

Проф. др Зоран Лончар

Правни факултет Универзитета у Новом Саду

ПОВОДОМ НОВОГ НАЦРТА ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Без обзира на то што је Република Србија у претходне две деценије доживела промену неколико државно-правних облика, на управни поступак се још увек примењује Закон о општем управном поступку Савезне Републике Југославије из 1996. године, који за основу има стари југословенски Закон о општем управном поступку из 1956. године. С обзиром на то да је у току израда новог Закона о општем управном поступку, а да Нацрт закона садржи бројне новине које воде суштинском дисконтинуитету у односу на садашњи закон, предмет разматрања су најважније новине, за које смо трамо да у овом моменту заслужују највећу стручну пажњу.

Кључне речи: Управа; Управни поступак; Закон о општем управном поступку; Органи управе.

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Република Србија спада у ред држава са најдужом традицијом законског уређивања управног поступка. Кодификација управног поступка у Србији је извршена још 1930. године, када је Краљевина Југославија, у чијем саставу се тада налазила и данашња Република Србија, донела свој први Закон о општем управном поступку, и то као четврта држава у свету. Упркос бројним променама државно-правних облика и неколико новела овог закона,¹ правила општег управног поступка у Ср-

Зоран Лончар, lonzor@pf.uns.ac.rs.

¹ Закон о општем управном поступку Краљевине Југославије из 1930. године се на основу Закона о неважности правних прописа донетих пре 6. априла 1941. године и за време непријатељске окупације формално примењивао све до 1956. године, када је донет други по реду Закон о општем управном поступку (*Сл. лист* ФНРЈ, бр. 52/1956.), који је током пуне четири деценије примене новелиран свега пет пута, и то: 1965. године (*Сл. лист* СФРЈ, бр. 10/1965), 1976. године (*Сл. лист*, бр. 4/1977), 1978. године (*Сл. лист* СФРЈ, бр. 11/1978),

бији током протеклих 85 година нису суштински мењана, захваљујући чему се за управни поступак данас може рећи да представља један од најбоље правно уређених поступака, у коме грађани остварују своја права и правне интересе. Међутим, без обзира на његов, још увек, неспоран квалитет, ипак су неопходне одређене промене у Закону о општем управном поступку, које би требало да представљају, пре свега, вид његове модернизације, али и одређене стандардизације са правилима која су у међувремену постала међународни стандарди.

Република Србија и Босна и Херцеговина су данас једине државе од свих бивших југословенских република, које још увек нису реформисале правила свог управног поступка. У обе државе се на управни поступак у основи и даље примењују прописи засновани на концепту старог Закона о општем управном поступку из периода заједничке државе. Штавише, у Републици Србији је још увек формално на снази Закон о општем управном поступку Савезне Републике Југославије из 1996. године,² државе која је формално предстала да постоји пре више од дванаест година. Овај закон је за претходне две деценије мењан свега два пута, и то незнатно, термилошки.³

Током претходне четири године у Републици Србији су забележене чак три покушаја израде новог Закона о општем управном поступку. Најпре је фебруара 2012. године усвојен Предлог закона, који је, услед расписивања парламентарних избора и формирања Владе, повучен из законодавне процедуре у јулу 2012. године. Затим је децембра 2013. године од стране нове Владе поново утврђен Предлог закона, али је и он, такође због расписивања ванредних парламентарних избора и формирања актуелне Владе, повучен из законодавне процедуре у априлу 2014. године. Тренутно је у току израда нове верзије Нацрта закона, о којој је током јуна 2015. године одржана јавна расправа. Како споменути Нацрт закона и даље садржи многе новине, које воде суштинском дисконтинуитету у односу на садашњи закон, предмет нашег разматрања ће бити неке од новина за које сматрамо да заслужују највећу стручну пажњу, бар у овој фази припреме будућег закона, када свако јавно указивање на недостатке представља прилику за бољи садржај законског текста. Истовремено, имамо на уму и да искуства Републике Србије у реформи управно-процесног законодавства могу бити од великог значаја за квалитетан законодавни процес у Републици Српској, с обзиром на традиционалну упућеност

1986. године (*Сл. лист СФРЈ*, бр. 9/1986) и 1994. године (*Сл. лист СРЈ*, бр. 24/1994. године). Последњи пут је Закон о општем управном поступку донет 1996. године.

² Закон о општем управном поступку, *Сл. лист СРЈ*, бр. 33/97.

³ Закон о изменама Закона о општем управном поступку, *Сл. лист СРЈ*, бр. 31/01 и *Сл. гласник РС*, бр. 30/10.

ност правничке јавности Републике Српске на законодавство Републике Србије, а посебно на чињеницу да се у Републици Српској, као и у целој Босни и Херцеговини, још увек примењују Закони о општем управном поступку донети 2002. године, који почивају на старом југословенском Закону о општем управном поступку из 1956. године, и да је стога сасвим извесна скорашња реформа управно-процесног законодавства.

2. НАЈЗНАЧАЈНИЈА ОБЕЛЕЖЈА НАЦРТА ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Најновији текст Нацрта закона о општем управном поступку садржи бројне новине, којима се уносе суштинске промене у досадашњи режим управног поступка. Овом приликом ћемо се задржати само на неким од новина, водећи рачуна о потреби стицања опште слике о планираним изменама, као и потреби за одређеном интервенцијом пре усвајања коначног текста закона.

2.1. Напуштање концепта скраћивања законског текста

У Нацрту закона се у потпуности одустало од идеје о скраћивању законског текста као вида поједностављивања правила управне процедуре. Оваква идеја је под утицајем Директиве ЕУ о службама у унутрашњем тржишту,⁴ као и ставова појединих аутора активних у раду *Sigme*, као стручног дела ОЕCD-а,⁵ била присутна још од првог текста Предлога закона из 2012. године, који је имао свега 171 члан. Данас, текст најновије верзије Нацрта закона не само да није скраћен, већ је чак и проширен. Наиме, последња верзија Нацрта садржи чак 304 члана, наспрам 291 члана, колико има важећи Закон о општем управном поступку.

Тако велика промена у обиму будућег Закона о општем управном поступку сама по себи говори о недовољо јасном концепту промена, који је постојао у тренутку приступања изради законског текста. Очигледно је да се ушло у законодавне промене, а да се није јасно знало шта жели да се постигне. Током поступка израде закона значајно се лу-

⁴ Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market, тачка 5.

⁵ Вид.: О. Fliedner, *General Legislation on Administrative Procedures: What is the Rationale?*, SIGMA, 2005, 2–3; W. Rusch, *Administrative Procedures in EU Member States*, in: Conference on Public Administration Reform and European Integration, SIGMA, Budva, 26-27 march 2009, 9; И. Копрић, „Закон о општем управном поступку и технолошко унапређење управе“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, XLII, 2011, 58; В. Ђулабић, „Модернизација опшег управног поступка у Хрватској 2009. године“, *Модернизација опшег управног поступка и јавне управе у Хрватској*, Институт за јавну управу и Друштвено велеучилиште у Загребу, Загреб 2009, 214–215.

тало. Најпре су у Предлогу закона из 2012. године, као и Нацрту закона из 2013. године биле потпуно изостављене одредбе о доказним средствима и доказном поступку, позивању, одржавању реда у поступку, па су онда враћене у законски текст у Предлогу из 2013. и Нацрту из 2015. године. Затим, био је скраћен део о жалбеном поступку, избачена су, па поново враћена, поједина ванредна правна средства, преформулисани су били разлози за њихову употребу, итд.

С друге стране посматрано, о стварним разликама између два последње припремљена законска текста доступна јавности, и о мери учињених измена суштинске природе, најсликовитије говори податак да је Предлог закона из 2013. године садржао укупно 299 чланова, а да актуелни Нацрт има 304 члана. При томе, излишно је подсећати да је од повлачења претходног текста из законодавне процедуре, прошло скоро две године. Протек времена сам по себи не би морао да представља проблем, да најновији текст Нацрта закона не почива у потпуности на истом концепту управног поступка, и да не садржи свега пет чланова више у односу на претходни Предлог закона, који је актуелна Влада на захтев ресорног Министарства државне управе и локалне самоуправе, повукла из скупштинске процедуре управо због неопходности његове дораде.

Свакако да је текст најновијег Нацрта могао да изгледа битно другачије, па и квалитетније, да се Министарство државне управе и локалне самоуправе, као његов приређивач, држало добре праксе из периода надлежности претходног Министарства правде и државне управе, које је јавну расправу о Нацрту закона током маја 2013. године организовало чак у четири највећа града Републике Србије, у форми округлих столова, на које су били позвани наши најпознатији посленици правне науке и управне струке, а да није само објавило Нацрт на интернет сајту Министарства, са позивом јавности да се доставе примедбе. Као резултат такве расправе, имали смо на крају Предлог закона из децембра 2013. године, који се више него битно разликовао од Нацрта који је био на јавној расправи. Илустрације ради, Нацрт закона који је био на јавној расправи маја 2013. године имао је свега 168 чланова, а Предлог закона из децембра 2013. године чак 299 чланова. Захваљујући свеобухватној јавној расправи, као и бројним аргументованим критикама изнетим од стране стручне јавности,⁶ у текст Предлога закона из 2013. године, у односу на Нацрт који је био на јавној

⁶ Вид.: Д. Милков, „Поводом Нацрта Закона о општем управном поступку – корак напред или десет у страну“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 1/2013, 85–99; П. Димитријевић, „Реформа управног поступка“, *Владавина права и правна држава у региону* (ур. Г. Марковић), Источно Сарајево 2014, 189–199; З. Лончар, „О Нацрту Закона о општем управном поступку“, *Правна ријеч* 35/2013, 425–444; З. Лончар, „Нека питања реформе управно-процесног законодавства“, *Правни живот* 10/2013, 319–333.

расправи, унете су поједине веома важне одредбе, и то: о доказним средствима и доказном поступку, позивању, достављању, скраћеном поступку, жалбеном поступку, измењен је карактер приговора као новог редовног правног средства, донекле су измењене одредбе о одлучивању у управном поступку, унета су нека нова ванредна правна средства, преформулисани поједини разлози за њихову употребу, итд.

2.2. Основна начела управног поступка

Иако је једна од препорука *Sigme* да се законски текст знатно скрати,⁷ у Нацрту закона су не само задржана, већ су незнатно и проширена основна начела. Поред постојећих начела општег управног поступка, од којих су нека само преформулисана, попут: делотворности и економичности поступка (чл. 7), права странке на изјашњавање (чл. 10); права странке на жалбу и приговор (чл. 12), уведена се и четири потпуно нова начела: предвидивости (чл. 4), сразмерности (чл. 5), забране злоупотребе права (чл. 11), приступа информацијама и заштите података (чл. 14).

Наведене новине у погледу основних начела последица су покушаја усаглашавања нашег управног поступка са неким од стандарда предвиђених појединим међународним документима. Тако, сасвим је очигледно да је начело легитимних очекивања, доследности и обавештења јавности из чл. 10 Европског кодекса доброг управног поступања Европског омбудсмана,⁸ утицало на формулисање новог начела предвидивости, из члана 4 Нацрта, које се у претходним текстовима Предлога закона из 2012. и 2013. године, звало начело заштите легитимних очекивања странака, као и начела приступа информацијама и заштите података из чл. 14 Нацрта. Такође, вероватан разлог због чега је од права приступа информацијама и заштите података о личности направљено посебно начело општег управног поступка, иако се ради само о праву грађана које је већ установљено и разрађено посебним законима,⁹ за чије спровођење је образован чак и посебни независни државни орган (Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности), налази се у жељи да се нагласе транспарентност, отвореност и јавност у раду управе, који представљају основ права на добру управу из чл. 41 Повеље о основним правима ЕУ из Нице 2000. године.¹⁰

⁷ Checklist for a General Law on Administrative Procedure, Sigma, 2005.

⁸ The European Code of Good Administrative Behaviour, Luxemburg, European Communities, The European Ombudsman, 2005.

⁹ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Сл. гласник РС*, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10 и Закон о заштити података о личности, *Сл. гласник РС*, бр. 97/08 и 104/09.

¹⁰ Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2000.

Основни недостатак законског текста у погледу основних начела управног поступка огледа се у чињеници што, уместо да представљају основне принципе на којима ће почивати закон, многа од њих и даље представљају само обичне декларације, без конкретне разраде и санкције.¹¹ Без конкретне санкције за повреду, као обичне декларације и даље су остављени: начело предвидивости (чл. 4); начело сразмерности (чл. 5); начело заштите права странака и заштите јавног интереса (чл. 6); начело делотворности и економичности поступка (чл. 7); а од тога би чак три ова начела требало да представљају значајне новине у управном поступку. Битан недостатак представља и одређена недоследност у Нацрту. Наиме, док се са једне стране уводе нова начела у управни поступак, са друге стране се изостављају поједине одредбе из текста важећег закона које би могле да представљају њихову конкретизацију у управном поступку, па стога она остају „празна“, без праве законске садржине. Тако на пример, у Нацрту се као битна новина прокламује начело сразмерности (чл. 5), а у одредби о поступању другостепеног органа по жалби (чл. 238, ст. 2) се изоставља садашње овлашћење другостепеног органа да поводом изјављене жалбе измени првостепено решење због несразмерности (чл. 233, ст. 2). Свакако да одређени недостатак Нацрта представља и непотребно дуплирање појединих начела за рад управе која већ постоје у нашем правном систему. Тако се, као ново начело општег управног поступка, уводи начело сразмерности (чл. 5), иако оно већ постоји као једно од основних начела за деловање органа управе у Закону о државној управи из 2005. године,¹² а садржински посматрано је и сада саставни елемент постојећег начела заштите права грађана и заштите јавног интереса (чл. 7, ст. 3). Уношење овог начела као посебног начела у општи управни поступак вероватно је последица жеље да се што више угледа на начело сразмерности из чл. 6 Кодекса доброг управног поступања Европског омбудсмана и тиме формално задовољи један од прописаних стандарда *Sigme* на које би требало одговорити приликом припреме Закона о општем управном поступку (законодавно обезбеђивање пропорционалности управних одлука и активности).

¹¹ „Тежња ка модернијем ЗУП-у подразумевала би изостављање основних начела, посебно садржински празних, а не измишљање нових, без икакве потребе и смисла. (...) Ако, се пак, и уносе у закон, основна начела би онда бар требало да представљају полазне принципе на којима пропис почива, који су у даљем тексту закона разрађени и загарантовани санкцијом. Скуп лепих жеља, без икакве санкције није примерен процесном пропису“. Д. Милков, „Поводом Нацрта Закона о општем управном поступку – корак напред или десет у страну“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 1/2013, 93.

¹² Закон о државној управи, *Сл. гласник РС*, бр. 79/05.

Слична је ситуација и са новим начелом делотворности и економичности поступка (чл. 7), пошто начело делотворности већ постоји у Закону о државној управи (чл. 8), а начело економичности је једно од постојећих начела у Закону о општем управном поступку (чл. 14).

Дакле, у погледу појединих основних начела управног поступка се са пуно основа може рећи да је при њиховом прописивању више вођено рачуна да се што лакше може констатовати да је будући Закон о општем управном поступку, са формалноправног аспекта, усаглашен са свим основним европским правним стандардима, него што је заиста вођено рачуна да се ти стандарди касније и у пракси органа управе могу остварити. Очигледно да је при изради Нацрта занемарена чињеница да је за оцену усклађености неког правног института са европским правним стандардом, много важнија оцена како се он у пракси остварује, него да ли је приликом правног нормирања он само формално предвиђен. У том смислу, поступак са Нацртом овог закона умногоме подсећа на Закон о управним споровима из 2009. године,¹³ приликом чије израде је понајвише вођено рачуна да се може рећи како су основни стандарди у овој области судске контроле управе формално прописани, па данас пракса управног судства код нас у значајној мери одступа од неких најважнијих европских правних стандарда, попут утврђивања чињеничног стања на усменој и јавној расправи, могућности остваривања права на делотворни правни лек, одлагања извршења оспорених управних аката, итд.¹⁴

Упркос чињеници да је при изради Нацрта закона вођено рачуна о основним европским правним стандардима који се тичу рада органа управе, у тексту Нацрта су ипак могла да нађу место и нека друга начела садржана у појединим европским документима, попут, на пример, начела равноправности (забране дискриминације), оправданих очекивања итд.¹⁵

¹³ Закон о управним споровима, *Сл. гласник РС*, бр. 111/09.

¹⁴ Видети: З. Лончар, „Примена европских стандарда у управном спору у Србији“, *Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније*, Правни факултет, Нови Сад 2013, 541–560; З. Лончар, „Управно судство у Републици Србији“, *Правна ријеч* 31/2012, 497–514; З. Лончар, „Усмена расправа у управном спору“, *Правни живот* 10/2011, 265–277; З. Лончар, „Одлагање извршења управног акта у управном спору“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 2/2012, 239–259; Z. Lončar, „European Standards and Public Administration Reform in the Republic of Serbia“, 16th International conference Toulon-Verona “Excellence in Services“, Faculty of Administration University of Ljubljana, Slovenia, 29-30 August 2013, 434–454.

¹⁵ Вид.: Д. Милков, „Државна управа Србије и европски стандарди“, *Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније*, Правни факултет у Новом Саду 2015, 59–75.

2.3. Предмет управног поступка

Најзначајнију новину у Нацрту закона представља проширивање предмета управног поступка. Поред решавања у управним стварима кроз доношење *управних аката*, одредбе општег управног поступка би убудуће требало да се односе и на *управне радње* (чл. 30), али и на *управне уговоре* (чл. 24–29) и *пружање јавних услуга* (чл. 34–35), које до сада уопште нису биле предмет посебног управноправног режима. Основни приговор који се тим поводом може упутити приређивачима закона је да се уводе системске промене у област државне управне процесним прописом. Наиме, основни задатак прописа којим се уређује управни поступак би требало да буде уређење питање поступка (процедуре) рада органа управе, а не питања самих активности управе, које се уређују другим прописима, системске природе. Другим речима речено, задатак Закона о општем управном поступку није да уреди питање шта управа треба да ради, већ питање начина на који ради оно што јој је као активност одређена другим прописима системске природе. Ако се већ желе увести системске промене у систем државне управе, увођењем нових послова органа управе, попут закључивања управних уговора и пружања јавних услуга, онда би требало најпре у Закону о државној управи, међу пословима државне управе (чл. 12–21), унети одредбе о управним уговорима и јавним услугама, па тек онда у Закону о општем управном поступку, прописати начин на који ће органи управе вршити те нове управне послове. Ово тим пре што је само Министарство државне управе и локалне самоуправе, које је приређивач Нацрта закона, према Закону о министарствима (чл. 10)¹⁶ надлежно за читав систем државне управе, у коме основни правни пропис представља управо Закон о државној управи. Овако, уместо реда, уноси се правни несклад у систем државне управе.

Остављајући по страни питање оправданости увођења управног уговора, као новог правног института у наш правни систем, овом приликом би ипак требало указати на чињеницу да ће његовим прописивањем, будућим Законом о општем управном поступку, доћи до примене битно другачијег правног режима на сваки уговор који закључе орган управе и странка, на пример у области јавно-приватног партнерства, концесија, јавних служи и других области предвиђених посебним прописима. Уместо грађанскоправног режима, на њих ће се примењивати управноправни режим. Промена правног режима може да доведе до различитих правних последица, између осталог, и до значајног снижавања степена правне заштите странака. Наиме, у случају спора између уго-

¹⁶ Закон о министарствима, *Сл. гласник РС*, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015 и 96/2015.

ворних страна виши степен заштите странака данас постоји у парничном поступку, него у управном спору, где формално уопште не постоји средство редовне правне заштите странака (жалба), док је могућност употребе ванредних правних средстава (понављање поступка и преиспитивање судске одлуке) изузетно сужена, па је њихов значај у пракси готово занемарљив.¹⁷ Без обзира на то што је овом верзијом Нацрта закона сада изричито предвиђено да се накнада штете у вези управног уговора остварује у парничном поступку (чл. 28, ст. 3), што није био случај са неким претходним верзијама овог закона, сва остала спорна питања која настану поводом ове нове врсте правних аката управе ипак ће се морати расправљати пред Управним судом, пошто за спорове везане ту врсту аката није предвиђена друга врста судске заштите.

Још већи правни проблем системске природе од увођења нових полова управе процесним прописом представља формулисање основних појмова већ постојећег правног система, на битно другачији начин него што је то уређено другим прописима системског карактера, какав је случај са појмовима управне ствари, управног акта, управне радње и сл. Тако је, на пример, Нацртом закона (чл. 2, ст. 1) управна ствар одређена као „појединачна ситуација у којој орган, непосредно примењујући законе и друге прописе, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге”, док је Законом о управним споровима из 2009. године, управна ствар одређена као „појединачна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитивно правно одреди” (чл. 5).

Управни акт је Нацртом закона (чл. 16) одређен као „појединачни правни акт којим орган, непосредно примењујући прописе из одговарајуће управне области, одлучује о праву, обавези или правном интересу странке, или о процесним питањима”, а Законом о управним споровима као „појединачни правни акт којим надлежни орган, непосредном применом прописа, решава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица, односно друге странке у управној ствари” (чл. 4).

Последице овакве неусаглашености би могле бити многобројне, па чак и то да се контрола пред Управним судом може остваривати само у односу на акте који одговарају појму управног акта из Закона о управним споровима, док би у погледу свих осталих аката и радњи које могу бити предмет управног поступка, грађани били ускраћени за овај вид

¹⁷ Вид. З. Лончар, „Примена европских стандарда у управном спору у Србији“, *Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније*, Правни факултет, Нови Сад 2013, 555–558.

судске контроле рада управе. Наиме, иако је Законом о управним споровима предмет управног спора формално проширен, поред управних аката и на све коначне појединачне правне акте у погледу којих законом није предвиђена другачија судска заштита (чл. 3, ст. 2), основни проблем представља чињеница што је данас Управни суд, због изузетно великог прилива предмета и малог броја судија, у пракси предмет управног спора свео фактички само на управне акте.¹⁸

Слична је ситуација и са појмом управне радње, под којом се у Закону о државној управи, као основном системском пропису којим се уређују послови државне управе, подразумевају искључиво радње принуде према појединцима (чл. 14, ст. 3), док се у Нацрту закона подразумевају и различите радње управе без непосредног правног дејства, као што су вођење евиденција и издавање уверења, пружање информација, примање изјава.¹⁹

Дакле, оваквим начином одређивања управних радњи приређивачи закона су пренебрегли јасан став наше управноправне теорије, да све радње управе нису истовремено и управне радње, као што ни сви акти управе нису управни акти, на коме почива и Закон о државној управи, као основни системски пропис у овој правној области.²⁰ О недовољној јасноћи појма управних радњи приликом припрема текста закона, најбоље говори чињеница да је међу управним радњама својевремено, у тексту Нацрту закона који је био на јавној расправи 2013. године, било наведено, чак и вођење записника. Под критиком стручне јавности, ова радња управе је изостљена из најновије верзије Нацрта закона.²¹

¹⁸ О овом проблему се може детаљно упознати у радовима: З. Лончар, „Примена европских стандарда у управном спору у Србији“, *Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније*, Правни факултет, Нови Сад 2013, 546–548; З. Лончар, „Предмет управног спора“, *Правни живот* 10/2014, 211–226. и З. Лончар, „Сужавање управно-судске заштите грађана у Републици Србији“, *Годишник на Правном факултету „Јустинијан прво“ во Скопје*, Том 51, 2014, 68–73.

¹⁹ „Управне радње су материјални акти органа који утичу на права, обавезе или правне интересе странака, као што су вођење евиденција, издавање уверења, пружање информација, примање изјава, радње физичке принуде и друге радње којима се извршавају правни акти“, чл. 30 Нацрта закона.

²⁰ Вид.: П. Димитријевић, *Основи управног права*, Савремена администрација, Београд 1989, 276–278; Р. Марковић, *Управно право*, Слово АД, Београд 2002, 289–293; Д. Милков, *Управно право*, II, Правни факултет, Нови Сад 2013, 61–66; П. Димитријевић, *Управно право – општи део*, Свен, Ниш 2013, 272–277.

²¹ Навођење вођења записника међу управним радњама значило је да би странка и против записника могла да изјави жалбу, као редовно правно средство у управном поступку, и да води посебан управни спор, пошто је таква врста контроле законитости рада управе могућа против свих управних активности, међу којима су и управне радње. Видети: З. Лончар, „О Нацрту Закона о општем управном поступку“, *Правна ријеч* 35/2013, 436.

Међутим, појам управних радњи није измењен, односно усаглашен са Законом о државној управи.²²

Такође, одређену новину у погледу предмета управног поступка представља и увођење гарантног управног акта. Са аспекта правног положаја грађана у управном поступку, увођење ове врсте акта представља једну од најважнијих новина у Нацрту закона (чл. 19–23). Захваљујући постојању гарантног акта, органи који воде управни поступак моћи ће унапред да се обавежу да ће касније на одговарајући захтев странке донети управни акт одређене садржине, ако чињенично и правно стање остану непромењени. Увођењем овог правног института у наш правни систем требало би да се обезбеди извесност у погледу могућности за остваривање одређених права и правних интереса странака у управном поступку. Тиме ће се знатно повећати степен правне сигурности грађана у њиховим односима са органима управе, што је данас од посебне важности за остваривање права и правних интереса грађана у неким управним областима, попут: грађевинарства, царина, пореског поступка итд. Прописивање ове нове врсте правног акта управе директно је мотивисано применом начела легитимних очекивања, доследности и обавештења јавности, предвиђеног чл. 10 Европског кодекса доброг управног поступања Европског омбудсмана.

Свакако да би значај ове новине био много већи да је гарантни акт формулисан као опште правило које би важило за све управне поступке, а не само у случају када буде прописан посебним законом, како је предвиђено Нацртом закона (чл. 19, ст. 1). Наиме, и данас је правно могуће у сваком закону којим се уређује посебан управни поступак предвидети одредбу о акту гарантне природе, без обзира на то што она не постоји у важећем Закону о општем управном поступку, као што је случај на пример, са Царинским законом,²³ којим је предвиђен институт обавезујућег обавештења (чл. 19). Дакле, усвајањем Закона о

²² Теоријску подлогу за одређење управних радњи приређивачима закона је могао да представља само став Зорана Томића (*Опште управно право*, Правни факултет, Београд 2015, 228–232), који разликујући управне радње у ужем и ширем смислу, једини у нашој управноправној теорији у управне радње (у ширем смислу) сврстава вођење евиденција и издавање јавних исправа, саопштавање, у различитим видовима, примање изјава и обавештавање, итд. О другачијим схватањима управних радњи у домаћој правној теорији видети: Л. М. Костић, *Административно право Краљевине Југославије*, II, Геца Кон, Београд 1936, 81–90; П. Димитријевић, 276–278; Р. Марковић, 289–293; Д. Милков, (2013), 61–66; С. Лилић, *Управно право – управно процесно право*, Правни факултет, Београд 2013, 307–312; П. Димитријевић, (2013), 272–277; П. Кунић, *Управно право*, Правни факултет, Бања Лука 2010, 365–370; Д. Васиљевић, *Управно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2015, 221–234.

²³ Царински закон, *Сл. гласник РС*, бр. 18/10, 111/12 и 29/15.

општем управном поступка, са овом новином, још један од европских правних стандарда неће аутоматски постати и опште правно правило у нашем управном поступку, већ ће за његову примену бити неопходно, као и до сада, да буде предвиђен посебним законом.

2.4. Правна средства

Поред поједностављивања и убрзавања управног поступка, један од основних циљева које би требало постићи новим Законом о општем управном поступку је што јасније уређивање свих разлога за укидање и поништавање управног акта, с обзиром на то да се ради о једаном од правних стандарда на којима се данас инсистира од стране Sigme (Checklist for a General Law on Administrative Procedure, Sigma, 2005). Из тог разлога је Нацртом закона знатно преуређен садашњи систем правних средстава у управном поступку. Овај део Нацрта закона (чл. 215–275) представља уједно и део који је претрпео највеће промене у односу на претходне две верзије Предлога закона из фебруара 2012. и децембра 2013. године. Међу најважнијим новинама у погледу правних средстава које би требало посебно истаћи су: увођење *приговора* као новог правног средства (чл. 215–218), задржавање битно неизмењене жалбе, која је и даље остала основно редовно правно средство деволутивног карактера (чл. 219–246), и промена броја ванредних правних средстава, уз преформулисање разлога за њихову употребу (чл. 247–275).

2.4.1. Приговор

У односу на претходне две верзије Предлога закона, у овом Нацрту закона је знатно промењен карактер приговора. Одустало се од почетне идеје да приговор буде правно средство које се може употребити против свих процесних и споредних одлука које се доносе током управног поступка. Основна идеја увођења приговора, као новог редовног правног средства ремонстративног карактера, у Нацрту закона је да се странкама омогући посебно средство правне заштите против свих нових активности управе које су подведене под управну ствар, а о којима ће се убудуће такође одлучивати у управном поступку, као што су: управни уговор, управне радње, пружање јавних услуга, и то само у случају ако против њих не може да се изјави неко друго правно средство у управном поступку. Као такво, ово правно средство би требало да представља резервни вид правне заштите странака код свих нових активности органа управе и из тог разлога заслужује позитивну оцену.

2.4.2. Ванредна правна средства

С обзиром на то да одредбе о жалби, која и даље представља једино редовно правно средство деволутивног карактера, нису претрпеле значајније измене у односу на постојећи закон, вредне посебне пажње су само одређене новине код ванредних правних средстава. У Нацрту закона је предвиђено седам ванредних правних средстава: понављање поступка (чл. 247–255), мењање и поништавање решења у вези за управним спором (чл. 256); поништавање и укидање решења по основу службеног надзора (чл. 257–259); оглашавање решења ништавим (чл. 260–264), ванредно укидање решења (чл. 265–269), која и данас постоје, као и *поништавање, укидање или мењање правноснажног решења на предлог Заштитника грађана* (чл. 264) и *укидање законитог решења* (чл. 270–273), који представљају два потпуно нова ванредна правна средства. У Нацрту закона је изостављено укидање и мењање правноснажног решења уз пристанак или по захтеву странке (чл. 255).

С обзиром на то да незнатно преформулисање појединих разлога за изјављивање и њихово премештање из једног у друго ванредно правно средство, не представља никакву суштинску промену, битну за правни положај странака у управном поступку, од посебног значаја су само два нова ванредна правна средства. Увођење ванредног правног средства поништавања, укидања или мењање правноснажног решења на предлог Заштитника грађана представља значајну новину која ће у великој мери допринети подизању нивоа правне сигурности странака, јер ће омогућити институцији Заштитника грађана важну процесну улогу у управном поступку.²⁴ Увођење овог правног средства требало би да омогући да се овлашћења ове врсте независног државног органа у погледу рада органа управе преведу са ванправног на правни терен.

Овом приликом посебно скрећемо пажњу да одредба чл. 264, ст. 5 Нацрта закона, према којој „поништавање, укидање или мењање решења на предлог Заштитника грађана *није ограничено роком*“, не представља најсрећније правно решење. Наиме, смисао овог ванредног правног средства је да може да се користи увек након што решење донето у управном поступку постане правноснажно, па посебно изричито навођење да његово коришћење није ограничено роком није сасвим тачно, с обзиром на то да мора да се сачека да решење стекне својство правноснажности, односно да прође пут редовне управне и

²⁴ „На предлог Заштитника грађана, орган може, ради усклађивања са законом, новим решењем да поништи, укине или измени своје правноснажно решење, ако странка о чијим је правима или обавезама одлучено, као и противна странка, на то пристану и ако се тиме не вређа интерес трећег лица“, чл. 264, ст. 1 Нацрта закона.

судске контроле. Према чл. 13 Нацрта закона, правноснажно решење је, као и до сада, оно решење против кога се не може више изјавити жалба нити покренути управни спор, а којим је странка стекла одређена права, односно којим су јој одређене обавезе (начело правноснажности). Формално посматрано, и код овог ванредног правног средства постоји рок, али је он дилаторне природе. Мора се сачекати да решење постане правноснажно, па тек онда Заштитник грађана може да поднесе предлог за његову употребу надлежном органу управе. У супротном, поднети предлог би се морао одбацити као превремен. Дакле, формулација одредбе ст. 5 из чл. 264 Нацрта закона је сувишна, или је треба на одговарајући начин преформулисати.

Такође, скрећемо пажњу и да би требало добро размислити о оправданости увођења међу ванредна правна средства и укидања законитог решења (чл. 270–273), с обзиром на то да је смисао правних средстава уопште, па и ванредних, да се отклоне неке формалне и материјалне незаконитости које су учињене током вођења управног поступка, а не да се акт уклони из правног поретка само зато што је странака на чији захтев је он донет, постала њиме незадовољна, иако је акт у потпуности заснован на закону.²⁵ Ако странци престане интерес за неким овлашћењем које је стекла актом надлежног органа донетог на њен захтев на законит начин, она такво овлашћење може једноставно да не користи. Странка у том случају не мора да тражи његово уклањање из правног поретка укидањем, и тиме да изазива додатну активност органа управе. Циљ постојања правних средстава (редовних или ванредних) би требало да буде постизање потпуне објективне законитости у правном поретку, уз максимално очување правне сигурности грађана, па смо мишљења да тај циљ не би требало мењати ни увођењем оваквог ванредног правног средства. Увођењем овог правног средства бесмишљавају се уједно и одредбе Нацрта закона о ограничавању права странке на одустанак од захтева (чл. 132), као и о правним последицама одустанка од захтева (чл. 133), међу којима је чак и обавеза накнаде трошкова поступка (чл. 133, ст. 2).

Без обзира на то што је Нацртом закона као битна новина предвиђено ванредно правно средство поништавање, укидање или мењање правноснажног решења на предлог Заштитника грађана, као што смо истакли, које би у основи требало да замени данашње ванредно правно средство укидање и мењање правноснажног решења уз пристанак или по захтеву странке (чл. 255), изостављање оваквог ванредног правног средства ипак представља одређено умањење правне сигурности

²⁵ „Законито решење може да се укине ако странка на чији је захтев донето захтева укидање, а оно није противно јавном интересу, нити интересу трећих лица“, чл. 270, ст. 1 Нацрта закона.

странака и смањивање нивоа њихове правне заштите у управном поступку. Наиме, иако се данас веома ретко користи, ово ванредно правно средство представља одређени сигурносни вентил који пружа правну могућност да се на основу пристанка или по захтеву странке отклоне одређене материјалне незаконитости које су остале у управним актима, упркос чињеници да су, прошавши целокупну контролу законитости, стекли својство правноснажности. Стога, постојање овог ванредног правног средства, па макар се оно често и не користило, представља битан вид додатне правне сигурности грађана.

Увођење Заштитника грађана као медијатора између грађана, као странака, у управном поступку и органа управе, колико год било значајно за институцију Заштника грађана, па чак и за саме грађане који немају увек довољно знања да користе своја права у управном поступку, формално посматрано представља вид умањивања досадашњих права странака у управном поступку. С обзиром на учесталост коришћења овог ванредног правног средства, које је у пракси изузетно ретко, била каква бојазан да би његово задржавање у будућем Закону о општем управном поступку представљало непотребно оптерећивање рада органа управе, не може бити оправдана.

У Нацрту закона се, упркос досадашњој критици стручне јавности,²⁶ међу правним дејством правних средстава поново наводи оглашавање ништавим, поред поништавања и укидања (чл. 274).²⁷ Тиме се и у најновијој радној верзији Закона и даље мешају ништавост, као својство управног акта, и поништавање, као начин уклањања управног акта из правног поретка.²⁸ Остајући при ставу да су оглашавање ништавим

²⁶ Вид.: Примедбе на Нацрт закона о општем управном поступку Катедре за јавно право Правног факултета Универзитета у Новом Саду, чл. 14, стр. 11–12, чл. 131, стр. 32. <http://www.pf.uns.ac.rs/pocetna/info-tabla/431-2013-06-26-12-27-51&Itemid=82>; 3. Лончар, „О Нацрту Закона о општем управном поступку“, *Правна ријеч* 35/2013, 439–440; 3. Лончар, „Нека питања реформе управно-процесног законодавства“, *Правни живот* 10/2013, 328–329.

²⁷ „Оглашавањем решења ништавим и поништавањем решења уклањају се све правне последице које је решење произвело и оно се онемогућава да даље производи правне последице. Укидањем решења не уклањају се правне последице које је решење већ произвело, већ се решење онемогућава да даље производи правне последице“, чл. 274 Нацрта закона.

²⁸ „И ништав управни акт се уклања из правног поретка поништавањем, тако да је погрешно уз поништавање, додавати и оглашавање ништавим. У супротном, поставља се питање шта ће орган радити са ништавим решењем и како ће га уклонити из правног поретка. Оглашавање није начин уклањања, то је само констатација да решење садржи грешку ништавости. Али, након што се констатује да решење садржи грешку ништавости то решење треба да буде уклоњено из правног поретка. А може да буде уклоњено једино тако што ће бити поништено. Постоје само два вида уклањања, поништавање и укидање. Оглашавање није уклањање!“. Примедбе на Нацрт закона о општем управном поступку Катедре за јавно право Правног факултета у Новом Саду, чл. 14, стр. 11–12, чл. 131, стр. 32.

и поништавање различити начини уклањања управног акта из правног поретка, поред укидања, приређивачи закона су поступили и потпуно супротно ставовима *Sigme*, која у својим препорукама (*Checklist for a General Law on Administrative Procedure, Sigma, 2005*) говори само о потреби јасног исказивања разлога за поништавање и укидање управног акта приликом нормирања правила општег управног поступка, а не још и било каквог оглашавања ништавим!

2.5. Решавање у управним стварима

Једну од најзначајнијих новина у Нацрту Закона представља измена правила о начину решавања у управним стварима (чл. 45), која се огледа у томе што би уместо старешине који руководи органом управе, ова најважнија процесна радња била у надлежности службеног лица које води управни поступак. Наиме, убудуће се не би морало увек разликовати овлашћење за вођење управног поступка, од овлашћења за одлучивање. Исто службено лице би могло бити истовремено надлежно и за вођење управног поступка и за одлучивање при решавању у управним стварима, с обзиром на то да је Нацртом закона овлашћено службено лице одређено као „лице које је распоређено на радно место које чине послови вођења поступка и одлучивања у управој ствари, или само вођење поступка или предузимање појединих радњи у поступку” (чл. 45, ст. 2).

У Републици Србији су данас вођење управног поступка и одлучивање у управној ствари увек две различите процесне радње. За вођење управног поступка надлежно је службено лице које, у складу са законом, овласти старешина који руководи органом управе, док је за одлучивање овлашћен искључиво старешина органа управе. Законом о државној управи, као основним системским прописом у овој области, изричито је прописано да „министар (...) доноси прописе и *решења у управним и другим појединачним стварима* и одлучује о другим питањима из делокруга министарства” (чл. 23, ст. 2), као и да „директор (...) *решава у управним стварима* из делокруга органа у саставу (...)” (чл. 30, ст. 2). Овлашћење за одлучивање у управном поступку старешине је данас директна последица инокосног принципа руковођења у органима управе, који представља једно од најважнијих обележја органа управе, у односу на друге државне органе.

Основни проблем за реализацију идеје о промени начина одлучивања у управном поступку, како је планирана Нацртом закона, представља чињеница да је данас целокупан правни положај државних службеника заснован на инокосном принципу руковођења. Наиме, готово сви елементи њиховог правног положаја прописани Законом о државним службени-

цима,²⁹ почев од пријема у службу, преко одлучивања о правима и дужностима, оцењивања, напредовања, стручног усавршавања, па све до питања правне заштите и остваривања одговорности, у већој или мањој мери, зависе од воље старешине органа управе. Тако, на пример, одлуком старешине органа управе врши се пријем државног службеника у радни однос, независно од тога да ли се прима на основу јавног или интерног конкурса, или по основу премештаја унутар истог органа државне управе, или по основу споразума о преузимању итд. (чл. 47, 49, 52 и 57).

Такође, одлуком старешине се врши и распоређивање државних службеника на сва извршилачка радна места у органу управе (чл. 49), одлучује о привременом раду државног службеника на пословима који нису у опису његовог радног места (чл. 20), као и о раду на нижем радном месту (чл. 21), даје сагласност за додатни рад државног службеника (чл. 26–27), али и одлучује о њиховом редовном или ванредном оцењивању (чл. 84), о врсти и начину напредовања (чл. 88), о трајном или привременом премештају у оквиру истог или другог државног органа (чл. 90–95), о садржини Програма општег стручног усавршавања и о упућивању државног службеника на стручно усавршавање (чл. 96–97), као и о њиховом додатном образовању (чл. 98–99). Исто тако, одлуком старешине органа управе одлучује се и о покретању поступка дисциплинске одговорности државних службеника и изричу се санкције (чл. 112–113), одлучује о материјалној одговорности државног службеника, односно о одговорности за штету коју државни службеник на раду или у вези с радом, намерно или из крајње непажње, проузрокује државном органу или трећем лицу (чл. 121–124), о престанку радног односа државног службеника (чл. 126–132), као и о свим правима и дужностима државних службеника (чл. 140).

На крају, од одлуке старешине који руководи органом управе зависи и овлашћење државног службеника за вођење управног поступка (чл. 84, ст. 3 и 4), без кога ниједно лице, независно од решења будућег Закона о општем управном поступку, не може да дође у ситуацију да одлучује у управном поступку при решавању у управним стварима.³⁰ Дакле, ако се остане при замисли о промени правила о начину решавања у управним стварима како је предвиђено Нацртом закона, захваљујући бројним овлашћењима којима старешине органа управе располажу у односу на државне службенике, старешинама ће се дати правна могућност да пажљивим избором лица које ће у складу са законским ус-

²⁹ Закон о државним службеницима, *Сл. гласник РС*, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09 и 99/14.

³⁰ Вид. 3. Лончар, „Одлучивање у управном поступку“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 1/2015, 179–195.

ловима овластити да воде управни поступак, унапред обезбеде и доношење одговарајуће одлуке, а да при томе себе изузму од сваке директне личне одговорности. Тиме се, под видом жеље за додатном професионализацијом управе, може створити потпуно супротан ефекат. Уместо пуне самосталности службеног лица у вођењу и решавању предмета у управном поступку, може се јавити додатни притисак на службена лица за испуњавање налога старешина, уз истовремено њихово изузимање од одговорности за незаконито донете одлуке.

Да би оваква новина у нашем правном систему могла да има позитивне ефекте, неопходно је створити најпре одређене правне, а затим и фактичке претпоставке, на којима данас функционишу високо деполитизовани и професионализовани управни системи. Пре уношења правила о решавању овлашћеног службеног лица у управним стварима у сам Закон о општем управном поступку, на одговарајући начин би требало изменити најпре Закон о државној управи, а онда и Закон о државним службеницима, као основни службенички статусни пропис, и то првенствено у делу о *начину пријема и напредовања у службеничкој каријери*, да би се она учинила мање зависном од воље старешине и осталих функционера органа управе са правним статусом државних службеника на положају.

Такође, неопходно би било на адекватан начин правно уредити и низ других питања која се у случају промене начина одлучивања у управном поступку, са старешине органа управе на службено лице које води управни поступак, могу појавити, као што су на пример: *начин уједначавања управне праксе*, ради избегавања различитог поступања од стране истог органа управе у сличним управним стварима; или другачији *начин решавања по жалби* у случају првостепених решења донетих од стране самосталног органа управе, с обзиром на то да би се у таквом случају двостепеност у одлучивању могла обезбедити унутар самог органа управе, итд.

Посебну пажњу би требало посветити преуређивању *правила о спречавању сукоба интереса код државних службеника*, ради успостављања јасне разлике између државних службеника који могу бити овлашћени за решавање у управним стварима, од свих осталих државних службеника, за које би постојеће одредбе о сукобу интереса из Закона о државним службеницима (чл. 25–31) и даље могле бити довољне. Наиме, нема никаквог разлога да државни службеници који буду решавали у управним стварима убудуће не буду подвргнути истим правилима о спречавању сукоба интереса која се данас примењују и на функционере органа управе, а прописана су Законом о Агенцији

за борбу против корупције.³¹ Код таквих лица знатно чешће ће се појављивати разлози за примену посебног правног режима спречавања сукоба интереса, који подразумева, између осталог, и обавезу пријаве имовинске карте, пријаву примања поклона, забрану вршења јавних функција, забрану вршења функције у политичким странкама или чл.ству у удружењима и органима удружења, забрану заснивања радног односа или пословне сарадње након престанка функције, итд. Све те обавезе и забране данас нису обухваћене постојећим одредбама о спречавању сукоба интереса код државних службеника у Закону о државним службеницима (чл. 25–31).³²

С обзиром на то да правни положај службеног лица у управном поступку не представља правни стандард предвиђен или препоручен иједним релевантним међународним документом, па чак ни стандард формулисан од стране Sigme у оквиру листе питања о којима би требало водити рачуна приликом припреме Закона о општем управном поступку (*Checklist for a General Law on Administrative Procedure, Sigma, 2005*), што би требало да значи да су све државе слободне да то питање уреде на, за себе, најприхвљивији начин, сматрамо да би приређивачи будућег Закона о општем управном поступку требало још једном добро да размисле пре него што се одлуче да у коначан текст Нацрта закона унесу овакву одредбу као личну креацију.

3. ЗАКЉУЧНО РАЗМАТРАЊЕ

Услед квалитета правних норми којима су уређена, правила општег управног поступка у Републици Србији имају веома дугу и успешну примену у управној пракси. Стога, европеизација управног поступка не би смела да буде изговор за концепцијске промене у управном поступку, посебно имајући у виду да правила општег управног поступка нису правна тековина Европске уније, као и да данас чак шест држава чл.лица Европске уније нема у потпуности кодификован управни поступак. Одређени европски правни принципи који се односе на поступак рада органа управе су добродошли и у правном систему Републике Србије, али се они могу уградити у постојећа правила општег управног поступка, без њихове концепцијске измене, што се нажалост не чини Нацртом закона.

Упркос приметном настојању, у Нацрту закона ипак није извршена потпуна стандардизација са свим европским правним правилима. Неки

³¹ Закон о Агенцији за борбу против корупције, *Сл. гласник РС*, бр. 97/08, 53/10, 66/11, 67/13, 112/13, 8/15.

³² Видети: 3. Лончар, „Промена улоге службеног лица у управном поступку”, *Правна ријеч* 42/2015, 401–416.

од европских принципа који се односе на рад управе само су формално споменути, најчешће у оквиру основних начела управног поступка, али су остављени без суштинске разраде, а посебно без конкретне санкције за њихово непоштовање. Такође, поједини европски принципи који се тичу рада управе су могли бити саставни део будућег Закона о општем управном поступку, али се из њега изостављени, попут начела равноправности (забране дискриминације), начела оправданих очекивања итд. С друге стране, Нацртом закона су, као вид европеизације управног поступка, предвиђени нови правни институти, али они неће постати део правног система Републике Србије, све док се не донесу поједини посебни закони, као што је случај, на пример, са гарантним управним актом, управним уговором итд. Њихово увођење у правни систем кроз посебне законе и данас је правно могуће, без обзира на то што их важећи Закон о општем управном поступку не познаје. Приликом припреме Закона очигледно је занемарена чињеница да би садржину Закона о општем управном поступку требало да чине сви они процесни институти који ће бити заједнички за поступак рада органа управе у свим областима друштвеног живота, а да би посебним прописима требало уредити само специфичности везане за поступање органа управе у појединим управним областима. Навођењем у општем пропису института који ће бити део правног система тек када буду, и ако буду, предвиђени неким посебним прописом, европски правни принципи још увек не постају саставни део правног система Републике Србије.

При оцени Нацрта закона требало би имати у виду и значајну системску неусаглашеност са осталим правним прописима у области државне управе. Наиме, Закон о општем управном поступку није врховни правни пропис у овој области. Напротив, Закон о општем управном поступку је процесни пропис, чије би одредбе требале да уреде само начин на који органи управе спроводе све активности које су им као основни задаци и послови одређени другим прописима, а пре свега Законом о државној управи, који је основни, системски пропис у овој правној области. Стога, Законом о општем управном поступку не могу се, не само прописивати нове врсте послова (активности) органа управе, које претходно нису већ одређене Законом о државној управи, као што је случај са закључивањем управних уговора, вршењем јавних услуга итд., већ се ни правни институти који већ постоје у управном систему не могу другачије одређивати, као што је случај са појмовима управног акта, управне ствари, управне радње или начина одлучивања у управном поступку итд.

Сликовито речено, као што се Законом о кривичном поступку не могу прописивати нова кривична дела, нити мењати већ постојећа,

тако се ни Законом о општем управном поступку не могу уводити нови послови државне управе, нити мењати постојећи правни институти прописани другим правним прописима у области државне управе. Ако се буде остало при оваквом концепту закона, након усвајања будућег Закона о општем управном поступку неопходна ће бити ревизија готово свих најважнијих правних прописа који су донети током претходне деценије у оквиру реформе државне управе, почев од Закона о државној управи, као основног системског прописа у овој правној области, преко Закона о државним службеницима, па све до Закона о управним споровима и других законских и подзаконских правних аката.

Из свих тих разлога сматрамо да Република Српска не би требало, као што је то често случај, без критичког односа, доследно да следи Републику Србију када је у питању законодавна реформа управног поступка. За разлику од Републике Србије, која реформу управног поступка покушава да спроведе директно по угледу на Хрватску, као што су то већ уредиле и Црна Гора и Македонија, сматрамо да би за БиХ, а у оквиру ње и за Републику Српску, много бољи узор могла да представља Словенија, која је свој Закон о општем управном поступку засновала на концепту некадашњег заједничког југословенског закона, у који су онда постепено уграђивани поједини европски правни принципи, који су Словенију обавезивали као државу чланицу Европске уније.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Васиљевић, Драган, *Управно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2015;
2. Димитријевић, Павле, *Основи управног права*, Савремена администрација, Београд 1989;
3. Димитријевић, Предраг, „Реформа управног поступка“, *Владавина права и правна држава у региону* (ур. Г. Марковић), Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево 2014;
4. Димитријевић, Предраг, *Управно право – општи део*, Свен, Ниш 2013;
5. Ђулабић, Ведран, „Модернизација опћег управног поступка у Хрватској 2009. године“, *Модернизација опћег управног поступка и јавне управе у Хрватској*, Институт за јавну управу и Друштвено велеучилиште, Загреб 2009;
6. Копрић, Иван, „Закон о опћем управном поступку и технолошко унапређење управе“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, XLII, 2011;
7. Костић, М. Лазо, *Административно право Краљевине Југославије*, П. Геца Кон, Београд 1936;

8. Кунић, Перо, *Управно право*, Правни факултет, Бања Лука 2010;
9. Лилић, Стеван, *Управно право – управно процесно право*, Правни факултет, Београд 2013;
10. Lončar, Zoran, „European Standards and Public Administration Reform in the Republic of Serbia“, *16th Internacional conference Toulon-Verona “Excellence in Services“*, Faculty of Administration University of Ljubljana, Slovenia, 29-30 August 2013;
11. Лончар, Зоран, „Нека питања реформе управно-процесног законодавства“, *Правни живот* 10/2013;
12. Лончар, Зоран, „О Нацрту Закона о општем управном поступку“, *Правна ријеч* 35/2013;
13. Лончар, Зоран, „Одлагање извршења управног акта у управном спору“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 2/2012;
14. Лончар, Зоран, „Одлучивање у управном поступку“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 1/2015;
15. Лончар, Зоран, „Предмет управног спора“, *Правни живот* 10/2014;
16. Лончар, Зоран, „Примена европских стандарда у управном спору у Србији“, *Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније*, Правни факултет, Нови Сад 2013;
17. Лончар, Зоран, „Промена улоге службеног лица у управном поступку“, *Правна ријеч* 42/2015;
18. Лончар, Зоран, „Сужавање управно-судске заштите грађана у Републици Србији“, *Годишник на Правниот факултет „Јустинијан прво“ во Скопје*, Том 51, 2014;
19. Лончар, Зоран, „Управно судство у Републици Србији“, *Правна ријеч* 31/ 2012;
20. Лончар, Зоран, „Усмена расправа у управном спору“, *Правни живот* 10/2011;
21. Марковић, Ратко, *Управно право*, Слово АД, Београд 2002;
22. Милков, Драган, „Државна управа Србије и европски стандарди“, *Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније*, Правни факултет у Новом Саду, 2015;
23. Милков, Драган, „Поводом Нацрта Закона о општем управном поступку – корак напред или десет у страну“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 1/2013;
24. Милков, Драган, *Управно право*, II, Правни факултет, Нови Сад 2013;
25. Rusch, Wolfgang, *Administrative Procedures in EU Member States*, Conference on Public Administration Reform and European Integration, SIGMA, Budva, 26-27 March 2009;
26. Томић, Зоран, *Опште управно право*, Правни факултет, Београд 2015;
27. Fliedner, Ortlieb, *General Legislation on Administrative Procedures: What is the Rationale?*, SIGMA, 2005.

Associate Professor Zoran Lončar, LL.D.

Faculty of Law, University of Novi Sad

ABOUT NEW DRAFT LAW ON GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

Rules of general administrative proceedings in the Republic of Serbia, due to the quality of legal norms, have long and successful implementation in practice. Therefore, “Europeanization” of the administrative procedure should not be an excuse for conceptual changes in the administrative procedure. Certain European legal principles relating to the work of administrative bodies can be incorporated into the existing rules of general administrative procedure, without their conceptual changes, what unfortunately has not been done not in the Draft Law on Administrative Procedure.

Despite visible effort, full standardization of all European legal principles has not been carried out in the Draft Law on Administrative Procedure. Also, the assessment of the Draft Law should particularly include significant systemic non-compliance with other legal regulations in the field of public administration. If this concept of law remains, it will be necessary to revise the most important legal regulations, that are brought in the last decade, in the context of the reform of the state administration, beginning with the Law on State Administration, as the basic system regulation, the Civil Service Act, to the Law on administrative disputes, and dozens of other legal and sub-legal acts.

Key words: *Administration; Administrative procedure; Law on Administrative Procedures; Administrative bodies.*