

Maj 2017.

Fokus: Zakon o opštem upravnom postupku

Od 1. juna 2017. godine u Republici Srbiji počinje da se primenjuje Zakon o opštem upravnom postupku ("Sl. glasnik RS", br. 18/2016, u daljem tekstu: „Zakon“) koji je usvojila Narodna skupština Republike Srbije na sednici Sedmog vanrednog zasedanja u 2016. godini, 29. februara 2016. godine.

Glavni ciljevi Zakona su: modernizovanje upravnog postupka; delotvornije ostvarivanje javnog interesa i pojedinačnih interesa građana i pravnih lica u upravnim stvarima; uspostavljanje javne uprave koja je orijentisana ka građanima, pružajući im usluge u skladu sa potrebama korisnika, garantujući kvalitet i pristupačnost javnih usluga i povećanje pravne sigurnosti i unapređenje poslovnog okruženja i kvaliteta pružanja javnih usluga.

Radi ostvarivanja gore navedenih ciljeva, Zakonom je predviđen niz novina. Među najznačajnijim novinama koje donosi Zakon izdvajamo sledeće:

1. Pojam upravne stvari

Zakonom je proširen pojam upravne stvari u odnosu na do sada važeći zakon. Tako se upravna stvar sada definiše na dva načina, najpre u sadržinskom smislu, i to kao pojedinačna situacija u kojoj organ, neposredno primenjujući zakone, druge propise i opšte akte, pravno ili faktički utiče

na položaj stranke tako što donosi upravne i garantne akte, zaključuje upravne ugovore, preuzima upravne radnje i pruža javne usluge. Sa druge strane predviđeno je da je upravna stvar i svaka druga situacija koja je zakonom određena kao upravna stvar.

2. Načelo predvidivosti

Zakonom je uvedeno načelo predvidivosti čija je suština u tome da organ mora da se drži prakse koju je uspostavio i da u istim ili sličnim slučajevima odlučuje na identičan način. Zakon ne zabranjuje odstupanje od ranije prakse, već samo nalaže obavezu da se obrazloži zašto je u konkretnom slučaju neophodno odstupanje od ranije prakse.

3. Garantni akt

Novina zakona je uvođenje garantnog akta kao pisanog akta kojim organ garantuje stranci da će joj biti izdat upravni akt određene sadržine ako se činjenično stanje i propisi ne izmene u periodu između donošenja garantnog akta i podnošenja zahteva za izdavanje upravnog akta.

Sa jedne strane, donošenjem garantnog akta **značajno se olakšava naknadni rad organa uprave na izdavanju upravnog akta**, do te mere da organ samo treba da uporedi da li se činjenično stanje opisano u zahtevu za izdavanje garantnog akta i činjenično stanje u trenutku podnošenja zahteva za

izdavanje upravnog akta poklapaju u bitnim elementima i da li se pravni osnov za izdavanje upravnog akta u međuvremenu izmenio ili ne. Sa druge strane, izdavanje garantnog akta **pruža strankama veću pravnu sigurnost u pravnom prometu.**

Zakonom su predviđeni izuzeci kada organ postupka nije dužan da donese upravni akt na osnovu garantnog akta, i to:

- ako zahtev za donošenje upravnog akta ne bude podnet u roku od godinu dana od dana izdavanja garantnog akta ili drugom roku određenom posebnim zakonom;
- ako se činjenično stanje na kome se zasniva zahtev za donošenje upravnog akta bitno razlikuje od onog opisanog u zahtevu za donošenje garantnog akta;
- ako je izmenjen pravni osnov na osnovu koga je garantni akt donet tako što se novim propisom predviđa poništavanje, ukidanje ili izmena upravnih akata donetih na osnovu ranijih propisa; i
- kad postoje drugi razlozi određeni posebnim zakonom.

4. Upravni ugovor

Kao novi institut u upravnom postupku uveden je upravni ugovor. Upravni ugovor je dvostrano obavezan pisani akt koji, kad je to posebnim zakonom određeno, zaključuju organ i stranka i kojim se stvara, menja ili ukida pravni odnos u upravnoj stvari.

Pravna specifičnost upravnih ugovora ogleda se u odstupanjima od opšteg režima ugovornog (građanskog) prava kojima se ovlašćenja javnopravnog subjekta, radi ostvarivanja javnog interesa, pojačavaju u odnosu na drugu stranu ugovornicu. Tako Zakon daje javnopravnom subjektu ovlašćenje da pod određenim uslovima raskine upravni ugovor, na primer ako

druga strana ugovornica ne pristane na izmenu ugovora ili ne ispunjava svoje obaveze, dok druga strana ugovornica nema takvo pravo, iako bi ga imala po opštem režimu ugovornog prava.

Na upravne ugovore shodno će se primenjivati odredbe Zakona, a supsidijarno odredbe zakona kojim se uređuju obligacioni odnosi.

5. Jedinstveno upravno mesto

Ideja uvođenja jedinstvenog upravnog mesta je da se omogućiti stranci da umesto obraćanja većem broju organa ili vođenju više postupaka kod istog organa radi priznavanja određenog prava ili međusobno povezanih prava koja proističu iz jedne ili više povezanih upravnih stvari, može da na jednom mestu dobije sve relevantne informacije u vezi sa tim, da podnese samo jedan zahtev, komunicira samo sa jednim organom i da na kraju na tom mestu dobije i odgovarajuće rešenje

Tako se na jedinstvenom upravnom mestu vrši: poučavanje podnosioca zahteva na način kako bi to činio nadležni organ, o tome šta je sve organima potrebno da bi postupili po zahtevu; primanje zahteva za priznavanje prava ili drugo postupanje u upravnoj stvari, mišljenja, objašnjenja, komentara, kao i dokumenata i pravnih sredstava, saglasno propisu, i njihovo dostavljanje nadležnim organima; obaveštavanje podnosioca zahteva o tome koje je radnje preduzeo nadležni organ i pravnim aktima koje je doneo.

Vlada će, u roku od devet meseci od dana stupanja na snagu Zakona, propisati bliže uslove, kriterijume i merila koji se primenjuju u postupku određivanja jedinstvenog upravnog mesta, kao i način saradnje nadležnih organa u vezi sa

postupanjem i obavljanjem poslova na jedinstvenom upravnom mestu.

6. Elektronska komunikacija

Zakon uvodi pravne osnove za formalnu i neformalnu elektronsku komunikaciju između organa i stranke, uključujući i elektronsko dostavljanje. Do elektronske komunikacije dolazi uz saglasnost stranke ili kad je to propisom određeno. Zakon predviđa samo osnove elektronske komunikacije, dok detaljnije uređenje prepušta zakonima koji se bave elektronskim komunikacijama, elektronskim potpisom, elektronskim dokumentom, elektronskim poslovanjem, kao i zakonu koji će u budućnosti urediti oblast elektronske uprave.

7. Prigovor i žalba

Pored dosadašnjeg redovnog pravnog sredstva – žalbe, strankama će ubuduće stajati na raspolaganju i prigovor. Prigovor može da se izjavi zbog neispunjenja obaveza iz upravnog ugovora, zbog upravne radnje i zbog načina pružanja javnih usluga, ako u upravnom postupku ne može da se izjavi drugo pravno sredstvo.

Prigovor se izjavljuje rukovodiocu organa na čije se postupanje odnosi, koji i odlučuje o prigovoru rešenjem, u roku od 30 dana od prijema prigovora. Rešenjem kojim se usvaja prigovor:

- određuje se dalji način ispunjenja obaveza organa iz upravnog ugovora i odlučuje o zahtevu za naknadu štete - ako je prigovor izjavljen povodom upravnog ugovora;

- obustavlja se preduzimanje upravne radnje i određuje način na koji se otklanjaju njene posledice ili se nalaže preduzimanje upravne radnje - ako je prigovor izjavljen zbog upravne radnje; i
- nalaže se preduzimanje zakonom određenih mera radi otklanjanja nedostataka u pružanju javne usluge - ako je prigovor izjavljen zbog načina pružanja javnih usluga.

Kada je reč o žalbi, za razliku od dosadašnjeg zakonskog rešenja, Zakonom su sada taksativno navedeni razlozi zbog kojih se ista može izjaviti, tj. kao rezultat:

- nepravilne primene ili potpunog nedostatka primene zakona, drugog propisa ili opšteg akta na rešenje;
- donošenja rešenja od strane nenadležnog organa;
- pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja;
- izvođenja nepravilnog zaključka o činjeničnom stanju iz utvrđenih činjenica;
- povrede pravila postupka;
- prekoračenja granice ovlašćenja pri odlučivanju po slobodnoj oceni ili propusta da se rešenje donese saglasno cilju zbog koga je to ovlašćenje dato;
- nepravilne primene ovlašćenja za odlučivanje po slobodnoj oceni; i
- propusta da se rešenje donese saglasno garantnom aktu.

Žalba zbog ćutanja uprave, odnosno kada organ ne izda rešenje u zakonom propisanom roku, moći će da se podnese posle isteka roka za donošenje upravnog akta, a najkasnije u roku od godinu dana od

isteka tog roka, čime je uveden tkzv. raskidni rok za podnošenje žalbe.

Povodom izjavljene žalbe, prvostepeni organ će ubuduće biti dužan da dâ drugostepenom organu odgovor na žalbu, u kome će da oceni sve navode sadržane u istoj.

8. Poništavanje, ukidanje ili menjanje pravnosnažnog rešenja na preporuku Zaštitnika građana

Kao novo vanredno pravno sredstvo, Zakonom je predviđeno da će na preporuku Zaštitnika građana, a radi usklađivanja sa zakonom, organ moći novim rešenjem da poništi, ukine ili izmeni svoje pravnosnažno rešenje, ako stranka o čijim je pravima ili obavezama odlučeno, kao i protivna stranka, na to pristanu i ako se time ne vređa interes trećeg lica.

Organ je dužan da odmah obavesti Zaštitnika građana ukoliko ne smatra da treba da postupi po njegovoj preporuci.

Poništavanje, ukidanje ili menjanje rešenja na preporuku Zaštitnika građana nije ograničeno rokom.

*Odricanje od odgovornosti: Tekst u prilogu šalje se kao opšte uputstvo i ne predstavlja pravni savet.
Copyright Cvetkovic, Skoko & Jovicic 2017.*