

Проф. др Предраг Димитријевић

Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву и
Универзитета у Нишу

РЕФОРМА УПРАВНОГ ПОСТУПКА

Реформа управног поступка саставни је део сложених процеса реформе јавне управе. Међутим, промена концепта јавне управе од управне власти до јавне службе у условима New Public Management-а, захтева промену процедуре управног деловања. Реформа управног одлучивања, односно вођења општег и посебних управних поступака, део је процеса реформе јавне управе и она је од суштинског значаја. То захтева промену Закона о управном поступку, који мора бити једноставнији и снабдевен ефективним правним лековима, како у интересу странке, тако и јавном интересу.

У савременом општем управном поступку, као правном поступку за „нови“ век, централну улогу треба да играју слободе и права човека и грађанина. Они морају бити направљени по мери човека којима управа „служи“. Управни поступци треба да буду у функцији управних услуга. Истовремено, занемаривање јавног интереса кроз неефикасну процедуру или процедуру која не покрива све процесне ситуације јавне управе или странку оставља немоћном пред централизованом влашћу, директно угрожава идеју људских права и чини је фразом.

Међутим, промене управног поступка могу бити јако опасне, ако не одговарају стварним могућностима управе да их прихвати и примени у свакодневној пракси, која се није мењала готово читав век. Отуда се мора ићи постепено, нарочито са решењима која се тичу „ћутања“ управе, правних лекова, али и самог предмета управног поступка, односно питања чему он служи – доношењу управних аката или свих аката управе.

Кључне речи: Управни поступак; Нацрт закона о општем управном поступку; Циљеви и принципи реформе јавне управе; Измене и допуне управног поступка.

1. ПРИНЦИПИ И ЦИЉЕВИ РЕФОРМЕ

Реформа управног поступка представља део сложених процеса реформе целокупне јавне управе. Она значи реформу начина рада управе и задире у средиште многих проблема.

Реформа јавне управе има два основна аспекта: организациони и функционални. Она се спроводи на основу одређених принципа. Већина земаља кандидата за улазак у статус пуноправних чланица Европске уније, спровеле су реформе својих јавних управа, засноване на принципима тзв. „доброг управљања“. Принципи реформе јавне управе су:

1. Законитост односно „владавина права“;
2. Транспарентност односно отвореност управног система и промоција учешћа грађана и других друштвених субјеката у процесима одлучивања („партиципација“);
3. Правна сигурност;
4. Политичка неутралност;
5. Висок степен професионалне компетентности, односно принцип стручности
6. Деловања јавне управе;
7. Одговорност;
8. Равноправност субјеката у погледу поступања јавно-правних органа;
9. Правна сигурност;
10. Оријентисаност управе према клијенту;
11. Ефективност и ефикасност; и
12. Висок степен етике деловања управних службеника.

У процесу реформе јавне управе, наведени принципи треба да буду спроведени у управне поступке на свим нивоима система јавне управе и у свим облицима комуникације између јавне управе и странака. Остваривање стратешких циљева тзв. „доброг управљања“ треба да доведе до трансформисања јавне управе из садашњег, претежно регулаторног, у *услужно оријентисан* управни систем, који треба да обезбеди квалитетне и ефикасне управне сервисе.

На основу визије, општег циља и поменутих начела, могу се идентификовати и циљеви реформе управног поступка, и то: обезбеђење квалитетних административних услуга грађанима и привредним субјектима, са тежиштем на рационализацији управних (административних) процедура, њиховом поједностављењу и широкој употреби са-

времене информационо-комуникационе технологије у пружању управних услуга (укључујући ту и све аспекте е-управе). Реформа управног поступка треба да задовољи потребе услужног управног система, а да управне процедуре буду у функцији ефикасних и квалитетних управних услуга (*New Public Management*).

Реформа у области управних процедура представља предуслов за постизање већег степена ефикасности, ефективности и предвидљивости деловања јавне управе у одлучивању о правима, обавезама и правним интересима странака. Реформа управних процедура је реформа управне активности, односно одлучивања управе. Због тога, циљ промена у домену реформе управног поступка је подизање нивоа квалитета самог управног одлучивања. То представља кључну компоненту односа између јавне управе (на свим нивоима управног система) и странака у управним поступцима. Тиме ће се деловање јавне управе учинити функционалним, поузданим, законитим, ефикасним, транспарентним и јефтиним.

Реформа управног одлучивања, односно вођења општег и посебних управних поступака, у оквиру процеса реформе јавне управе од суштинског је значаја. Овим променама омогућиће се брже управно одлучивање и поједностављење управних поступака, елиминација непотребних поступака, као и јачање законитости управе. Ради се о једној од кључних функција савремене, клијентски оријентисане јавне управе. Поједностављивање управних поступака значајан је циљ реформе у овом контексту, јер бројна административна оптерећења и баријере у законима и другим правним прописима стварају незадовољство и оправдано негодовање грађана и правних лица. Повећање ефикасности деловања јавне администрације и смањење административног терета у оквиру деловања система је на дневном реду институција Европске уније и бројних држава чланица ЕУ.

Оптимизација управних поступака и уклањање непотребних административних препрека захтева реконструкцију одређених правних прописа али и спровођење одговарајућих организационих мера, уз што шире коришћење савремених информационих технологија у функцији рационализације, убрзавања и поједностављивања поступака и јачања оперативног капацитета јавне управе.

Први корак у том послу је, свакако, измена Закона о општем управном поступку. Осим непосредних нормативних промена у важећем Закону о општем управном поступку (ЗУП),¹ за побољшање си-

¹ У домену управнопроцесног права, у Србији је на снази Закон о општем управном поступку из 1997. године (*Службени лист СРЈ*, бр. 33/97 и 31/01, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 30/10). Закон о општем управном поступку измењен је и допуњен у 2010. го-

стема управног одлучивања потребно је обезбедити одговарајућу обуку за професионални развој државних службеника. Ово се нарочито односи на службенике који непосредно одлучују у управним поступцима (на првом и другом степену), као и управних инспектора.²

Један од кључних проблема у погледу важећег правног оквира за одлучивање у управном поступку је постојање бројних посебних управних поступака, које регулишу посебни закони. Ова ситуација утиче на транспарентност процеса одлучивања и ствара проблеме грађанима и правним лицима у обављању њихових свакодневних делатности. Бројни материјални закони прописују посебне управне поступке, који одлучивање у систему јавне управе чине збуњујућим и ограничавају могућност примене начела правне сигурности.³ Поједностављење управних поступака ће, зато, битно допринети стварању окружења повољног за пословање и промовисање приватног инвестирања и економског развоја. Осим тога, овим ће се битно смањити трошкови за странке у бројним управним поступцима.

Да би се то постигло, потребно је утврдити конкретне циљеве реформе управног поступка, а то су:

1. Скраћивање текста ЗУП-а;
2. Поједностављење и убрзање општег управног поступка;
3. Смањивање броја посебних управних поступака;
4. Модернизовање и дигитализација процесних механизма, односно електронски начин вођења управних поступака;
5. Делотворније задовољење јавног интереса и појединачних интереса гарађана и правних лица, односно лакше и потпуније оставрење и заштита законитости и слобода и права грађана у процесу непосредне примене прописа у управним стварима.

2. МАРГИНАЛИЈЕ О РЕФОРМИ ЗУП-а

Реформа управног поступка има своју нормативну димензију која се своди на реформу Закона о општем управном поступку и закона који регулишу посебне управне поступке. Међутим, то је само једна

дини како би се ускладио са Уставом из 2006. године. Међутим, увођењем поменутих измена и допуна није дошло до значајнијих помака у општем управном поступку.

² Управни инспектори треба да обезбеде аналитичке информације и препоруке за системски развој у овој области након утврђивања резултата инспекцијских контрола. Зато, потребна је трансформација улоге Управне инспекције, која треба да се фокусира на практичну примену ЗУП-а, и на осигурање високог квалитета управног одлучивања и пружања других управних услуга.

³ Утврђено је преко 200 управних поступака који представљају велики терет и трошкове за улаз предузећа на тржиште, али и за грађане и остваривање њихових права.

– нормативна димензија реформе поступања управе, која има и своје организационе, персоналне, психолошке и друге аспекте.

Поред Словеније и Хрватске, као држава бивше Југославије, Србија је пре неколико година отпочела нормативне измене ЗУП-а, које су резултирале уобличавањем Нацрта закона о општем управном поступку (2012, 2013). Овај законски пројект прилично се разликује од важећег ЗУП-а из 1997. године, заједно са неким важним, мада не суштинским, изменама из 2001. и 2010. године. Због тога, ове новине захтевају извесну анализу и коментар, па и критику са аспекта циљева и функције реформе управног поступка уопште.

Пре свега, мора се поменути нешто што се претпоставља и чини премису скоро сваког реформаторског подухвата у области законодавства. Наиме, ЗУП представља део правног система и мора да буде са њим претходно усклађен. Не може се доносити закон који након тога изискује измене читавог низа закона и других прописа (ЗУС-а и др.).⁴

Друго, ЗУП је процесни закон и треба да уреди само поступак приликом одлучивања у управним стварима. Непримерено је да се у процесном пропису налазе организационе норме, или да се у њему креирају нови институти, који треба да буду у материјалним прописима, а њих иначе ни тамо нема.

Треће, ЗУП је процесни закон, који мора да има законску логику и не сме да подсећа на теоријски рад у коме се налазе дефиниције и класификације, без научног консензуса. Закон треба да има нормативну садржину и да буде написан у складу са правилима номотехнике. Он не сме да се „усклађује“ са непровереним теоријским ставовима неких аутора.⁵

Четврто, ЗУП треба да одговара важећем праву домаће државе, а не да се преписује и намеће непроверено, а још више одбачено „искуство“ страних држава. Нацрт ЗУП-а мора бити утемељен на „провереним упоредноправним решењима“. Када је Краљевина Југославија доносила ЗУП (1930), преузела је аустријски закон. Када га реформише данас, нека користи искуство исте државе. Све остало може бити, не само ризично, него и штетно у сваком погледу!

Пето, терминологија која се као нова уводи мора бити општеприхваћена и „одомаћена“, јер у супротном личи као „наметање“ и експеримент („обавештавање“, „противизвршење“, „гарантни акт“, „пужа-

⁴ Дефиниције у ЗУП-у не могу да одражавају теоријска схватања појединих аутора, која нису општеприхваћена. Управни акт је већ дефинисан у Закону о управним споровима, као и управна ствар, па то може да доведе до проблема у пракси и др.

⁵ Д. Милков, „Поводом Нацрта закона о општем управном поступку“, *Зборник Правног факултета у Новом Саду* 2013, 85.

ње јавних услуга“ и др.), поготово када термини не одговарају природи управног поступка или се њихов смисао мора накнадно синхронизовати са важећим правом, односно реформисањем већ реформисаних закона (нпр. појам управне ствари у важећем ЗУС-у и сл.).

Према томе, са аспекта циљева управне реформе, извршене измене ЗУП-а могу се правдати, али и критиковати и озбиљно довести у питање.

1. Скраћивање Закона о општем управном поступку има смисла, поготово ако се има у виду да данашњи обим ЗУП-а у Србији далеко премашује обим изворног аустријског ЗУП-а. У том смислу, неколико делова закона могуће је скратити, односно изместити из постојећег законског текста. Наравно, има пуно могућности, али пракса реформисања ове материје указује на три места у закону. То су основна начела, доказни поступак и ванредна правна средства.

Смисао основних начела је да престављају основне смернице за попуњавање правних празнина, тумачење нејасних одредаба закона и меру одступања посебних управних поступака у односу на ЗУП. Нацртом ЗУП-а (чл. 2) предвиђено је да се поједина питања управног поступка „могу посебним законом другачије уредити ако је то неопходно за поступање у појединим управним областима, ако то није у супротности са основним начелима утврђеним овим законом и ако се тиме не снижава ниво заштите права и правних интереса странака обезбеђен овим законом“. Овом флексибилнијом формулацијом отворена су врата могућностима већег одступања од ЗУП-а, јер важећи ЗУП заступа чвршћу везу одступајућих одредаба. Важећи ЗУП говори о обавезној сагласности одступајућих одредаба посебних закона са основним начелима ЗУП-а, односно да оне морају бити у сагласности са основним начелима.

Насупрот аргументованом мишљењу да основна начела треба уклонити из ЗУП-а, како је то учињено у неким другим процесним законима (нпр. аустријски ЗУП), јер су реликт социјалистичког периода, када је био обичај да се уносе у законе, поред правих нормативних одредаба као списак лепих жеља,⁶ постоје и другачија схватања – да их треба проширити новим начелима. Тако, нацрт ЗУП-а садржи и још нека „нова“ начела. То су: „начело заштите легитимних очекивања странака“ и „начело приступа информацијама и заштите података“, чија је садржина празна, нејасна, без санкције или се право проглашава начелом.⁷ Тиме се генерално ЗУП проширује, а не скраћује!

⁶ Д. Милков, 85.

⁷ *Ibid.*

С друге стране, из Нацрта ЗУП-а избацују се одредбе о испитном поступку и доказивању, с тим што се процесни субјекти, дакле и службено лице, упућују на сходну примену парничних прописа. Та пракса постоји у неким европским законодавствима али ограничено, чиме се напушта концепт ЗУП-а као системског закона и отежава примена закона у пракси. При свему томе, одредбе о доказивању у парничном поступку суштински су другачије, јер управни поступак по својој природи не претпоставља сукоб интереса, бар не у првом степену. Трансплантација парничног испитног поступка на доказивање у управном поступку може довести до „одбацивања“ страног тела. Такво скраћивање закона је заправо његово сакаћење, мотивисано вероватно жељом да се закон мора скратити по сваку цену!

Најзад, превелики број ванредних правних лекова (седам, односно шест), којим се дерогира принцип правноснажности, свакако треба скратити бар на четири. То се и чини у Нацрту али потпуно погрешно. Смањивањем броја лекова мења се и њихов назив, односно уводе се два нова „посебна случаја уклањања и мењања управних аката“, и то „укидање и мењање правноснажног решења на предлог заштитника грађана“ и „укидање законитог решења“.⁸ Не само што се број „посебних случајева“ није смањио, него је уведена нова термнологија као отежавајућа околност за нову управну праксу.

Према томе, скраћивање закона мора имати функционалну димензију и сврху, а не избацивање нечега што користи и помаже у пракси.

2. Управни поступак треба поједноставити и убрзати, али упрошћавање процедуре не сме значити и њено „упропашћавање“. У прилог томе имамо увођење неких нових института у Нацрт ЗУП-а, као што је то „гарантни акт“. То је писани акт којим орган гарантује стицање неког права странки у одређеном року, који не сме да буде противно јавном интересу или интересу трећих лица, и који не обавезује орган у случају да су се правни основ или чињенично стање битно изменили (чл. 21 Нацрта ЗУП-а). Његов смисао је да увећа „озбиљност рада јавне управе и стабилнију позицију странке, односно могућност њиховог дугорочнијег планирања правних трансакција“.⁹ Тешко да се то може постићи, осим да се створи „јавна нада“ за странку, коју орган може лако изневерити. „Гарантним актом“ се ствара још нестабилнија позиција странке, као и услови за корупцију. Ефекти таквог

⁸ Из важећег ЗУП-а остала су три ванредна лека: мењање и поништавање решења у вези са управним спором, поништавање и укидање по основу службеног надзора и оглашавање решења ништавим. Прекомпоновани су и неки разлози за употребу ових лекова.

⁹ Образложење Нацрта ЗУП-а од 13. октобра 2013.

института могу се постићи већ постојећим институтима (решење са условом, привремено решење и сл.).

Употреба информационе технологије и тзв. дигитализација поступка свакако треба да буду максимално примењени, водећи рачуна да она не доведе до непредвидивих штетних правних последица (нпр. аутоматско решење са увођењем „позитивног“ концепта ћутања управе и сл.).

3. Делотворније задовољење јавног интереса и појединачних интереса у управним стварима, односно лакше и потпуније оставрење и заштита законитости и слобода и права грађана коначни су и суштински циљеви реформе ЗУП-а.

У том смислу, дошло је и до проширења предмета управног поступка са намером да се што већи број управних активности подведе под ЗУП, и да тако управни поступак постане процедура за готово сваку активност управе. Реч је о старом концепту немачког права, који изједначава управни поступак и поступање (активност) управе, чиме се жели обезбедити подвођење свих управних активности под окриље права (владавина права).

Нацрт ЗУП-а, у чл. 2 наводи да „орган поступа у управним стварима тако што доноси управне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге“, с тим да је управна ствар „и свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар“. Како је управни поступак скуп правила која органи примењују када поступају у управним стварима (чл. 1 Нацрта ЗУП-а), закључак је да се управни поступак (ЗУП) примењује не само када се доносе управни акти, него и када се закључују управни уговори, предузимају управне радње и пружају јавне услуге, с тим да то није све, јер се у управном поступку могу обављати и друге управне ствари ако то закон каже („одређује“). Заправо, свака активност управе може бити управна ствар ако неко успе да то угура у закон!

Овде се ради о непознавању саме природе управног поступка, што екстремно долази до изражаја у случају управних уговора. Једнострано решавање органа проширује се и на поступак споразумевања. Додуше, положај једне странке (јавног тела – органа) као носиоца јавног интереса је „јачи“, али постоји *споразумевање* које је тешко могуће постићи у управном поступку. Идеја је јасна да се поступак закључивања управних уговора стави под правну контролу с циљем обезбеђења законитости и целисходности (дискреционих) управних уговора (јавни послови, уговори о концесији и сл.). Међутим, управни поступак, бар не онај који се регулише ЗУП-ом, то тешко може да покрије. Можда то може неки посебан „управни поступак“ или решење које

има хрватски ЗУП, прво решење у управном поступку, као „зелено светло“ и правни основ, па онда закључивање уговора сагласно уговорној природи ове јавне ствари.

Према томе, делотворније задовољење јавног интереса и појединачних интереса грађана и правних лица у управним стварима је неспорно суштински циљ реформе ЗУП-а, али то мора имати смисла са суштином самог управног поступка.

Овакве и друге новине захтевају огромна финансијска средства за обуку државних службеника на свим нивоима, јер је ЗУП веома значајан процесни пропис, који се масовно и често примењује у пракси од стране огромног броја субјеката. У образложењу Нацрта стоји да за спровођење ЗУП-а није потребно обезбедити додатна средства у буџету, као и да за овај закон није потребно извршити анализу ефеката закона, с обзиром на то да се њиме не стварају обавезе за привредне и друге субјекте. Чини се да ова фраза пренебрегава чињеницу да чак и да се закон усвоји са неизвесним роком важења (важећи ЗУП важи од 1930), потребно је издвојити велика средства за обуку службеника у новој управној пракси и научити их шта сада управа треба да ради. Да су аутори свесни проблема у пракси, говори и чињеница да је предвиђен рок од чак 18 месеци за ступање новог ЗУП-а на снагу.

3. ЗАКЉУЧАК

Реформа управног поступка усмерена је на унапређење квалитета управног одлучивања и на поједностављење управних поступака. Једноставнији управни поступци биће разумљиви за странке, а биће и лакши за извршење, што их чини ефикаснијим. Да би биле постигнуте ове промене, неопходно је предузети више активности.

1. Потребно је реализовати програм регулаторне реформе у делу који се односи на однос са странкама у управним поступцима. То обухвата усвајање новог закона о општем управном поступку који ће увести поједностављење поступка, усвајање Закона о инспекцијском надзору и управној инспекцији, као и анализу и укидање оних посебних управних поступака, односно њихових делова, када се не нађе оправдање за њихово даље постојање.

2. Потребна је широка употреба информационе технологије (е-управе) у све делове управног одлучивања и пружања других управних сервиса у систему јавне управе, који су важни за појединце и правна лица, а где је то могуће користити.

3. Потребно је спровести програме обуке државних службеника који одлучују у управним поступцима, нарочито на првом степену управног одлучивања.

Важећи ЗУП у Републици Србији дугодишњи је поуздан и квалитетан процесни ослонац и незаобилазан општи путоказ рада јавне управе. Он је правничко-занатски складан и стабилан, иако је у неким деловима неприкладан и преопширан. Овај закон не треба напуштати као добру основу и он треба да буде полазна тачка за мање корекције и исправке неких недостатака. Нама нису потребне „суштинске“ и „револуционарне“ промене које су противне природи управног поступка, које збуњују управну праксу и стварају потребу за повећање трошкова за спровођење неизвесног и правно ризичног пројекта. Поједина добра решења могу се једноставно уградити у постојећи ЗУП, као што су дигитализација управног поступка, реформа ванредних правних лекова и други институти који одговарају природи закона и наслањају се на стварно „проверена упоредноправна решења“.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

1. Милков, Драган, „Поводом Нацрта Закона о општем управном поступку“, *Зборник Правног факултета у Новом Саду* 2013;
2. Закон о општем управном поступку, *Службени лист СРЈ*, бр. 33/97 и 31/01, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 30/10.

Full Professor Predrag Dimitrijević, LL.D.

Faculty of Law, University of East Sarajevo and University of Niš

REFORM OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Summary

Reform of administrative procedure is a part of complex process of reform of public administration. However, the modification of the public administration concept from public authority to public service in the circumstances of New Public Management requires change of the procedure of administrative activity. Reform of administrative decision-making, apropos general and particular administrative procedures, is a part of process of reform of public administration and it is of crucial importance. It requires modification of the Law on Administrative Procedure, which has to be simpler and with effective legal remedies in the interest of a party as well as in public interest.

In the contemporary general administrative procedure, as a legal procedure for the „new“ age, human rights must be given central role. They must be defined in the human's interests and the public administration has to „serve“ them. Administrative procedures have to be in the function of administrative services.

However, modifications of administrative procedure can be very dangerous if they don't fit real possibilities of administration to accept and apply them in everyday practice. Therefore, this process has to move slowly, especially whn it comes to the norms which regulate silence of administration, legal remedies but also the subject of administrative procedure, i.e. the issue of its purpose.

Key words: *Administrative procedure; Draft Law on General Administrative Procedure; Aims and principles of the reform of public administration; Modifications of administrative procedure.*