

*Dr Zoran Lončar, docent
Pravnog fakulteta u Novom Sadu*

PLEDOAJE ZA NOVI ZAKON O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU

Sažetak: *Osim potrebe uspostavljanja novog pravnog poretka nastale usled promene državno-pravnog sistema donošenjem novog Ustava Republike Srbije, razlog za donošenje potpuno novog Zakona o opštem upravnom postupku trebalo je da bude i potreba za pravnim regulisanjem procesa rada organa državne uprave (ministarstava, uprava, inspektorata) i posebnih organizacija (zavoda, direkcija, agencija) na savremenijim osnovama primenom mnogih novih instituta poznatih u uporednoj praksi razvijenih država. Umesto samo terminoloških promena koje se predlažu u Zakonu o izmenama Zakona o opštem upravnom postupku, neophodno je što pre izraditi potpuno novi Zakon o opštem upravnom postupku koji bi omogućio pre svega savremenije poslovanje organa državne uprave i time njihov ekonomičniji i efikasniji rad.*

Ključne reči: *upravni postupak, zakon o opštem upravnom postupku, ustav, osavremenjavanje upravnog postupka.*

Uvodne napomene

Svrha postojanja Zakona o opštem upravnom postupku je da se na jednom mestu, odnosno u jednom pravnom propisu (kodeksu) predvide procesna pravila koja će važiti za postupanje svih organa državne uprave, kao i nedržavnih subjekata kada u vršenju javnih ovlašćenja rešavaju o pojedinačnim pravima i obavezama fizičkih ili pravnih lica u upravnim stvarima. U pogledu procesnih pravila prema kojima postupaju organi državne uprave u svetu se danas mogu razlikovati tri grupe država: 1) države koje imaju u potpunosti kodifikovan upravni postupak; 2) države koje

imaju procesna pravila za rad organa državne uprave, ali koja nisu u potpunosti kodifikovana u jednom propisu; i 3) relativno mali broj država koje uopšte nemaju pravna pravila po kojima postupaju organi državne uprave. U pogledu kodifikacije procesnih pravila za rad organa državne uprave Srbiji pripada istaknuto mesto. Naime, naša država spada u red država koje su među prvima izvršile kodifikaciju svog upravnog postupka. Nakon Austrije koja je 1925. godine donela formalno prvi u svetu Zakon o upravnim postupku, a zatim Češke i Poljske koje su svoje upravne postupke kodifikovali 1928. godine, Srbija (Kraljevina Jugoslavija) je formalno bila četvrta država u svetu koja je svoj prvi Zakon o opštem upravnom postupku donela 1930. godine.¹ Time je kod nas učinjen značaj iskorak ka ostvarivanju potpune zakonitosti rada državne uprave i što je posebno važno - podizanju nivoa pravne sigurnosti građana. Za potpunu pravnu sigurnost građana nije dovoljno samo da njihova prava i obaveze budu unapred propisana zakonima, već i da način njihovog ostvarivanja bude precizno pravno regulisan, kako državna uprava svojim slobodnim postupanjem (od slučaja do slučaja) ne bi mogla izigravati prava građana koja su im nekim zakonima prethodno već garantovana.

Od tada Zakon o opštem upravnom postupku je svega nekoliko puta menjan. Zakon Kraljevine Jugoslavije iz 1930. godine se na osnovu Zakona o nevažnosti pravnih propisa donetih pre 6. aprila 1941. godine i za vreme neprijateljske okupacije,² formalno primenjivao sve do 1956. godine kada je donet naš drugi po redu Zakon o opštem upravnom postupku.³ Tokom pune četiri decenije primene ovaj Zakon je menjan svega pet puta i to 1965. godine,⁴ 1976. godine,⁵ 1978. godine,⁶ 1986. godine⁷ i 1994. godine.⁸ Poslednji put Zakon o opštem upravnom postupku je donet 1996.

¹ U pitanju je Zakon o opštem upravnom postupku Kraljevine Jugoslavije koji je donet 9. novembra 1930. godine, a koji je stupio na snagu 26. februara 1931. godine.

² „Službeni list Federativne Narodne Republike Jugoslavije“, broj 86/1946.

³ „Službeni list Federativne Narodne Republike Jugoslavije“, broj 52/1956 od 19. decembra 1956. godine.

⁴ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o opštem upravnom postupku, „Službeni list SFRJ“, broj 10/1965 od 10. marta 1965. godine.

⁵ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o opštem upravnom postupku, „Službeni list SFRJ“, broj 4/1977.

⁶ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o opštem upravnom postupku, „Službeni list SFRJ“, broj 11/1978 od 3. marta 1978. godine.

⁷ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o opštem upravnom postupku, „Službeni list SFRJ“, broj 9/1986 od 28. februara 1986. godine.

⁸ Zakon o izmenama Zakona o opštem upravnom postupku, „Službeni list SRJ“, broj 24/1994 od 18. marta 1994. godine.

godine u vreme postojanja Savezne Republike Jugoslavije.⁹ Nakon toga promenjena su čak dva državno-pravna oblika u kojima je Srbija bila najpre federalna jedinica (Savezna Republika Jugoslavija), a zatim država članica (Državna zajednica Srbija i Crna Gora), da bi od 2006. godine postala samostalna država. Međutim, Zakon o opštem upravnom postupku do sada uopšte nije menjan. U trogodišnjem periodu postojanja Državne zajednice Srbija i Crna Gora u Republici Srbiji se Zakon o opštem upravnom postupku primenjivao kao propis države članice.¹⁰ Republika Crna Gora je za to vreme iskoristila mogućnost datu Ustavnom poveljom i usvojila svoj nov Zakon o opštem upravnom postupku.¹¹ Nakon prestanka postojanja Državne zajednice Srbija i Crna Gora u Srbiji se Zakon o opštem upravnom postupku primenjuje kao republički propis na osnovu Odluke Narodne skupštine Republike Srbije od 5. juna 2006. godine.¹² Ustavom Republike Srbije od 8. novembra 2006. godine je uređivanje pitanja postupka pred državnim organima predviđeno kao isključiva republička nadležnost.¹³ Na osnovu Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava trebalo je između ostalih regulisati i pitanje postupka pred organima državne uprave najkasnije do 31. decembra 2008. godine.¹⁴ U tom smislu, januara 2009. godine od strane Vlade Republike Srbije je utvrđen Predlog zakona o izmenama Zakona o opštem upravnom postupku koji se danas još uvek nalazi se u skupštinskoj proceduri.¹⁵ S obzirom na to da zbog širine svoje primene, pravne sigurnosti koju treba da pruži građanima, efikasnosti i

⁹ Važeći Zakon o opštem upravnom postupku je najpre 1996. godine usvojen u različitim tekstovima u tada dvodomnoj Saveznoj skupštini, pa se shodno odredbi člana 92. stav 1. i 2. Ustava SRJ privremeno primenjivao tekst usvojen u Veću građana koji je objavljen u „Službenom listu SRJ“, broj 55/1996 od 19. novembra 1996. godine. Usaglašavanje između Veća građana i Veća republika u pogledu teksta Zakona o opštem upravnom postupku je usledilo tek 26. juna 1997. godine, pa je konačna verzija ovog Zakona objavljena u „Službenom listu SRJ“, broj 33/1977 od 11. jula 1997. godine.

¹⁰ Članom 64. stav 2. Ustavne povelje je bilo propisano da će se zakoni Savezne Republike Jugoslavije izvan poslova Državne zajednice Srbija i Crna Gora primenjivati kao zakoni država članica, do donošenja novih propisa od strane država članica, osim zakona za koje je skupština države članice bude odlučila da se ne primenjuju.

¹¹ „Službeni list Republike Crne Gore“, broj 69/2003.

¹² Odluka o obavezama državnih organa Republike Srbije u ostvarivanju nadležnosti Republike Srbije kao sledbenika Državne zajednice Srbija i Crna Gora, „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 48/2006 od 5. juna 2006. godine.

¹³ Član 97. tačka 2. Ustava Republika Srbije.

¹⁴ Član 15. Ustavnog zakona sa sprovođenja Ustava Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 98/2006. od 10. novembra 2006. godine.

¹⁵ Predlog zakona o izmenama Zakona o opštem upravnom postupku je utvrđen na 53. sednici Vlade Republike Srbije održanoj 15. januara 2009. godine.

ekonomičnosti rada organa državne uprave koje bi trebalo da omogućiti, spada u jedan od svakako najvažnijih pravnih propisa u našem pravnom sistemu, predmet naše analize u narednim redovima će biti upravo odredbe predloženog teksta Zakona o opštem upravnom postupku.

Predlog Zakona o izmenama Zakona o opštem upravnom postupku

Bez obzira na to što je od donošenja Zakona o opštem upravnom postupku proteklo više od 13 godina i što je u pitanju propis Savezne Republike Jugoslavije, države koja je prestala da postoji još pre više od 6 godina, Predlog zakona o izmenama Zakona o opštem upravnom postupku predstavlja samo jezičko usaglašavanje ovog propisa sa novim Ustavom Republike Srbije. Predlog ovog Zakona ne sadrži ni jedno novo rešenje kojim bi se postupak rada ministarstava, drugih organa državne uprave, kao i svih ostalih vršioaca upravne delatnosti osavremenio i učinio efikasnijim i ekonomičnijim.

Od ukupno 31 odredbe ovog Zakona kojima su unose određene izmene u postojeći Zakon o opštem upravnom postupku, u čak 30 odredbi se radi o običnim jezičkim izmenama. Tako se umesto termina „*jugoslovenski državljanin*“ uvodi termin „*državljanin Srbije*“ (član 1), umesto termina „*Savezna Republika Jugoslavija*“ uvodi se termin „*Republika Srbija*“ (član 2, 3, 12 i 13), umesto termina „*Vojska Jugoslavije*“ uvodi se termin „*Vojska Srbije*“ (član 4, 11, 13 i 14), umesto termina „*Savezna Vlada*“ uvodi se termin „*Vlada*“ (član 20 i 23), termin „*savezni organ nadležan za inostrane poslove*“ zamenjuje se terminom „*ministarstvo nadležno za spoljne poslove*“ (član 4, 5, 13, 15 i 16), termin „*državni, odnosno javni tužilac*“ zamenjuje se terminom samo „*javni tužilac*“ (član 8, 9, 10, 19, 21, 24, 25 i 26), termin „*srodnik po krvi*“ zamenjuje se terminom „*krvni srodnik*“ (član 6 i 17), termin „*srodnik po tazbini*“ zamenjuje se terminom „*tazbinski srodnik*“ (član 6 i 17), termin „*hranioc*“ zamenjuje se terminom „*hranitelj*“ (član 6) itd. Samo jedna odredba Zakona (član 22) se ne odnosi samo na terminološku promenu, već je posledica potrebe suštinskog usaglašavanja sa Ustavom (član 36. stav 2 i 198. stav 2) koji je predvideo da se građanima mora radi pravne sigurnosti uvek omogućiti pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu,¹⁶ odnosno sudska kontrola zakonitosti konačnih

¹⁶ „Svako ima pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu“. Ustav Republike Srbije, član 36. stav 2.

upravnih akata.¹⁷ Iz tog razloga je u Zakonu precizirana nadležnost za rešavanje po zahtevu za zaštitu zakonitosti u upravnom postupku. Da predla- gač Zakona nije kojim slučajem propustio da izvrši ustavnu obavezu u po- gledu usaglašavanja svih ostalih propisa sa novim Ustavom i da je zbog to- ga zajedno sa ovim Zakonom predložen i Zakon o upravnim sporovima, i ova jedina novina koja ima značaj suštinske promene u postojećem tekstu Zakona o opštem upravnom postupku bi po prirodi stvari izostala. Pitanje obavezne sudske zaštite u slučaju konačnih upravnih akata koju nalaže no- vi Ustav bilo bi rešeno Zakonom o upravnim sporovima. Međutim, s obzi- rom na to da je punih 11 meseci nakon što je utvrđen Predlog zakona o iz- menama Zakona o opštem upravnom postupku utvrđen i Predlog zakona o upravnim sporovima koji je Narodna skupština i usvojila 29. decembra 2009. godine,¹⁸ ovakva izmena u Zakonu o opštem upravnom postupku je postala time bez ikakvog suštinskog značaja.

Na osnovu Strategije reforme državne uprave Republike Srbije i Ak- cionog plana za njeno sprovođenje usvojenih još 2004. godine odavno je trebalo da budu doneti ne samo novi Zakon o opštem upravnom postup- ku, već i Zakon o upravnim sporovima, kao dva osnovna procesna propi- sa od kojih zavisi efikasan rad državne uprave i sudske kontrola nad nje- nim radom kao osnove za ostvarivanje pravne sigurnosti građana.¹⁹ Mini- starstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu kao organ državne uprave koji je nadležan za čitav sistem državne uprave je najpre u svom Programu rada za 2008. godinu bilo predvidelo da će do juna te godine biti donet Zakon o opštem upravnom postupku i Zakon o upravnim spo- rovima. Time je blagovremeno trebalo da bude ispoštovana i ustavna oba- veza na usaglašavanje svih zakona sa Ustavom najkasnije do 31. decem- bra 2008. godine. Pošto se to ipak nije dogodilo, Programom rada Mini- starstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu za 2009. godinu ponovo je predviđeno da će ovi zakoni biti usvojeni do septembra 2009. godine.²⁰

¹⁷ „Zakonitost konačnih pojedinačnih akata kojima se odlučuje o pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu podleže preispitivanju pred sudom u upravnom sporu, ako u određenom slučaju zakonom nije predviđena drugačija sudska zaštita“. Ustav Repu- blike Srbije, član 198. stav 2.

¹⁸ Zakon o upravnim sporovima, „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 111/2009. od 30. decembra 2009. godine.

¹⁹ Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji i Akcioni plan za njeno sprovođenje su usvojeni od strane Vlade Republike Srbije oktobra 2004. godine i predsta- vljavaju osnovne programske i planske dokumente za reformu celokupne državne uprave za period do 2010. godine.

²⁰ Videti internet sajt Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu na ad- resi www.drzavnauprava.gov.rs

Međutim, 15. januara 2009. godine Vlada Republike Srbije je utvrdila i uputila Narodnoj skupštini Predlog, ne novog Zakon o opštem upravnom postupku kao što je planirano u godišnjem Programu rada Ministarstva, već samo izmena postojećeg Zakona. Time ne samo da je propušteno da se usklađivanje Zakona o opštem upravnom postupku sa novim Ustavom izvrši u roku predviđenim Ustavnim zakonom za sprovođenje Ustava koji je istekao 31. decembra 2008. godine, već što je u ovom slučaju svakako mnogo važnije, propuštena je i prilika da se upravni postupak bitno osavremeni unošenjem mnogih novih instituta koje uporedna praksa odavno poznaje. Time se postupak rada organa državne uprave u Srbiji mogao učiniti znatno ekonomičnijim i efikasnijim.

Svakako da u Zakonu o izmenama i dopunama Zakona o opštem upravnom postupku pravi kuriozitet predstavlja njegovo predlaganje Narodnoj skupštini za donošenje po *hitnom postupku*, a posebno obrazloženje za to koje je tim povodom dato. Obrazlažući potrebu hitnosti postupka usvajanja ovog zakona u obrazloženju Predloga zakona (str. 6) je navedeno da „imajući u vidu postojeću neusaglašenost Zakona o opštem upravnom postupku sa Ustavom Republike Srbije, potrebno je predloženi zakon doneti po hitnom postupku, jer bi u suprotnom mogle nastupiti štetne posledice po rad organa i organizacija“. Naime, sasvim je jasno da ne može biti nikakvih velikih štetnih posledica zbog toga što se u Zakonu o opštem upravnom postupku, narimer „Vojska Srbije“ naziva „Vojskom Jugoslavije“ ili što se „javni tužilac naziva „državnim, odnosno javnim tužiocem“, „krvni srodnik“ što se naziva „srodnikom po krvi“, „hranitelj“ „hraniocem“ itd. Međutim, u tom slučaju ostaje ne jasno zašto predlagač ako je već smatrao da zbog jezičkih neusaglašenosti sa novim Ustavom mogu da nastupe štetne posledice po rad organa državne uprave nije ovaj Predlog izmene Zakona utvrdio i uputio ranije Narodnoj skupštini, a posebno imajući u vidu ustavnu obavezu na usaglašavanjem svih zakona sa novim Ustavom najkasnije do 31. decembra 2008. godine. Isto tako, ostaje nejasno zašto onda bar Narodna skupština takav Predlog zakona koji joj je upućen na usvajanje po hitnom postupku nije našla za potrebno da razmatra već punih godinu dana! U svetlu ove činjenice je posebno interesantno primetiti da je Vlada Republike Srbije Predlog zakona o upravnim sporovima utvrdila punih jedanaest meseci kasnije, odnosno 3. decembra 2009. godine i uputila na usvajanje Narodnoj skupštini takođe po hitnom postupku, kao i da je Narodna skupština ovaj Zakon usvojila 29. decembra 2009. godine. Isto tako u Narodnoj skupštini su „preko reda“ tokom 2009. godine usvojeni iz oblasti državne uprave i Zakon o izmenama i dopunama zakona o dr-

žavnim službenicima,²¹ Zakon o utvrđivanju maksimalnog broja zaposlenih u republičkoj administraciji²² i Zakon o privremenom smanjivanju plata, zarada, neto naknada i drugih primanja u državnoj administraciji i javnom sektoru.²³

Neophodnost novog Zakona o opštem upravnom postupku

Umesto da je predložen nov Zakon, predlaganjem samo izmena i dopuna postojećeg Zakona o opštem upravnom postupku, svesno ili ne nastavlja se pravni kontinuitet sa propisom koji je donela Savezna Republika Jugoslavija kao država koja odavno više ne postoji. U svetlu te činjenice interesantno je primetiti da je nakon usvajanja Ustavne povelje i stvaranja Državne zajednice Srbija i Crna Gora Republika Crna Gora odmah iskoristila mogućnost koju joj je kao državi članici pružio Zakon za sprovođenje Ustavne povelje i da je još 2003. godine donela svoj potpuno novi i osavremenjen Zakon o opštem upravnom postupku. Republika Crna Gora je time u pogledu ovog propisa raskinula pravni kontinuitet sa Saveznom Republikom Jugoslavijom. U Republici Crnoj Gori isto je učinjeno i sa upravnom sporom pošto je tada donet i nov Zakon o upravnim sprovima.²⁴ Pored činjenice da je Republika Srbija postala samostalna država još juna 2006. godine, formalno pravni razlog za donošenje novog Zakona o opštem upravnom postupku a ne samo za izmenu postojećeg Zakona, nalaže takođe i novi Ustav Republike Srbije. Prema Ustavu Republike Srbije kao nova nadležnost Republike je propisano između ostalih i „uređivanje postupka pred sudovima i drugim državnim organima“.²⁵

Osim potrebe uspostavljanja novog pravnog poretka u Republici Srbiji nastale usled promene državno-pravnog sistema, razlog za donošenje potpuno novog Zakona o opštem upravnom postupku trebalo je da bude i potreba za pravnim regulisanjem procesa rada organa državne uprave

²¹ Zakon o izmenama i dopunama zakona o državnim službenicima je usvojen 11. decembra 2009. godine i objavljen je u „Službenom glasniku Republike Srbije“, broj 104/2009 od 12. decembra 2009. godine.

²² Zakon o utvrđivanju maksimalnog broja zaposlenih u republičkoj administraciji je usvojen 11. decembra 2009. godine i objavljen je u „Službenom glasniku Republike Srbije“, broj 104/2009 od 12. decembra 2009. godine.

²³ Zakon o privremenom smanjivanju plata, zarada, neto naknada i drugih primanja u državnoj administraciji i javnom sektoru je usvojen 29. aprila 2009. godine i objavljen je u „Službenom glasniku Republike Srbije“, broj 31/2009 od 29. aprila 2009. godine.

²⁴ Zakon o upravnim sporovima, „Službeni list Republike Crne Gore“, broj 60/2003.

²⁵ „Republika Srbija uređuje i obezbeđuje (...) postupak pred sudovima i drugim državnim organima“. Ustav Republike Srbije, član 97. stav 2.

(ministarstava, uprava, inspektorata) i posebnih organizacija (zavoda, direkcija, agencija) na savremenijim osnovama primenom mnogih novih instituta iz pozitivne uporedne prakse razvijenih država. Osavremenjavanje upravnog postupka kroz novi Zakon o opštem upravnom postupku je trebalo dodatno da doprinese efikasnijem i ekonomičnijem delovanju državne uprave u Republici Srbiji. Iz tog razloga, umesto samo terminoloških promena koje se predlažu u Zakonu o izmenama Zakona o opštem upravnom postupku, smatramo da je neophodno što pre izraditi potpuno novi Zakon o opštem upravnom postupku. U njega bi trebalo da budu unete mnoge novine koje su zasnovane na pozitivnom uporednom iskustvu razvijenih država, a koje bi omogućile pre svega savremeno poslovanje organa državne uprave i njen ekonomičniji i efikasniji rad.

Kada su u pitanju te novine u našem upravnom postupku one i nisu toliko revolucionarne i nepoznate, koliko su neophodne. U Zakonu o opštem upravnom postupku bi prema našem mišljenju što pre trebalo da nađu mesto pre svega mnoge odredbe o savremenim načinima opštenja (uspostavljanja kontakta) organa koji vodi upravni postupak sa strankama, kao što su putem elektornskih računara, telefaksa i korišćenjem drugih elektronskih uređaja. Prema važećem Zakonu podnesci stranaka se po pravilu još uvek predaju neposredno organu ili se šalju poštom, dok se samo izuzetno podnesci mogu izjaviti i telegrafski, dok se samo kratka i hitna saopštenja mogu davati i telefonom, ako je to po prirodi stvari uopšte moguće.²⁶ Takođe, kada je u pitanju obavezno lično dostavljanje pismena u upravnom postupku smatramo da bi se moralo što pre predvideti mogućnost dostavljanja svih pismena i u elektronskom obliku koje bi moglo da zameni zastarelo obavezno pribijanje pismenog obaveštenja o dostavljanju na vrata stana ili poslovne prostorije.²⁷ Isto tako, mogućnost korišćenja elektronske forme bi trebalo predvideti i kada je u pitanju podnošenje svih vrsta podnesaka u upravnom postupku. Uporedo sa omogućavanjem efikasnijeg postupka podnošenja i dostavljanja pismena morale bi se sprečiti i eventualne zloupotrebe od strane stranke, kao što bi bilo na primer izbegavanjem da prime pismena koja su joj upućena u elektronskoj formi. Pri sačinjavanju zapisnika koji se vodi o toku upravnog postupka smatramo da bi moralo što pre da se dozvoli korišćenje odgovarajućih tehničkih uređaja za snimanje toka postupka, kao i sastavljanje kasnije zapisnika u elektronskoj formi. U pogledu obavezne forme upravnih akata trebalo bi omogućiti pored papirne forme i mehanografske izrade

²⁶ Član 54. stav 2. Zakona o opštem upravnom postupku. O načinu opštenja organa i stranaka videti Zakon o opštem upravnom postupku, članovi 54-70.

²⁷ Član 76. stav 1. i član 77. stav 2. Zakona o opštem upravnom postupku.

rešenja, elektronsku formu i umesto do sada obaveznog potpisa i pečata dozvoliti i faksimil ili kvalifikovan elektronski potpis. Istovremeno sa osavremenjavanjem upravnog postupka i omogućavanjem elektronskog postupanja organa državne uprave moralo bi se voditi računa o potrebi zaštite podataka o ličnosti koji bi u tom slučaju posebno mogli biti dovedeni u pitanje. U tom smislu smatramo da bi trebalo uneti u Zakon o opštem upravnom postupku odredbu da se podaci o ličnosti mogu pribaviti samo ako je to dozvoljeno zakonom ili ako se o tome saglasi stranka, odnosno lice na koje se ti podaci odnose.

Pored promena koje zahteva osavremenjavanje procesa rada državne uprave, smatramo da u Zakonu o opštem upravnom postupku treba radi ostvarivanja veće pravne sigurnosti građana izvršiti i pobošljanje njihovog položaja kao stranaka u upravnom postupku. U tom smislu smatramo da bi pre svih trebalo izmeniti odredbu koja stranci u upravnom postupku omogućava pravo na naknadu troškova za pravno zastupanje samo izuzetno, i to u slučajevima kada je ono bilo nužno i opravdano, što se u praksi pokazalo kako veoma retka situacija.²⁸

Radi usaglašavanja Zakona o opštem upravnom postupku sa novim Ustavom Republike Srbije pored predloženih izmena koje su samo terminološke prirode, u Zakonu o opštem upravnom postupku promenu bi obavezno morala da pretrpi i odredba osnovnih načela upravnog postupka koja govori o upotrebi jezika i pisma.²⁹ Naime, Zakon o opštem upravnom postupku pruža mogućnost organu državne uprave da vodi upravni postupak na srpskom jeziku ekavskog i jekavskog izgovora i uz upotrebu ćirilčkog ili latiničkog pisma, što je danas u suprotnosti sa odredbom člana 12. stav 1. Ustava koja propisuje da se kada je u pitanju službeno upotreba srpskog jezika može koristiti samo ćirilčko pismo.

Pored svih terminoloških izmena koje su predložene u Zakonu o izmenama Zakona o opštem upravnom postupku, kao i onih za koje smo predlog izele u ovom radu, smatramo da je neophodno izvršiti i usaglašavanje Zakona o opštem upravnom postupku sa svim promenama u pravnom sistemu koje su kod nas nastale od 1996. godine kada je donet Zakon o opštem upravnom postupku. Svakako da su u pitanju brojne promene pravnih propisa, a samo delimična analiza odredbi predloženih za izmenu u budućem tekstu Zakona o opštem upravnom postupku koja je izvršena u ovom radu pokazuje da one nisu dovoljno pažljivo i detaljno analizirane.

Sa koliko pažnje se pristupilo poslu pripreme izmena Zakona o opštem upravnom postupku, pa makar i samo jezičkih promena, vidi se i po

²⁸ Član 104. stav 3. Zakona o opštem upravnom postupku.

²⁹ Član 16. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku.

tome što je propušteno da se ispravi greška koja je učinjena u važećem tekstu Zakona u pogledu načina određivanja zakonskog roka za donošenje drugostepenog rešenja u upravnom postupku. Naime, izmena Zakona je bila prilika da se rok za donošenje drugostepenog rešenja u Zakonu o opštem upravnom postupku uskladi sa rokom iz Zakona o upravnim sporovima tako da iznosi 60 dana umesto dva meseca koliko je sada predviđeno.³⁰ Očigledno da u nadležnom Ministarstvu, ali nažalost ni u Republičkom sekretarijatu za zakonodavstvo u čijoj nadležnosti je da vodi računa o usaglašenosti svih pravnih propisa koji se donose od strane Vlade Republike Srbije, nisu ni primetili ovaj propust različitog načina određivanja rokova za istu procesnu radnju. Usled identičnog načina računanja rokova koji se primenjuje i u upravnom postupku kao i upravnom sporu (civilna komplutacija) nije sve jedno da li je neki rok određen da dane ili mesece. Učinjeni propust je tim pre veći što je Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu bilo i organ državne uprave koji je takođe bio nadležan za pripremu i Zakona o upravnim sporovima koji je usvojen decembra 2009. godine, pa ni prilikom njegove izrade nije ispravljen ovaj propust, već je kao rok donošenje drugostepenog rešenja opet propisano 60 dana, nasuprot roka za istu procesnu radnju iz Zakona o opštem upravnom postupku koji iznosi dva meseca.

Zaključne napomene

Pored uspostavljanja pravnog kontinuiteta u oblasti državne uprave sa novim pravnim poretkom koji je u Republici Srbiji utvrđen Ustavom iz 2006. godine, neophodnost potpuno novog Zakona o opštem upravnom postupku bez obzira na to što se u slučaju postojećeg Zakona radi svakako o jednom od najsolidnijih pravnih propisa u našem pravnom sistemu, nalaže pre svega potreba osavremenjavanja upravnog postupka. Samo terminološke promene koje su predložene u Zakonu o izmenama Zakona o opštem upravnom postupku nisu dovoljne. Predlaganjem isključivo jezičkih izmena u Zakonu o opštem upravnom postupku radi njegovog usaglašavanja sa novim Ustavom Republike Srbije, propuštena je prilika da se u naš upravni postupak unesu mnoge novine koje bi trebale da kroz osavremenjavanje rada organa državne uprave učine celokupni upravni postupak ne samo ekonomičnijim i efikasnijim, već i da ga učine mnogo dostupnijim potrebama i mogućnostima građana.

Ne unošenjem u budući tekst Zakona o opštem upravnom postupku odredbi koje omogućavaju elektronsko poslovanje organa državne uprave

³⁰ Član 237. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku.

propušta se istovremeno i prilika da se brojni elektronski računari koji danas postoje u državnoj upravi Republike Srbije stave i u funkciju pomoći građanima u upravnom postupku. Stoga sa puno osnova možemo danas da se zapitamo šta nam vrede računari koji postoje u našoj državnoj upravi kada ne možemo da ih stavimo u funkciju bržeg i ekonomičnijeg rada državne uprave usled nedostatka procesnih pravila za to? Isto tako čini se opravdanim postavljanje pitanja zašto građani svoje izvode iz matičnih knjiga ili drugih javnih evidencija ne bi mogli da dobijaju na kućnu adresu elektronskom poštom i da oni imaju karakter javne isprave u smislu Zakona o opštem upravnom postupku, kada već novi Zakon o matičnim knjigama omogućava potpuno elektronsko poslovanje matičarske službe?³¹ Takođe, zašto razne prijave imovine, poreza ili carina za koje je država posebno zainteresovana da budu što uredniji i blagovremenije podneti, građani ne bi mogli da podnose u i elektronskoj formi? Zašto građani u Srbiji mogu da elektronski posluju kupujući robu preko interneta kao i u svim drugim državama širom sveta i da radi toga elektronski posluju sa svojim poslovnim bankama što im je sve omogućeno nedavno donetim Zakonom o elektronskoj trgovini,³² ali ne mogu elektronsku komunikaciju da ostvaruju i sa svojom državnom upravom?

Usled nedostatka novih odgovarajućih odredbi u Zakonu o opštem upravnom postupku sa puno osnova se može postaviti i pitanje šta nam vredi što smo još 2005. godine doneli Zakon o elektronskom potpisu,³³ a nedavno i Zakon o elektronskom dokumentu,³⁴ kada Zakon o opštem upravnom postupku propisujući obavezne elemente upravnog akta, zahteva da svako rešenje koje donosi organ državne uprave mora da ima isključivo pisani potpis i pečat. Sa puno prava se isto tako može postaviti i pitanje šta vredi građanima Srbije što je Vlada Republike Srbije od juna ove godine uvela elektronske sednice, kada oni svoju neophodnu komunikaciju sa svim ministarstvima i drugim organima državne uprave moraju još uvek da ostvaruju isključivo u pisanoj (papirnoj) formi, preko šaltera i veoma često uz višečasovno čekanje u redovima.

Predlaganje novog i savremenijeg Zakona o opštem upravnom postupku bila je jedna od dobrih prilika za početak stvaranja uslova da Srbi-

³¹ Zakon o matičnim knjigama, „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 20/2009 od 19. marta 2009. godine.

³² Zakon o elektronskoj trgovini je donet 29. maja 2009. godine, „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 41/2009 od 30. maja 2009. godine.

³³ Zakon o elektronskom potpisu je donet 21. decembra 2004. godine i objavljen je u „Službenom glasniku Republike Srbije“, broj 135/2004 od 21. decembra 2004. godine.

³⁴ Zakon o elektronskom dokumentu je donet 8. jula 2009. godine i objavljen je u „Službenom glasniku Republike Srbije“, broj 51/2009 od 9. jula 2009. godine.

ja počne da funkcionište u oblasti državne uprave kao efikasnija i ekonomičnija država. Očigledno je da je sa ovakvim tekstom predloženih izmena Zakona ova prilika propuštena. Međutim, činjenica da Predlog zakona o izmenama Zakona o opštem upravnom postupku već punih godinu dana stoji u skupštinskoj proceduri, ipak pruža nadu da bi njegovim eventualnim povlačenjem i pažljivom doradom ukazani nedostaci mogli da budu otklonjeni. U suprotnom, moraćemo da čekamo još koju godinu dok nam u procesu evropskih integracija ne bude ukazano i na ovakve nedostake u našem upravnom postupku.

*Zoran Lončar, Ph.D., Assistant Professor
Novi Sad School of Law*

An Appeal for a New Law on General Administrative Procedure

Abstract

In addition to establishing the legal continuity in the field of public administration with a new legal order which is determined by the Constitution of the Republic of Serbia from 2006, the necessity of completely new Law on General Administrative Procedure, regardless of the existing law really being one of the best legal regulations in our legal system, is caused primarily by the need for modernization of administrative procedures.

Only the terminology changes that were proposed in the Law amending the Law on General Administrative Procedure are not sufficient.

Suggesting only linguistic changes in the law on general administrative procedure for its harmonization with the new Constitution, the opportunity was lost to implement into administrative proceedings in the Republic of Serbia many new solutions that should modernize the work of public administration bodies and to make the entire administrative procedure more economical and efficient, while more accessible to citizens' needs as well.

For the creation of the state administration in Serbia that will be able to provide high quality services to citizens and be the successful bearer of the reform of the entire social and economic development, it is necessary that the future Law on General Administrative Procedure contains many new institutes that are known in comparative practice of developed countries, which relate primarily to facilitating electronic operation of public administration and raising the level of legal security for citizens.

Keywords: administrative procedure, Law on General Administrative procedure, Constitution, modernization of administrative procedures