

*Др Драган Милков, редовни професор
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду*

ПОВОДОМ НАЦРТА ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ¹

Корак напред или десет у страну?

Сажетак: *Радна група Министарства правде и државне управе припремила је Нацрт Закона о општем управном поступку. Тим текстом у пошћуносћи се наћуићиа постојећи Закон, који се примењује од јануара 1931. године. Нацрт представља комбинацију преузимања решења из хрватској Закона о општем управном поступку из 2010. године и непроверених и нећрихваћених теоријских ставова појединих аутора. Нацрт је прећун чудних теоријских конструкција, личи у првом делу на теоријски рад, а не проћис и садржи бројна нова решења преузета из хрватској Закона која су код нас нећримењива. Постојећи Закон је нећпоредиво квалитетнији од Нацрта.*

Кључне речи: *државна управа, реформа државне управе, управни поступак, реформа управној поступка, измене и доћуне управној поступка, Нацрт Закона о општем управном поступку.*

1. Уводне напомене

Једна од основних карактеристика извора управног права јесте динамичност. Норме које спадају у грану управног права се веома често мењају и то, често, и по убрзаном поступку.² Мећутим, та карактеристика важи за материјално-правне прописе, док су процесне норме из оквира управног права увек имале већу стабилност.

¹ Рад је настао као резултат истраживања на пројекту: „Теоријски и практични проблеми стварања и примене права (ЕУ и Србија)“, који се реализује на Правном факултету Универзитета у Новом Саду.

² Више о овоме Драган Милков, *Управно право I, Уводна и организациона питања*, Правни факултет у Новом Саду, 2012. , стр. 50.

Пред научну и стручну јавност Србије изнет је текст Нацрта Закона о општем управном поступку који представља суштински дисконтинуитет у односу на Закон о општем управном поступку, који се код нас примењује већ скоро један век. Србија (тада у саставу Краљевине Југославије) има Закон о општем управном поступку као **четврта земља на свету од 1930. године** (ступио на снагу јануара 1931.). Закон је рађен по узору на први пропис такве врсте - аустријски Закон о општем управном поступку из 1925. године. У Аустрији се исти пропис, са незнатним изменама и допунама, примењује и данас! И код нас је овај процесни пропис континуирано у примени, са мањим прилагођавањима, без обзира на бројне промене не само правног и политичког система, већ и држава у којима је Србија била саставни део, а затим преостала поново као самостална земља. Но, сада је припремљен текст којим треба рад државне управе да се коренито промени, и то, по уверењу овог аутора, на лошије. Смисао доношења нових прописа јесте да се уклоне из правног поретка они прописи који стварају проблеме у пракси и замене прописима који су бољи.³ У овом случају, не види се никакво објективно оправдање за уклањање доброг и квалитетног прописа, провереног у скоро стогодишњој пракси и замењивање веома проблематичним законом.

Текст Нацрта представља комбинацију преузимања решења из хрватског Закона о општем управном поступку и уношења у пропис теоријских ставова једног аутора из оквира науке управног права. Ни за једно ни за друго не постоји ваљано оправдање. Хрватска је до 2010. примењивала у суштини исти Закон о општем управном поступку који представља део заједничког наслеђа, али је 2010. године донела нови пропис којим се удаљила од тога. У Словенији се овај пропис и даље примењује са одређеним изменама и допунама, али уз задржавање старог костура. Слично је и у другим државама бившим републикама Југославије. Разлог је једноставан: Закон о општем управном поступку спада у квалитетне и проверене прописе и веома добро се показао у пракси. Нажалост, Нацрт Закона о општем управном поступку не само да је у многим елементима лошији од постојећег Закона, него може да изазове значајне поремећаје у пракси, застоје у раду, па и хаос.

2. О потреби доношења новог ЗУП-а

У образложењу уз Нацрт Закона о општем управном поступку наводе се три разлога која би требало да оправдају доношење новог Закона. "На првом месту, преко је потребно усклађивање ЗУП-а са Уставом Србије

³ У Србији је одувек постојала пракса да се доношење неких прописа правда тиме што неко то од Србије тражи или очекује. У последње време је магична формула да то од нас тражи Европа, а при томе је довољно изрећи ову констатацију и нико не проверава да ли је то истина.

(из 2006. године), провереним актуелним упоредноправним решењима и међународним стандардима, посебно с начелима и правилима Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода...". Ниједан од ова три разлога не може се прихватити као основан, а још мање као разлог за корениту промену ЗУП-а.

Што се тиче "преке потребе" усклађивања са Уставом из 2006. године слободно се може рећи да је овај разлог потпуно нетачан. Не само да потреба није прека, него она уопште не постоји. Постојећи **ЗУП не садржи одредбе које би биле у супротности са Уставом!** Ако такве одредбе постоје, требало их је изричито навести! Формално посматрано, рок за усаглашавање закона са Уставом је истекао 31.12.2008. године и то на основу члана 15 Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије. Суштински, **усаглашавање** постојећег Закона је **извршено** усвајањем Закона о изменама Закона о општем управном поступку из **2010.** године, који садржи 32 члана.⁴ Према томе, изгледа као да је навођење потребе усаглашавања са Уставом наведено само зато да се наведе неки објективан разлог.

Други разлог који се наводи је у потпуној супротности са садржином Нацрта. Наиме, уместо скоро вековног прописа (аустријски ЗУП је усвојен 1925. године и служио као модел нашем Закону), потпуно провереног у пракси, преузимају се непроверена решења из прописа који се примењује три године? При томе бројна решења хрватског ЗУП-а нису ни близу тога да би се могла назвати "провереним упоредноправним решењима". У проверена решења несумњиво спада аустријски закон, спадају одговарајући прописи Пољске, Чешке, Шпаније, Словеније... Мимо хрватског Закона, у Нацрту се не могу препознати трагови НИЈЕДНОГ другог "упоредноправног" решења, а камоли да су проверена. Стога би се пре могло закључити да се наш ЗУП као проверено решење мења ради усаглашавања са непровереним решењима!

Што се тиче трећег "разлога" за доношење Закона о општем управном поступку, може се такође рећи да он није тачан. Позивање на међународне стандарде, посебно на начела и правила Европске конвенције за људска права и основне слободе звучи данас као аксиом о којем не треба ни дискутовати.⁵ Но, везу између међународних стандарда и Закона о општем управном поступку тешко је пронаћи, па и у Нацрту. Веома је мало таквих решења у Нацрту, а и тамо где се могу евентуално препознати, велико је питање да ли им је уопште место у Закону о општем управном поступку.

⁴ "Службени гласник Републике Србије", број 30 од 7. маја 2010. године.

⁵ Некада се позивање на марксистичку теорију сматрало догмом у односу на коју би свако противљење представљало јерес. Данас се стиче утисак да су у Србији људска права стигла на ниво када се позивањем на њих може радити било шта!

Стога се може констатовати да не постоји **ниједан објективан разлог** за доношење потпуно новог Закона.⁶ Србија нема у многим областима дугу традицију, али бар тамо где она постоји, не треба преко ноћи поништавати историју и почињати од нуле. Не треба се нормативно удаљавати од проверених и добрих решења. Не постоји ниједан ваљан стручни и научни разлог да Србија на овакав начин доноси свој нови Закон о општем управном поступку и при томе тврди да је реч о усклађивању са Уставом Србије, са "провереним упоредноправним решењима" и међународним стандардима. Преписивањем хрватског прописа сигурно се не може усклађивати са српским Уставом, а решења примерена хрватском правном систему, која постоје око три године, не могу се сматрати провереним. Једино заиста проверено упоредно правно решење је аустријски Закон, који се доказао кроз скоро стогодишњу примену! Ако и треба да се угледа на неке бивше чланице Југославије, Србија онда треба да следи пример Словеније, а не Хрватске. Хрватска се намерно, како у језику, тако и у прописима удаљава од заједничког наслеђа, међутим, ми немамо никакву потребу да тај пример следимо!

Закон о општем управном поступку **не спада у прописе који се хитно морају хармонизовати са правом ЕУ**. Штавише, питање је да ли уопште хармонизација представља разлог за промене, јер Србија већ има пропис који се наслања на проверена решења уваженог члана ЕУ - Аустрије. С друге стране, ситуација у ЕУ у погледу прописа о управном поступку је веома различита. Постоје чак и чланице ЕУ које уопште немају Закон о општем управном поступку (Француска, Уједињено Краљевство). Словенија је уважени члан ЕУ, а у њој је и даље на снази Закон о општем управном поступку који се наслања на исти заједнички Закон који се и у Србији тренутно примењује.

Постоје бројни научни и практични разлози због којих предложени текст може да се сматра опасним и друштвено штетним, а у многим сегментима непримереним правном систему Србије. Нису усамљени примери да се мењањем неких добрих прописа дошло до великих проблема у пракси.⁷ Погубно би било да се тек у пракси схвати о каквом опасном пропису

⁶ Ако не постоје објективни разлози, онда се Закон очигледно мења због неких субјективних разлога, јер се мења! Аутору овог текста није познато тачно који су субјективни разлози довели до писања потпуно новог Закона о општем управном поступку. Познато му је да неки теоретичари годинама покушавају да у прописе унесу своје теоријске идеје, али је изгледа сада дошло време да то и реализују. На штету прописа и на штету праксе!

⁷ Након доношења Законика о кривичном поступку из 2011. уважени научници и стручњаци су истицали бројне недостатке овог прописа. Но, тек проблеми у пракси су довели касније до бројних измена и допуна. Више о томе Милан Шкулић, Горан Илић, Нови Законик о кривичном поступку Србије, Како је пропала реформа, шта да се ради?, Удружење јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца Србије, Београд, 2012.

је реч, па да се након тога мора одмах мењати. Не постоје никакви разлози за журбу, а грешке које у журби могу да се начине могу изазвати озбиљне негативне последице.

3. О структури Нацрта Закона о општем управном поступку

Номотехничка правила о томе како се припремају правни прописи и како треба да буду уобличени, одавно постоје, али о томе се не води увек рачуна. Нацрт ЗУП-а је типичан пример за то. Уместо поштовања номотехничких правила о структури прописа, у овом тексту се следи логика теоријских радова.

Најпре, читав први део прописа је препун теоријских дефиниција, тако да сада први део Нацрта ЗУП-а изгледа као уџбеник у форми прописа! У питању су веома компликована и често нејасна решења, а што је још већи проблем, у питању су решења која нису проверена у пракси, па као таква унета у пропис, већ се кренуло обрнуто. Теоретичар их створи, а затим пракса треба да им се прилагођава. Наравно, ако је то могуће.⁸ Многе дефиниције су спорне и могу да створе проблеме када дође до њихове примене. То значи да би се након усвајања оваквог закона, одмах јавила потреба за посебном вишемесечном обуком државних службеника. Зато је у прелазним и завршним одредбама овог Нацрта предвиђено да би се примењивао 18 месеци након усвајања. Очигледно аутори сматрају да би то било примерено време за припрему и обуку, па да државни службеници поново крену у школу и науче од почетка нови управни поступак! А да забораве оно што су годинама радили и оно по чему ће се и даље радити у Аустрији, Словенији...

Закон не сме да изгледа као теоријски чланак неких аутора, препун новокомпонованих дефиниција непотврђених од стране управно-правне теорије и праксе. Закон треба да има нормативну садржину и да буде написан у складу са правилима номотехнике. Поједини делови закона треба да буду написани по логичном редоследу који се поштује у свим процесним прописима: покретање, претходни поступак, одлучивање, правна средства, извршење. У Нацрту је главна одлука смештена на почетак закона, међу теоријске дефиниције, уместо тамо где јој је место!

Процесни закон треба да уреди само **поступак** приликом одлучивања у управним стварима, али наслањајући се на постојеће правне институ-

Аутор овог текста не би волео да икада буде аутор књиге о пропасти реформе управног поступка. Сматрам да не би требало доводити управну праксу у проблеме, да бисмо брзо након тога мењали Закон о општем управном поступку. Боље је одмах спречити да се проблем уопште појави!

⁸ Нажалост, може да се деси да ако се живот не слаже са теоријом, тим горе по живот! FIAT THEORIA, PEREAT PRAXIS!

те, уређене материјално-правним прописима. Непримерено је да се у процесном пропису креирају нови институти који иначе у прописима Србије не постоје, а преписани су из хрватског Закона. У Закону о државној управи су одређене групе задатака и послова државне управе и ЗУП-ом се не могу стварати нови задаци и послови којих иначе нема, већ се само може уредити ПОСТУПАК вршења ПОСТОЈЕЋИХ задатака и послова! У другом делу Нацрта стварају се нови, до сада непостојећи појмови, "управне активности", "гарантни акт" ("јамство стјечања права"), "управни уговор", "пружање јавних услуга", "обавештавање" који НЕ ПОСТОЈЕ У ПРАВНОМ СИСТЕМУ СРБИЈЕ, а чија садржина је потпуно нејасна и може да доведе до праве збрке у пракси.

ЗУП представља **део система прописа** и мора да буде са њима у вези. Не може од ЗУП-а почињати нови живот који би подразумевао да са њим треба да се усклађује читав низ прописа. Дефиниције у ЗУП-у не могу да одражавају теоријска схватања појединих аутора, која нису општеприхваћена, већ су спорна и могу да доведу до огромних проблема у примени. У Нацрту су садржане нове дефиниције управног акта и управне ствари. **Управни акт** је већ дефинисан у Закону о управним споровима, као и **управна ствар**. Уношење другачијих дефиниција у ЗУП би довело до проблема у пракси! Не може се по ЗУП-у под управним актом и управном ствари подразумевати једно, а по ЗУС-у друго! Или аутори Нацрта мисле да мењају после овога и Закон о управним споровима, па да и њега прилагоде "непровереним теоријским решењима"? Што је занимљиво и што може да представља још већи проблем, то је чињеница да се у овом моменту не може тачно одредити ни број прописа који би морали да се ускладе са новим ЗУП-ом. Једино што се може са сигурношћу рећи јесте да би последице биле веома негативне!

Саставни део правне традиције је и устаљена правна **терминологија**. Темелно мењање устаљене правне терминологије, ради остваривања теоријских погледа неких аутора, потпуно је неприхватљиво и опасно за праксу. Аутори треба своја схватања да износе у научним чланцима, па када она прођу теоријску и практичну проверу, онда је евентуално могуће уносити их у прописе. Овако, стиче се утисак да значајан правни пропис треба да постане експериментални полигон за реализацију усамљених теоријских идеја, односно "непроверених теоријских решења"!

4. Шта недостаје из постојећег Закона?

Упоређујући Нацрт са постојећим Законом може се лако установити да недостају многе битне норме. Из постојећег ЗУП-а су **изостављене многе битне одредбе**, што може да изазове велике проблеме у пракси, а са

друге стране, неки делови које је требало изоставити задржани су, па и проширени.

У сваком правном поступку разликују се **главна и споредна одлука**. Изостављањем закључка као споредне (и процесне) одлуке и коришћењем решења за практично све одлуке у управном поступку, одступа се од "проверених упоредноправних решења". То изгледа као када би се у судском поступку укинуло решење и о свему одлучивало пресудом?! У важећем, провереном Закону, подразумева се да је закључак споредна и процесна одлука, а главна одлука има назив решења. Исто као што се у судском поступку споредна одлука зове решење, а главна пресуда. Која је потреба да се од тога одступа, где су страни проверени узорци за овакав потез или је то можда због усклађивања са Уставом?! Много боље би било да је задржано досадашње разликовање закључка као споредне и процесне одлуке и решења као главне одлуке.

Из постојећег Закона су потпуно изостављене одредбе о **доказивању**, упућујући на примену Закона о парничном поступку, што је **апсолутно непримењиво!** Одредбе о доказивању у парничном поступку су **суштински другачије**, јер је парница сукоб две супротстављене странке, а тога нема у управном поступку! У управном поступку најчешће учествује једна странка која од органа жели да оствари неко право или орган жели да јој наметне неку обавезу. Одредбе о доказивању постоје у СВИМ ЗАКОНИМА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ У СВЕТУ, чак и у новом хрватском Закону, из којег су, иначе, бројне норме преписане!⁹ Немогуће је замислити ситуацију у којој се норме о типичном двостраначком поступку, у којем учествују две супротстављене странке, чему су те процесне норме прилагођене, примењују на издавање грађевинске дозволе!? Но, можда је могло да буде и горе, да аутори предвиде сходну примену одредби Законика о кривичном поступку!¹⁰

Изостављене су и одредбе о **одржавању реда** у поступку као и одредбе о **позивању**. Ове одредбе су неопходне за вођење управног поступка и њихово изостављање може да доведе до озбиљних проблема у пракси.

⁹ Аутори су изгледа хтели да преузимају решења из новог хрватског Закона о општем управном поступку, али тако што ће "креативно" додати и нешто чега тамо нема, па да решење испадне оригинално. При томе се на крају као резултат добије чиста нормативна катастрофа! С друге стране, у Нацрту се као предност истиче то да би ЗУП сада имао много мање чланова него постојећи Закон. Па, пошто је унето доста нових чланова преузетих из хрватског ЗУП-а и теоријских радова неких аутора, онда је простор требало ослободити тако што су НЕКЕ БИТНЕ НОРМЕ ИЗОСТАВЉЕНЕ!

¹⁰ Аутор ових редова није био у прилици да утиче на доношење кривичних прописа, а да јесте вероватно би предложио стварање новог кривичног дела које би се звало НОРМАТИВНИ ЗЛОЧИН, јер то је управо оно што се припрема државној управи!

То би значило да службено лице више не може да одржава ред у поступку, да учесници могу и непристојно да се понашају и да ометају ред, а да не постоје никакве санкције! С друге стране, норме о позивању странке и других учесника, које постоје у важећем ЗУП-у неопходне су због нормалног одвијања поступка.

Неприхватљиво је изостављање одредби о **скраћеном управном поступку**. Скраћени управни поступак је примерен природи управног поступка и постоји у свим управним поступцима света (укључујући коришћени хрватски Закон). Изостављање скраћеног поступка би отежало рад многих органа и организација и продужило вођење управног поступка, а у многим случајевима је посебан испитни поступак непотребан. До сада се у пракси скраћени управни поступак најчешће водио зато што је странка уз захтев приложила све што је неопходно да се утврди право стање ствари. Тада је вођење посебног испитног поступка потпуно непотребно. Исто је када се скраћени поступак води на основу службене евиденције којом орган располаже, а није потребно посебно саслушање странке.

У Нацрту недостају **норме о главној одлуци** у управном поступку - решењу, на месту где је то примерено и како се то чини у свим прописима о управном поступку у свету, тј. у делу након норми о доказивању, а пре правних средстава. Уместо тога, у оквиру почетних "уџбеничких" норми се обрађује и решење, што је можда примерено за нечије теоријско схватање и уџбеник, али не следи ЛОГИКУ ПРОПИСА. У свим процесним прописима, а тако је и у коришћеном хрватском Закону, норме о главној одлуци се налазе тамо где им је место! Као када би се норме о пресуди у судском поступку налазиле на почетку закона, а не после норми о утврђивању чињеница!?

Неприхватљиво је потпуно **скраћивање одредби о жалбеном поступку**, где су изостављене и многе битне постојеће норме! Норме о жалби су значајније за права странке и заштиту људских права од декларативних начела, као што је право на "заштиту легитимних очекивања".

5. Која су главна нова решења?

Уместо да се искористи прилика за елиминисање сувишних "основних начела", међу постојећа начела се додају нова, која би требало да представљају "преко потребно усклађивање са међународним стандардима". **Основна начела** у постојећем ЗУП-у већ обухватају начела која представљају пуку прокламацију, без икакве реалне подлоге. За разлику од других процесних закона, из којих су овакве одредбе уклоњене, у Нацрту су задржане, па се чак додају и нова "начела" чија је садржина празна и потпуно нејасна, а да иначе за њихову повреду није предвиђена никаква

санкција (начело заштите легитимних очекивања, начело сразмерности, делотворности), а има и потпуно непотребних начела (начело приступа информацијама), јер је то већ уређено посебним законом. Посебно је питање зашто се поједина, конкретна, права, проглашавају "начелима". Једно конкретно право, као право приступа информацијама, није никакво начело, никакав принцип на којем почива цео закон.

Основна начела представљају реликт из социјалистичког периода, када је био обичај да се у законе уносе, поред правих нормативних одредби и оне које су представљале "лепе жеље". У аустријском ЗУП-у "основна начела" никада нису постојала, а тако је и данас. Тежња ка модернијем ЗУП-у подразумевала би изостављање "основних начела", посебно садржински празних, а не измишљање нових, без икакве потребе и смисла. То би заиста представљало усклађивање са међународним стандардима. 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. При томе се као ново начело уводи "начело сразмерности" иако је његова садржина већ била уграђена и раније у начело заштите права грађана и заштите јавног интереса, али се сада конкретна норма којом се ово начело разрађује (овлашћење другостепеног органа да измени првостепено решење због несразмерности) изоставља из Закона, па начелу недостаје конкретизација! Ни ЗПП, ни ЗКП не садрже више таква "начела", па би их требало изоставити и из ЗУП-а.

Као потпуно ново начело, уводи се начело заштите легитимних очекивања странака. У питању је начело чија је садржина потпуно нејасна, чак упућује на прецедентно право, страно нашем правном систему. Према Нацрту "орган је дужан да поступа у складу са ранијим одлукама које је донео у истим или сличним стварима, осим када је оправдано и на закону засновано да поступи другачије, што се мора посебно образложити". Ако је смисао овог начела да се пропише обавеза једнаког поступања у једнаким случајевима онда то тако треба и да се формулише. Међутим, то је онда обавеза органа, а не легитимно очекивање странке. Иначе, начело легитимних очекивања представља начело које је присутно као **интерпретативно начело** и чија је садржина потпуно другачије одређена у односу на оно што пише у Нацрту. Упоредивши ставове о томе у земљи одакле нам стиже ово ново начело видимо да: "позадину теорије о легитимним очекивањима чини настојање за спрјечавањем јавне власти за потенцијалном злоупотребом својих овласти или могућим дјеловањем на штету појединца. Стога се у теорији налази и стајалишта да се суштински ради о примјени начела законитости у раду управе. Тако су се легитимна очекивања пр-

вотно развила у примјени процесних гаранција субјектима у поступку, а данас је њихова примјена проширена и на материјалноправне норме.¹¹ "У теорији права Еуропске уније обрађују се уз шири појам правне сигурности, чијим битним аспектом се сматра предвидљивост па се као подређени појмови за примјену начела правне сигурности наводе: неретроактивност, стечена права и легитимна очекивања." "Проматрано из кута легитимних очекивања, субјективно јавно право значило би да правни субјект разумно очекује да му држава односно јавноправно тијело призна одређено право према пропису који је на снази у вријеме започињања одређеног односа (примјерице подношења уредног захтјева за признавање права)." "Начело легитимних очекивања у заштити субјективних права данас је опћеприхваћено интерпретативно начело у домаћој и међународној судској пракси чије се границе још развијају и у правној теорији и у судској пракси. Проматра се у оквиру ширега начела правне сигурности – које првенствено заштићује приватни интерес правних субјеката."¹²

Треба напоменути и да овакво начело **не постоји ни у хрватском ЗУП-у, као ни у једном ЗУП-у на свету!** Разлог се вероватно тиче чињенице да ово начело није примерено као норма у Закону о управном поступку.

Једна од новина у Нацрту јесте стварање новог института управних уговора.¹³ **Управни уговори** не постоје у прописима Републике Србије, па је непримерено да се уносе у процесни пропис, да се њиме фактички креирају. Као када би се Законом о кривичном поступку стварало ново кривично дело! Ако не постоје у пракси и нису резултат практичних потреба, већ теоријских замисли неких аутора, онда је опасно на овакав начин стварати нови правни институт. У сваком случају, озбиљна СТРУЧНА РАСПРАВА на ову тему, уз учешће еминентних стручњака из области управног и грађанског права, требало би да претходи уношењу овог, тренутно непостојећег, уговора у процесни закон. При томе, треба имати у виду и да би уношење управног уговора у ЗУП довело и до озбиљних последица по управни спор и Управном суду проширило надлежност и на ове, за сада непостојеће, акте. Управни уговори у хрватском ЗУП-у су уређени у процесном смислу уз услов да их предвиђају поједини закони! Код нас таквих закона,

¹¹ Инга Везмар Барлек, *Примјена начела легитимних очекивања у пракси...Зборник Правној факултету у Ријеци, (1991) в. 32, бр. 1, 569-581 (2011., сџр. 571 и даље).*

¹² Исто.

¹³ Због ограниченог простора аутор овог текста није у прилици да се детаљно осврне на све новине из Нацрта Закона о општем управном поступку. О појединачним решењима ће бити припремљени посебни текстови, који ће у себи укључивати детаљну анализу свих решења. Стога се овај чланак може сматрати само првим у серији чланака посвећених истој теми!

међутим, нема! Управни уговори постоје у упоредном праву, али су изграђени кроз материјално-правне прописе и праксу. У Француској управни уговори постоје од 1795. године, а постоје и у Немачкој и Аустрији¹⁴. Међутим, модел ниједне од ових земаља није примењив на српске прилике. Наравно, сваки од њих је прављен за специфичне потребе одређене земље.

Потпуно непотребно је уношење "**обавештавања**" у управном поступку, као замене за досадашњу терминологију, посебно као нешто што у себи треба да обухвати достављање. Међутим, тиме се само уноси конфузија у стандардне и јасне одредбе, познате и у другим правним поступцима. Нема никакве логике говорити о "обавештавању странке о решењу", већ је много једноставније и јасније користити стандардну терминологију "достављање решења". Потпуно чудно звучи реченица из Нацрта: "другостепено решење постаје извршно када се странка **о њему обавести**"! Не постоји никаква објективна потреба да се напушта стандардна терминологија! Нити то има везе са Уставом Србије, нити са Европом! Чак и у хрватском ЗУП-у одакле је идеја о "обавјешћивању" преузета, пише "Другоступањско рјешење којим се рјешава управна ствар постаје извршно **доставом** странци." Иначе, овакво означавање НЕ ПОСТОЈИ НИГДЕ У СВЕТУ, већ се сви придржавају устаљене и добре терминологије.

У Нацрту се као потпуна новост предвиђа примена Закона о општем управном поступку и на **пружање јавних услуга**. У питању је још један од непостојећих појмова у нашем правном систему чија је садржина потпуно нејасна и који може да доведе до проблема у пракси. Скрећемо пажњу на то да су и комуналне услуге јавне услуге, тако да би се по правилима управног поступка морале вршити и све комуналне услуге, као што су одржавање чистоће, градско зеленило, водовод, канализација итд. И јавне службе могу да врше одређене послове државне управе, као поверене послове (на пример могу да доносе управне акте, издају јавне исправе), али је то онда већ обухваћено одредбама управног поступка и нема потребе да се уводи нови, нејасан појам. Аутори не праве разлику између управних аката које доносе јавне службе и услуга које пружају, те зато проширују правила управног поступка и на само вршење услуга.

У хрватском ЗУП-у који је очигледна инспирација и за ову новину, нагласак је на заштити грађана од "пружатеља јавних услуга које имају учинак на права, обвезе или правне интересе физичких и правних особа, а **о којима се не рјешава у управном поступку**" (члан 157, став 1). Занимљиво је, иначе, да се у управни поступак уносе норме о нечему о чему се не решава у управном поступку? Изгледа онда да се управни поступак

¹⁴ Занимљиво је да норме о управном уговору у Аустрији нису опште у оквиру Закона о општем управном поступку!

примењује и на делатности на које се не примењује? Ако је то тако, онда и норме о пружању јавних услуга треба унети у прописе о "пружатељима" јавних услуга, а не у Закон о општем управном поступку! Међутим, наши аутори којима се ова новотарија допала, проширују примену ЗУП-а, не марећи за чињеницу да то нема никакву реалну подлогу!

Нацрт Закона о општем управном поступку садржи бројне **норме организационе природе** којима је место у Закону о државној управи, а неке су већ саставни део овог прописа. Поред тога, у овом тексту се налазе и норме којима је место у прописима о канцеларијском пословању. У Закону о општем управном поступку треба да буду само процесне норме! Аутори Нацрта су с једне стране изоставили бројне неопходне одредбе, а са друге стране унели у ЗУП норме којима ту није место.

Један од највећих проблема који би усвајањем овог Нацрта могао да наступи јесте поновно дефинисање неких устаљених појмова и то другачије од важећих прописа Србије. Према устаљеној правној терминологији под **управним радњама** се подразумевају радње принуде које се предузимају према појединцима, а тако је регулисано и у Закону о државној управи (члан 14, став 3). У овом смислу се о управним радњама говори и у читавом низу посебних прописа, а то прихвата и **највећи део управно-правне теорије**. У Нацрту ЗУП-а се, међутим, под управним радњама сада називају све радње управе без непосредног правног дејства, као што су вођење евиденција и издавање уверења ... Ако се погледа Закон о државној управи, види се (члан 14, став 1) да су вођење евиденција, издавање исправа, с једне стране и управне радње, с друге стране, **ОДВОЈЕНЕ АКТИВНОСТИ!** Или опет аутори Нацрта мисле да након овог закона мењају и Закон о државној управи? При томе би требало мењати читав низ закона који користе досадашњу устаљену (и добру!) терминологију! Због чега би се то радило, уместо да се једноставно устаљена терминологија поштује?

У Нацрту се без икаквог основа и смисла уноси **приговор**, као ново правно средство, а да за то не постоји никаква реална подлога у постојећим прописима Републике Србије, а ни потреба. Приговор је предвиђен као правно средство "против управног уговора, закљученог поравнања, управне радње и пружања јавних услуга, као када орган не предузима управне активности које је по закону дужан да предузме, ако те активности немају карактер управног акта, нити су повезани са доношењем управног акта, а подносилац приговора сматра да су му тиме повређена права или правни интереси". Треба напоменути да је постојећи систем правне заштите био довољан. Против свих решења може да се изјави жалба, а може и против закључака у постојећем ЗУП-у (самостално или у жалби против решења). Сада предвиђени случајеви у којима је могуће изјавити приговор су плод чисте конструкције и теоријске маште аутора. Зашто би неко скло-

пио уговор, па после изјавио приговор? Или, тешко је замислити да странке склопе поравнање, па после тога изјављују приговор? Штавише, након приговора би се могла изјавити жалба против решења о приговору, па после тога водити управни спор! Значи, у споредним (измишљеним) случајевима у којима је у Нацрту предвиђен приговор постојала би тростепена заштита, што значи степен више него против главне одлуке у управном поступку!?

У Нацрту се без икаквог основа и смисла уноси "**противизвршење**". Извршење је принудна реализација обавезе коју орган наметне странци, а странка не поступи добровољно. Извршење спроводи првостепени орган против извршеника. Ако се поништи решење и странка претрпи штету, она имао право на накнаду штете, односно повраћај одузетих ствари, али то није никакво извршење, па ни "противизвршење". (Против)извршење подразумева извршну исправу, подразумева да извршеник своју обавезу не извршава добровољно, па да онда неки државни орган уз помоћ принуде обавезу реализује! Који би ту орган, против ког извршеника вршио принуду и ко би донео извршну исправу? О накнади штете би у крајњој линији решавао суд, па би судска пресуда била извршна исправа за судски поступак извршења! То, међутим, више никакве везе нема са "управним извршењем", већ је реч о судском извршењу извршне исправе коју је претходно донео суд! Стога се може закључити да у **управном поступку** не постоји никакво "противизвршење", већ је то усамљено теоријско схватање једног аутора.¹⁵ Иначе, језички и логички посматрано, "противизвршење" би значило да се **иста обавеза** после извршења према странци касније спроведе према органу управе!?

6. Закључак

Постојећи Закон о општем управном поступку, као квалитетан и за Европу **неспоран** пропис, не треба напуштати као добру основу и уносити у правни поредак потпуно нов пропис који може да изазове бројне проблеме, а не доноси ништа добро. Нису му потребне **никакве револуционарне промене**, нити преузимање непроверених решења. Поједина добра решења могу се једноставно уградити у постојећи Закон. У суштини, сматрам да је могуће извршити мање корекције и исправити неке постојеће недостатке. Требало би и додати норме о савременим видовима саобраћаја органа и странака. Све **револуционарне промене треба изоставити**, евентуално их изнети на неком научном скупу. Друштвено је опасно и неодговорно уносити у правни пропис нешто што НЕ ПОЗНАЈЕ ПРОВЕРЕНА

¹⁵ Овакво означавање права странке на накнаду штете у својим уџбеницима користи Зоран Томић.

УПОРЕДНОПРАВНА ПРАКСА, нешто што може да ИЗАЗОВЕ ПОТРЕСЕ У ПРАКСИ и да од једног квалитетног и провереног прописа створи текст који ће захтевати обуку свих државних службеника. Закон о општем управном поступку је веома значајан процесни пропис, који се веома често примењује у пракси, од стране огромног броја субјеката. Не сме се заборавити на велику штету која би могла да буде изазвана. У образложењу уз Нацрт пише да за реализацију овог прописа нису потребна средства, а заборава се на то колико би коштали застоји у пракси, конфузија, обука. Да су аутори свесни проблема у пракси говори и чињеница да је предвиђен рок од чак 18 месеци за ступање на снагу.

Поред **преписивања** решења из хрватског Закона, Нацрт представља и "усклађивање" са **непровереним теоријским ставовима** неких домаћих аутора. Иначе, ако се говори о "провереним упоредноправним решењима", наш постојећи Закон о општем управном поступку несумњиво спада у ту категорију! Тачно је и то да ако би се усвојио нови ЗУП по овом Нацрту, Србија би **ОДСТУПИЛА ОД ПРОВЕРЕНИХ УПОРЕДНОПРАВНИХ РЕШЕЊА!** Ако би се усвојио предложени Нацрт, Србија би добила у великој мери **ЕКСПЕРИМЕНТАЛНА, НЕПРОВЕРЕНА** решења!

Стога се никако не може прихватити становиште да је овај текст корак напред. Не може се рећи ни да је корак назад, јер би и то било боље од Нацрта, јер бисмо се можда вратили на проверена решења из аустријског Закона. Стога се једино може закључити да би Србија са оваквим Законом учинила десет корака у странпутицу!

*Dragan Milkov, Ph.D., Full Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad*

About the Draft Law on General Administrative Procedure Step forward or ten steps aside?

Abstract: *Serbia, as a member of the former Yugoslavia, has Administrative procedure Act since 1930. This Law has been made under the model of Austrian Administrative Procedure Act of 1925. This Law has been verified through praxis of almost one century. Lately, Serbian Ministry of Justice and Public Administration prepared Draft Law on Administrative Procedure which is totally different from existing Law. Draft Law is combination of the rules taken from the new Croatian Administrative Procedure Act of 2010, which is far from being verified in praxis. On the other side, Draft is full of disputable theoretical definitions, which makes this text similar to "scientific" article or book.*

Existing Administrative Procedure Act is in all senses much better than the Draft. With some minor changes this Law would be perfect and could be used easily in the praxis. The Draft would cause a lot of problems, make confusion and demand a lot of time in order to prepare civil servants to understand and implement this Law. That is all unnecessary!

All this reasons make this author to come to the conclusion that this is not a step forward. This is neither step back, because we never had such bad law in the past. This is ten steps aside!

Key words: *public administration, public administration reform, administrative procedure, administrative procedure reform, changes and amendments of Law on General Administrative Procedure, draft Law on General Administrative Procedure*