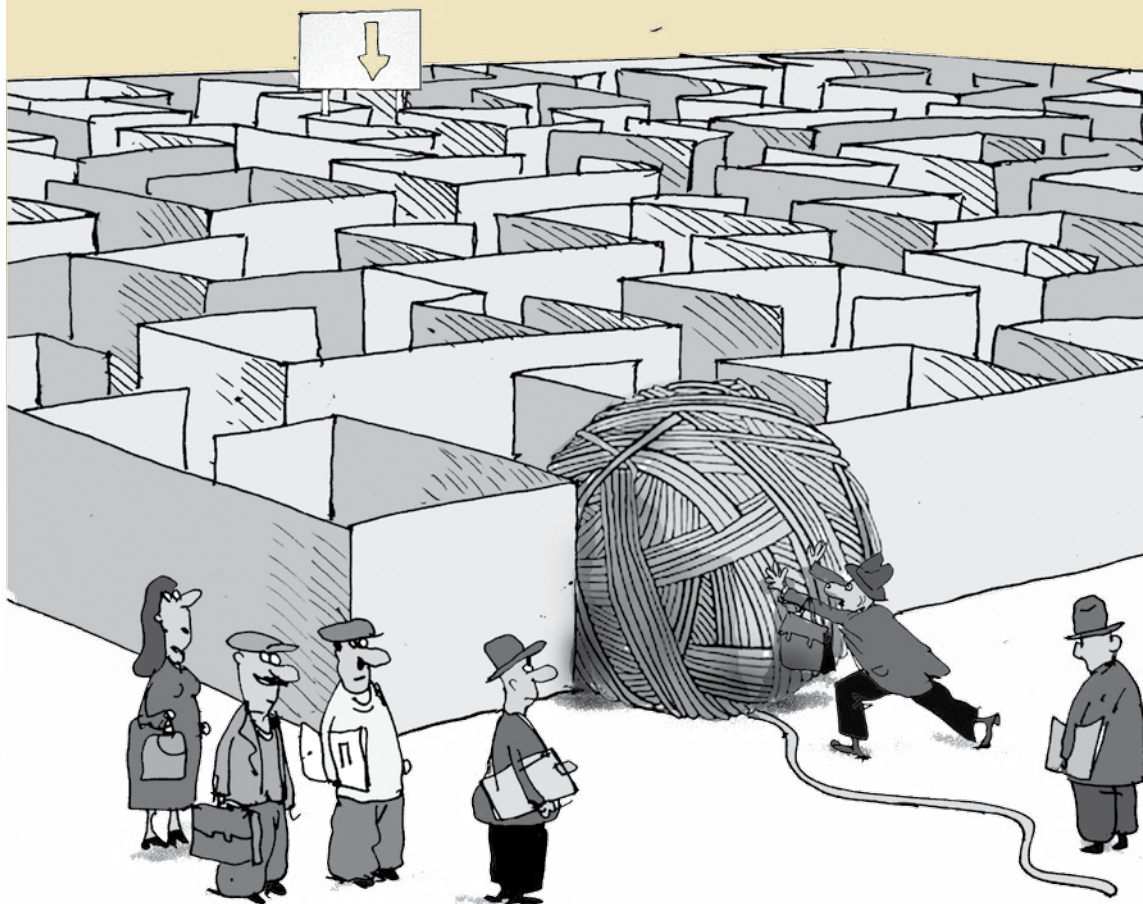
Unošenjem raskidnog roka za podnošenje žalbe u slučaju ćutanja uprave, rešava se problem koji može nastati u praksi u situaciji kad je stranka nerazumno kasno podnela žalbu, a u međuvremenu je došlo do jedne ili više izmena propisa koji uređuju datu upravnu stvar. Propisi, po pravilu, sadrže prelazne odredbe kojima se predviđa da se na postupke započete

pre njihovog donošenja odnosno izmene primenjuju propisi koji su važili u vreme pokretanja tih postupaka. To znači da bi stranka podnošenjem žalbe protiv ćutanja uprave ostala u režimu propisa koji su važili ranije, što može stvoriti pometnju u pravnom sistemu i znatno otežati rad organa u praksi.

Kakve su procesne posledice isteka roka za podnošenje žalbe u slučaju ćutanja uprave? Postupak, kao i do sad, nije time okončan (rok za donošenje rešenja je instrukcionog karaktera). Organ i dalje ima pravo da donese rešenje, ali stranka nema pravo da izjavi pravno sredstvo protiv ćutanja. To, ipak, ne znači da je stranka ostavljena na milost volji organa da donese odluku u njenoj upravnoj stvari. Naime, stranka može da odustane od zahteva, time prouzrokuje obustavljanje postupka, te da zatim podnese nanovo isti zahtev organu. Načelo pravnosnažnosti ne predstavlja prepreku u takvoj situaciji, jer ne postoji pravnosnažni akt kojim je stranka stekla prava ili kojim su joj određene obaveze.

Novi ZUP uvodi mogućnost **odricanja stranke od prava na žalbu** (član 156) kako bi rešenje što pre dobilo svojstvo konačnosti i pravnosnažnosti. Ta novina zasnovana je na idejama delotvorne realizacije prava stranaka i ekonomičnosti postupka. Time se stranci ili strankama omogućava da brže ostvare druga prava čije ostvarenje zavisi od nastupanja konačnosti, odnosno pravnosnažnosti rešenja. Ipak, imajući u vidu da to može biti na štetu drugih lica, u slučaju kada je prvostepeni organ zaključkom odbio zahtev određenog lica da mu se prizna svojstvo stranke u prvostepenom postupku,

7. Postoji, teoretski, još jedan put zaštite – podnošenje ustavne žalbe. Nedostaci ovakvog pristupa ogledaju se u dostupnosti ove vrste zaštite (mora da bude povređeno ustavom zajemčeno ljudsko ili manjinsko pravo), dugom trajanju postupka zaštite (sprem potrebe za brzim otklanjanjem posledica nezakonitog i/ili neceleshodnog upravnog postupanja) i prekomernom opterećivanju Ustavnog suda (loše administriranje pravde).



novi ZUP je predvideo da se i to lice mora odreći prava na žalbu kako bi rešenje postalo konačno i pravnosnažno. Time se izbegava naknadno ponavljanje postupka po istom osnovu, te samim tim povećava pravna sigurnost. To zakonsko rešenje predstavlja kompromis između suprotstavljenih načela ekonomičnosti, s jedne strane, i načela delotvornosti i prava na izjašnjavanje stranke (lica koje smatra da bi trebalo da bude stranka u postupku), s druge strane.

Novi ZUP propisuje da stranka **u žalbi može da iznese nove činjenice i dokaze**, ali je žalilac dužan da obrazloži zbog

čega ih nije izneo u prvostepenom postupku (član 159, stav 2). Ista odredba postoji i kod ponavljanja postupka po tom osnovu. Time se ubrzava celokupan postupak tako što se daje mogućnost stranci da odmah iznese takve činjenice i dokaze, a ne da čeka da rešenje postane konačno pa da traži ponavljanje postupka. U isto vreme, sprečavaju se zloupotrebe procesnih ovlašćenja time što se zahteva savesnost stranke koja nove činjenice i dokaze iznosi.

Empirijsko istraživanje pokazalo je da prvostepeni organi gotovo nikad ne koriste mogućnost da zamene sopstveno

ožalbeno rešenje u slučaju osnovanosti žalbe.<sup>8</sup> Svrha tog instituta je povećanje efikasnosti celokupnog upravnog postupka, stranka brže ostvaruje svoja prava i interese, a i manje se opterećuju drugostepeni organi. Izigravanje ove odredbe zakona je u praksi često posledica neangažovanja prvostepenih organa u postupku po žalbi, uprkos zakonskim odredbama. Kako bi se situacija izmenila, novi ZUP predviđa obavezu prvostepenog organa da uz žalbu, pored spisa predmeta, drugostepenom organu pošalje i svoj **odgovor na žalbu, u kojem je dužan da oceni sve navode žalbe** (član 166, st. 2. i 3). Time će se ubrzati celoku-

>>>

8. Milovanović, Dobrosav, Davinić, Marko, Cucić, Vuk, "Efficiency of the Administrative Appeal (the Case of Serbia)", *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, No. 37 E/2012, pp. 95–111, p. 103.



pan upravni postupak, bilo tako što će se prvostepeni organ, koji je već morao da analizira i da odgovori na žalbene navode, češće odlučivati na zamenu sopstvenog ožalbenog rešenja, ili će se olakšati posao drugostepenom organu, koji uz obrazloženje prvostepenog rešenja, dobija i pravnu analizu navoda žalbe od prvostepenog organa.

Pored uvođenja raskidnog roka, novi ZUP propisuje još dve novine u pogledu žalbe protiv ćutanja uprave. Prva je da se **žalba protiv ćutanja uprave predaje neposredno drugostepenom organu** (član 161, stav 1). To je propisano kako bi bila izbegnuta situacija u kojoj prvostepeni organ koji je ćutao drži žalbu i spise predmeta kod sebe, umesto da ih prosledi drugostepenom organu. Takođe, novi ZUP propisuje i prekršajnu odgovornost odgovornog lica u organu u tom slučaju. Druga novina je ta da novi ZUP predviđa obavezu da drugostepeni organ u slučaju **ponovljenog ćutanja uprave**, to jest u slučaju da je žalba podneta zbog ćutanja prvostepenog organa, a da zatim po nalogu drugostepenog organa za donošenje rešenja takođe, nije postupljeno, mora sam meritorno da odluči o upravnoj stvari (član 173, stav 3). Time se sprečava „ping-pong efekat“, to jest situacija u kojoj stranka ide od prvostepenog do drugostepenog organa i obratno, bez meritornog odlučivanja i jednog i drugog.

### Vanredna pravna sredstva

Sistem vanrednih pravnih sredstava je redefinisano i pojednostavljen, ali ne tako

da se izvrše isključivo ili prvenstveno „kozmetičke“ promene, bez suštinskog napretka u ovom delu zakona. Najpre su otklonjene nedoslednosti koje postoje u ZUP-u 1997, a zatim i praznine u pravnoj zaštiti.

ZUP 1997 sadrži nekoliko nedoslednosti. Prvo, jedan od razloga za poništavanje rešenja na osnovu službenog nadzora nije vremenski ograničen (član 253, stav 1, tačka 5. ZUP-a 1997 – ako je rešenje doneo kao posledica prinude, iznude, ucene, pritiska ili druge nedozvoljene radnje). To čini upravne akte koji sadrže taj oblik nezakonitosti ništavim, a ne rušljivim. Oni ne mogu protekom vremena da konvalidiraju. Sledi da to predstavlja razlog ništavosti. Drugo, razlog za ukidanje rešenja na osnovu službenog nadzora (član 253, stav 2. ZUP-a 1997) jeste očigledna povreda materijalnog zakona. Postavlja se pitanje zašto je ovaj oblik nezakonitosti sankcionisan samo ukidanjem, a ne i poništavanjem rešenja. Proizlazi da to predstavlja manje značajan oblik nezakonitosti nego oni razlozi koji su osnov za poništavanje upravnog akta po službenoj dužnosti, na primer, mesna nenadležnost organa koji je doneo rešenje. Treće, pitanje je i zašto drugostepeni ili nadzorni organi ne bi mogli da uklone svoje nezakonite akte iz istih razloga i pod istim uslovima pod kojim mogu da uklone nezakonite akte prvostepenog organa po osnovu službenog nadzora. I drugostepeni organ ili nadzorni organ bi mogli da načine iste greške prilikom rešavanja upravne stvari, na primer, da pogrešno primene materijalni zakon. Četvrto, pitanje je praktične,

pa i teorijske razlike između oglašavanja rešenja ništavim i poništavanja rešenja i vrednosti takvog razlikovanja. Posledice su iste – akt se uklanja kao da nikad nije postojao u pravnom sistemu. Štaviše, član 259, stav 1. ZUP-a 1997 određuje da su njihove posledice iste. Teorijsko razlikovanje po kojem jedan način ukidanja ima konstitutivni karakter (poništaivanje), a drugi deklarativni (oglašavanje ništavim) jer je, navodno, u potpunosti slučaju upravni akt od početka bio ništav i nikakve pravne posledice nije mogao da proizvede, ne nalazi uporište u praksi. Pravna ili faktička nemogućnost izvršenja određenog akta, kao jedan od razloga za oglašavanje rešenja ništavim, mogu da nastupe tek nakon donošenja upravnog akta, na primer, zabranom lova određene vrste životinja za koju je prethodno izdata lovna dozvola. Proizlazi da jedinu razliku čini rok za ukidanje upravnog akta. To znači da bi se oglašavanje rešenja ništavim moglo smatrati poništavanjem bez vremenskog ograničenja. Novi Zakon o upravnom postupku Crne Gore je predvideo poništavanje u slučajevima koji su prema ZUP-u 1997 osnov za oglašavanje rešenja ništavim.

Pored nedoslednosti, koje novi ZUP otklanja, pravna zaštita u ZUP-u 1997 ima i određene praznine.

Prvo, u praksi veoma opasan oblik nezakonitosti – nepružanje uputstva o pravnom sredstvu stranci ili davanje pogrešnog uputstva – daje strankama za pravo samo da postupe po važećim propisima ili po uputstvu. Kako je pomoć stranci

jedno od osnovnih načela upravnog postupka, propisano je da nepoučavanje ili pogrešno poučavanje stranke o pravu na pravno sredstvo predstavlja osnov za poništavanje upravnog akta i određen je rok od godinu dana (član 183, stav 1, tačka 11).

Drugo, krupan nedostatak sistema vanrednih pravnih sredstava po ZUP-u 1997 je nemogućnost uklanjanja zakonitih upravnih akata donetih na zahtev stranke, a koji naknadno postaju prepreka stranci za ostvarenje nekog drugog prava. Primera radi, stranka koja je ostvarila uslove za penziju u Srbiji i nekoj drugoj državi sa kojom Srbija nema potpisan međunarodni ugovor koji uređuje ovo pitanje mogla bi da dođe u situaciju da joj se pravo na penziju ne priznaje u drugoj državi zato što je to pravo ostvarila u Srbiji. Ako bi penzija bila veća u drugoj državi, stranci bi odgovaralo da se akt ukloni, a pravni mehanizam za tako nešto ne bi postojao.<sup>9</sup>

Treće, u praksi se javio problem da organ ne može uvek da postupi po preporuci Zaštitnika građana, uprkos tome što je zaista učinio nepravilnost i što želi da postupi po preporuci. Čak i kad je to moguće, u nekim situacijama organ mora da uloži vanredni napor da pronađe odgovarajući pravni put za tako nešto. Taj problem rešen je uvođenjem posebnog osnova za poništavanje, ukidanje ili izmenu upravnog akta na preporuku Zaštitnika građana (član 185). Time preporuke Zaštitnika građana nisu postale obavezujuće, jer bi se to kosilo sa samom prirodom

njegovih ovlašćenja i njegovog položaja, ali se omogućilo organu da uvek kad to hoće i bez ulaganja posebnog napora može po njima da postupi. Na ovaj način je postupanje po preporukama Zaštitnika građana učinjeno ekonomičnijim, bržim i efikasnijim.

Najzad, sistem vanrednih pravnih sredstava u ZUP-u 1997 je nepregledan usled razlika koje postoje u osnovima za njihovu upotrebu, nadležnosti organa koji po njima postupaju, ovlašćenju i rokovima za njihovo izjavljivanje ili upotrebu po službenoj dužnosti, po posledicama njihove upotrebe (menjanje, ukidanje, poništavanje akta). Iako se sve razlike ne mogu ukloniti, pisci novog ZUP-a nastojali su da pojednostave sistem spajanjem određenih pravnih sredstava i ujednačavanjem ovlašćenja za podnošenje i upotrebu po službenoj dužnosti, kao i propisivanjem nadležnosti i prvostepenih, i drugostepenih ili nadzornih organa da po njima odlučuju. U vezi sa tim, spojeni su razlozi za poništavanje i ukidanje po osnovu službenog nadzora i osnovi za oglašavanje rešenja ništavim, koje je postalo poništavanje bez vremenskog ograničenja, s tim da je omogućeno i drugostepenom ili nadzornom organu da iz razloga navedenih kod tih pravnih sredstava poništi i sopstveno rešenje, a ne samo rešenje prvostepenog organa (član 183). Takođe, u jedan član spojeni su i osnovi za vanredno ukidanje i ukidanje zakonitog rešenja, kojima je pridružena odredba o mogućnosti uklanjanja zakonitog rešenja na zahtev stranke u čiju korist je ono doneto (član 184). ■

9. Potreba za postojanjem mogućnosti za uklanjanje zakonitih rešenja vanrednim pravnim sredstvima u upravnom postupku prepoznata je i u hrvatskom (član 130) i crnogorskom zakonu (član 141).



# POLIS

Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije (SKGO) i Centar za javnu i lokalnu upravu – PALGO centar pokrenuli su zajednički izdavanje publikacije *Polis – časopis za javnu politiku*, kojim žele da daju svoj doprinos definisanju najboljih javnih politika i unapređenju kvaliteta javne uprave i upravljanja javnim poslovima u Srbiji. Ovim časopisom SKGO i PALGO centar nastavljaju, sada zajednički, posao koji su započeli izdavanjem časopisa *Pravni bilten – propisi i praksa* (SKGO) i *Agenda* (PALGO centar). Posebnu zahvalnost dugujemo Švajcarskoj agenciji za razvoj i saradnju (SDC) za finansiranje projekta „Institucionalna podrška SKGO – druga faza“, koji sprovodi SKGO i u okviru kojeg je podržana naša saradnja, odnosno omogućeno izdavanje ovog časopisa.

Osnovna ideja *Polisa* jeste da se posredstvom ovog časopisa čuju mišljenja različitih stručnjaka iz akademske zajednice, javne uprave i prakse i njihovi predlozi stručnoj i široj javnosti za unapređenje ili ustanovljenje odgovarajućih javnih politika i poboljšanje funkcionisanja javne uprave i upravljanja u važnim oblastima društvenog života. U skladu sa osnovnom misijom obeju organizacija, časopis *Polis* će se baviti oblastima koje su od neposrednog interesa za sve nivoe javne uprave i upravljanja u Srbiji i obrađivaće teme koje su važne za unapređenje njihovog funkcionisanja, posebno rada lokalne vlasti i administracije.

SKGO i PALGO centar se nadaju da će časopisom *Polis* uspeti da barem malo pomognu unapređenje dijaloga između stručne i političke javnosti o pravcima razvoja javnih politika i funkcionisanja javnog upravljanja, kako bi se ustanovile i sprovodile što efikasnije javne usluge, sa ciljem da se Srbija razvija u pravcu modernog, ekonomski efikasnog i socijalno odgovornog društva.

Stalna konferencija gradova i opština  
**Savez gradova i opština Srbije**  
Centar za javnu i lokalnu upravu  
**PALGO centar**



**STALNA KONFERENCIJA  
GRADOVA I OPŠTINA - SAVEZ  
GRADOVA I OPŠTINA SRBIJE**

Makedonska 22/VIII  
11000 Beograd  
Tel: +381 11 3223 446  
Fax: +381 11 3221 215  
[www.skgo.org](http://www.skgo.org)



**CENTAR ZA JAVNU  
I LOKALNU UPRAVU  
- PALGO CENTAR**

Svetozara Markovića 26/V  
11000 Beograd  
Tel: +381 11 630 45 53  
Fax: +381 11 32 456 48  
[www.palgo.org](http://www.palgo.org)

**Dražan Maravić**

PROMENE U UPRAVNOM POSTUPKU  
– PUT KA DOBROJ UPRAVI

**Bojana Dabić**

NOVI ZAKON O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU  
IZ PERSPEKTIVE LOKALNE SAMOUPRAVE

**Slađana Karavdić Kočević i Katarina Milanović**

KORAK „OD 7 MILJA” U REFORMI JAVNE  
ADMINISTRACIJE – NOVI ZAKON O OPŠTEM  
UPRAVNOM POSTUPKU

**Dušan Stojanović**

ZNAČAJ ZAKONA O OPŠTEM UPRAVNOM  
POSTUPKU ZA STVARANJE MODERNE I  
FUNKCIONALNE E-UPRAVE U SRBIJI

**Tatjana Tatić**

REFORMA ADMINISTRATIVNIH PROCEDURA  
NA DELU – SISTEM JEDINSTVENOG ŠALTERA

**Maja Stojanović Kerić**

ULOGA SKGO U SPROVOĐENJU  
REGULATORNE REFORME ADMINISTRATIVNIH  
POSTUPAKA NA LOKALNOM NIVOU

**Prof. dr Dobrosav Milovanović**

ODNOS OPŠT(IJ)EG I POSEBN(IJ)IH  
UPRAVNOPROCESNIH ZAKONA

**Doc. dr Vuk Cucić**

UNAPREĐENJE PRAVNE ZAŠTITE GRAĐANA  
U UPRAVNOM POSTUPKU