

### ОПШИРНОСТ ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Питање опширности, односно обима Закона о општем управном поступку (ЗУП) било је покретано у више махова, иако се о њему није расправљало у јавности, бар не подробније. Оно је било разматрано у 1955. и 1956. години приликом израде закона, затим у 1964. и 1965. години приликом припремања измена и допуна ЗУП-а, а поред тога било је покретано и приликом сваке анкете и саветовања о том Закону. После доношења Закона, у неколико је прилика изношено мишљење да је Закон сувише опширан (у првобитном тексту закон је имао 303 члана, а у сад важећем пречишћеном тексту има их 298) и да га та опширност чини компликованим у примени. Навођено је, поред осталог, да би нама био довољан знатно краћи закон, па чак и такав који би садржавао само начелне одредбе о управном поступку.

Приговор опширности ЗУП-а изношен је редовно као сумарна оцена Закона, без образложења које га одредбе чине опширним, а које изазивају компликованост поступка.

Насупрот овоме, истицана је недовољна стручност службених лица у органима који раде на стварима управног поступка (под овим органима се имају у виду и организације које имају јавно овлашћење за решавање управних ствари), па је углавном тиме образлагана потреба за опширнијим законом. Схватање, пак, да је довољан сасвим кратак закон третирано је као последица недовољног учечавања значаја управног поступка, а затим и као примитивистичко схватање.

При изношењу ових гледишта ЗУП је редовно посматран као закон који садржи искључиво одредбе о поступању органа у току рада на решавању управних ствари. Међутим, уопште нису узимани у обзир односи који у управном поступку настају, а које овај закон регулише, иако одредбе о тим односима заузимају највећи део ЗУП-а.

Наиме, у управном поступку долази до низа различитих односа између органа који води поступак и странке чија је управна ствар предмет поступка. Сваки од тих односа мора бити расправљен у току самог поступка, да би се дошло до решења саме управне ствари. Да ли ће се ови односи расправљати по извесним прописаним правилима, да ли с обзиром на утврђену праксу ако она постоји, или, пак, од случаја до случаја чак и разнолико, зависи од тога да ли постоји закон или други правни пропис о управном поступку. У нас су ти односи предвиђени ЗУП-ом, по чијим одредбама орган и странке у предвиђеним ситуацијама имају, с једне стране, одређена права односно овлашћења, а с друге стране одређене дужности, чиме су у исто време дата правила за расправљање тих односа. Услед тога,

питање обима, односно опширности ЗУП-а мора се ценити пре свега с обзиром на односе о којима је реч и на потребу постојања законских одредаба по којима се ти односи имају расправљати.

У природи је ствари, а и законом је прописано, да управни поступак води надлежни орган. Овим је речено да тај орган прима захтев странке ако се поступак покреће по захтеву странке, затим, да покреће поступак без обзира да ли по захтеву странке или по службеној дужности, да одређује које се чињенице и којим доказним средствима имају доказивати, да предузима радње поступка које су потребне, да расправља односе који у току поступка настају између њега и странке, да цени доказе и утврђује чињенице. По завршеном испитном поступку орган доноси решење којим решава о праву, обавези или правном интересу странке у управној ствари која је предмет поступка.

С обзиром на ово, односно на овлашћења која орган има у поступку уопште, па и према странци, а он их мора имати ради стварања могућности за доношење решења, орган се, у целини односа према странци, налази у положају далеко јачем од положаја странке према органу. У изложеним радњама поступка има се у виду пре свега првостепени поступак, али је у рукама органа исто тако и другостепени поступак, затим поступак по ванредним правним средствима, а и извршни поступак, ако до ових поступака дође.

Такав положај органа, који му произилази из овлашћења а истовремено и дужности за вођење поступка, у случају одсуства одредаба закона за регулisaње односа који у поступку настају између органа и странке, у начелу би давао органу могућност да сваки такав однос расправи по свом нахођењу. Може се претпоставити да би у таквом случају ови односи најчешће били расправљани у смислу најцелисходнијем по орган, или онако како је то органу најједноставније, а не може се искључити ни могућност утицаја са стране, па и оних недопуштених. При расправљању таквих односа, интерес странке био би занемарен, и странка не би имала могућности да заштити свој интерес у поступку, нити да утиче на ток поступка у којем се решава о неком њеном праву, обавези или правном интересу, иако ток поступка и активно учешће странке у поступку понекад могу бити од одлучног утицаја за решење ствари. У одсуству закона о поступку, на изложени начин могу се расправљати сви односи о којима је реч, али кад закон о поступку постоји, тако се могу расправљати само они односи који законом нису предвиђени. Међутим, односи који су законом предвиђени а за које су прописана правила по којима се имају расправљати, морају се расправљати на начин прописан законом, тако да при њиховом расправљању долази до изражаја закон, а не нахођење органа. У оваквом случају од закона зависи да ли ће интерес странке у току поступка бити заштићен, и ако хоће — да ли ће то бити у већем или мањем броју односа и да ли ће бити заштићен у већој или мањој мери.

У овом излагању није могуће дати преглед свих, па ни већег дела односа који настају између органа и странака у управном поступку, већ се овде наводи само неколико примера, и то оних који су у пракси најчешћи, најједноставнији, а у исто време су и карактеристични.

Први однос у управном поступку између странке и органа настаје кад странка донесе или органу поштом пошаље писмен поднесак. Да односи у овој фази поступка нису регулисани одредбама ЗУП-а, у случају да

странка донесе поднесак ради предаје, службено лице органа коме је поднесак донет могло би примити поднесак онакав какав је, не испитујући да ли је орган надлежан за пријем и да ли је поднесак уредан. Пошто је поднесак примљен, службено лице овлашћено за решавање могло би једноставно оставити у архиву поднесак за рад по коме није надлежан, или га одбацити ако поднесак садржи какав недостатак због кога се по њему не може радити. На исти начин би орган могао поступити и са поднеском који му је приспео поштом. Међутим, баш у циљу да спречи овакав рад органа, ЗУП је прописао низ одредаба којима се наређује органу како ће поступити у наведеним случајевима. Тако, Закон одређује да се поднесак предаје органу који је надлежан за пријем. Пошто је пре ступања на снагу ЗУП-а било случајева да су органи одбијали да приме поднеске, иако су били надлежни за пријем, ЗУП је у чл. 66. прописао дужност органа да прими поднесак. Поред тога, Закон је у оваквом случају предвидео право странке да од органа који је примио поднесак тражи — па ма и усмено — потврду о пријему, а затим дужност органа да такву потврду изда, и то без плаћања таксе. Ако орган коме је поднесак донет ради предаје није надлежан за пријем, одбиће да прими поднесак и упутиће подносиоца органу надлежном за пријем. Али ако подносилац и поред тога захтева да се његов поднесак прими, службено лице је дужно примити поднесак, али ће на њему ставити констатацију да је поднесак примљен на изричан захтев странке. Ако орган нађе да није надлежан за рад по таквом поднеску, донеће закључак којим ће одбацити поднесак због ненадлежности, а подносилац има право жалбе против закључка. Ако је поднесак поштом приспео органу који није надлежан за пријем, орган је дужан да га без одлагања пошаље надлежном органу и да о томе обавести подносиоца. Само ако ненадлежни орган не може да утврди који је орган надлежан за рад по поднеску, или ако је у питању ствар из судске надлежности, закључком ће одбацити поднесак, а странка има право жалбе против таквог закључка.

ЗУП-ом (чл. 67) је прописано шта сваки поднесак треба да садржи, односно какав се поднесак третира као уредан. По Закону, орган коме се поднесак донесе ради предаје дужан је да га прими само ако је поднесак уредан. Ако поднесак није уредан, орган, односно његово службено лице, упозориће странку на недостатке поднеска и на потребу да се они отклоне. Ако орган на ма који начин прими поднесак који садржи неки формални недостатак који спречава рад по поднеску, он не може само због тога одбацити поднесак, већ је дужан предузети што треба да се недостаци поднеска отклоне, па ће у том циљу одредити подносиоцу примерен рок. Ако подносилац не уклони недостатке поднеска у року, тек тада ће орган донети закључак да се поднесак сматра као да није ни поднет (чл. 68), а подносилац има право жалбе против тог закључка.

Насупрот поднесцима које странке предају или шаљу органима, органи шаљу или предају своје позиве, одлуке (решења и закључке) и друга писмена странкама путем достављања. Значај достављања одлука је у томе што одлука, по правилу, производи дејство према странци тек од дана достављања, а затим, што од тог дана почиње тећи рок за жалбу или друго правно средство против одлуке. С обзиром на овакве последице достављања, увек мора бити тачно утврђен дан и начин достављања. Пре ступања на снагу ЗУП-а достављање је врло често вршено тако што је странка позивана да дође у седиште органа, где јој је одлука предавана. Ако стран-

ка није могла бити позвана, позив за странку је обично био прибијан на огласну таблу органа, а некад је и сама одлука била прибијана, па се, по истеку извесног рока, сматрало да је достављање извршено. Позивање страке ради пријема одлуке било је неповољно по странку, јер јој је изазивало губљење времена, а за истицање на огласној табли органа било позива било саме одлуке странка по правилу није ни сазнавала, сем пуким случајем. Међутим, сматрајући и такву одлуку достављеном, орган је често приступао извршењу, или је, пак, доносио друге одлуке на подлози стања које је требало бити створено одлуком за коју се сматрало да је достављена. Ово је стварало особито мучне и сложене ситуације по лица на која су се такве одлуке односиле. Имајући у виду тешке последице неправилног достављања и потребу уредног достављања, ЗУП је детаљно разрадио ову материју, прописујући ко врши достављање, коме се одлука може предати, на ком месту, у које време и у којој прилици, шта се ради у случају немогућности да се странка пронађе и сл. За све случајеве до којих може доћи при радњи достављања и за све односе који при том настају између органа и странке, Закон је прописао правила чијом се применом обезбеђује пријем одлуке од стране странке и прибавља поуздан доказ о томе, а истовремено избегава ометање странке у њеном раду, па чак и у коришћењу одмора у току ноћи и у празничне дане, сем сасвим изузетних случајева.

Радња која је у управном поступку врло честа, а и једноставна, као што су и претходне, јесте позивање. Према чл. 70. ЗУП-а, орган који води поступак овлашћен је да позива лице чије је присуство у поступку потребно, а према чл. 73. позвано лице је дужно да се позиву одазове. И у овако једноставном односу појављује се доста питања која се морају решити, а чије се решавање не може препустити самом органу, стога што то има утицаја на положај странке у поступку. С обзиром на то, Законом је прописано да орган може, по правилу, позивати само оно лице које борави на његовом подручју, да се лице не може позивати ради достављања, да се може позивати писменим позивом, који, поред општих података о органу који позива и лицу које се позива, мора садржавати и означење предмета због кога се позвани позива и у ком својству, која помоћна и доказна средства треба да поднесе, кога може повести, да је дужан известити орган ако је спречен да дође итд. Орган је дужан да у позиву одреди време доласка позваног, и то тако да позвани буде услед тога што мање ометан у вршењу свог редовног посла, да му се омогући да се припреми за радњу ради које се позива, и да му се услед одазивања позиву изазове што мање трошкова. Ако се позвани не одазове позиву, а изостанак не оправда, може бити приведен, па и кажњен. Ова и још нека питања у вези са позивањем регулисана су тако да позваном буде што лакша дужност одазивања позиву, али да се он ипак одазове позиву и тиме омогући даље вођење поступка.

Само неколико радњи поступка, и то оних најједноставнијих, које су овде примера ради изложене, указује на односе у које долазе орган и странка. У осталим радњама поступка, које су сложеније, односи о којима је реч много су бројнији и сложенији. Са ових разлога, међу одредбама ЗУП-а највише је оних којима се регулишу ови односи.

Посматрајући ЗУП у целини, лако се уочава тежња да се случајеви у којима се оставља органу да решава по свом нахођењу сведу на најмању меру. У највећем броју односа између органа и странке, па и у онима у којима би било могуће оставити органу слободу одлучивања, Закон није

то учинио, већ је прописао одредбе за расправљање односа. Услед тога се скоро сви односи који у управном поступку настају између органа и странке морају расправљати по закону, а на тај начин су, поред осталог, спречени произвољност и евентуални утицаји до којих би могло доћи при расправљању тих односа.

У ЗУП-у је видно испољена још једна тежња: да се странци помогне и да јој се поправи положај у управном поступку.

Већ у својим основним начелима ЗУП је изрично ставио у дужност органу који води поступак да помаже странци и да јој омогући да што лакше заштити и оствари своја права (чл. 5), а посебно је истакао дужност пружања помоћи неугој странци (чл. 13). У овом смислу, и поред прописане дужности странке да за своје наводе понуди доказе и да их по могућству поднесе, ЗУП је наложио службеном лицу да у одређеним случајевима по службеној дужности прибави податке о извесним чињеницама, које је иначе странка дужна да докаже (чл. 136, ст. 3. и чл. 137, ст. 2). Потреба странке да јој се пружи помоћ појављује се највише у испитном поступку, па је баш у одредбама о том поступку прописано да је службено лице које води поступак дужно да по потреби упозори странку на њена права у поступку и да јој указује на последице њених радњи или пропуштања у поступку (чл. 140). Ова тежња за помагањем странци, која је у наведеним члановима изрично истакнута, доследно је прописивана у одредбама Закона којима се регулишу односи између органа и странке.

Што се тиче положаја странке у поступку, он је ЗУП-ом поправљен у великој мери у односу на положај органа који води поступак. Ради успешног вођења поступка и решења управне ствари, овај орган мора имати потребна овлашћења, па и према странци у поступку, али изван тог циља он нема потребе за већим овлашћењима. С обзиром на то, учешће странке и њена права у поступку, уколико се њиховим коришћењем не смета органу да успешно води поступак и да изврши све што је потребно за доношење законитог решења, не могу имати неповољног утицаја на поступак. Баш напротив, право странке да активно учествује у поступку Закон не сматра као уступак странци, већ такво учешће у испитном поступку, у ком ће странка давати потребне податке и бранити своја права и интерес, Закон третира као средство за остварење циља поступка (чл. 143, ст. 1). Баш с обзиром на такво схватање, ЗУП у чл. 143, ст. 3. признаје странци право да се у испитном поступку изјасни о свим околностима и чињеницама које су изнете, о предлозима и понуђеним доказима, да учествује у извођењу доказа и да поставља питања другим странкама ако их има, сведоцима и вештацима, као и да се упозна с резултатом извођења доказа и да се о томе изјасни. Прописујући ова права странке, Закон истовремено ставља у дужност органу који води поступак да пружи могућност странци за коришћење тих права. У изложеној одредби, помоћу једне уопштене формулације, наведена су само нека права странке у испитном поступку. Међутим, у свим фазама управног поступка, па и у испитном поступку, странци је признат низ других права скоро у свим односима до којих долази између органа и странке. Коришћењем ових права странка утиче на начин извршења појединих радњи и на ток поступка, а од тога често зависи правац у коме ће бити донето решење. На овај начин постигнута је извесна равнотежа између овлашћења која припадају органу за вођење поступка и решење управне ствари, и права странке у поступку, а та рав-

потежа долази до изражаја пре свега при расправљању односа који настају између њих у поступку, а затим при употребљавању материјала потребног за решење ствари.

Већ и из овог сасвим сумарног прегледа радњи у управном поступку јасно се запажа да у поступку настаје велики број односа између органа који води поступак и странке чија је управна ствар предмет поступка. ЗУП стоји на гледишту да се расправљање тих односа не може препустити органу, без учешћа странке, већ је, обухвативши велики број тих односа, за сваки од њих прописао одредбе по којима ће се расправљати. Те, пак, одредбе имају за циљ да се помогне странци и да јој се омогући активно учешће у поступку, а тиме обезбеди и заштита њених права и интереса, што, опет, ствара могућност за правилно и законито решавање управне ствари која је предмет поступка. Велики број односа изазвао је велики број чланова закона. Али, пошто су одредбе усмерене на заштиту права и интереса странака, а то значи грабана и организација, оне су потребне. Такав, пак, садржај ових одредаба даје демократски карактер Закону, а тиме и управном поступку, уколико се Закон правилно примењује.

Овакав поступак, којим се, поред прибављања материјала за доношење решења, странци пружа помоћ у поступку и обезбеђује заштита њених права и интереса, несумњиво је сложенији од начина рада на решавању управних ствари који је претходило ЗУП-у. Међутим, раније стање, у коме је сам орган, на за њега најједноставнији начин, расправљао све односе који су у поступку настајали између њега и странке, и у коме орган, по правилу, није предузимао радње поступка у циљу обезбеђења права и интереса странке у поступку, ЗУП је тежио да измени у напред изложеном смислу. У том циљу прописане су за орган извесне радње и дужности, које чине садашњи поступак за орган сложенијим од ранијег, али за то постоји крупан и начелан разлог.

На обим ЗУП-а утичу и одредбе о надлежности — првостепеној и другостепеној, као и друге одредбе организацијског карактера. Те се одредбе ослањају на организацију органа и организација који раде на решавању управних ствари, а ЗУП је морао прописати правила за утврђивање које су врсте органа и организација надлежне за решавање одређених управних ствари. У оквиру тог регулационог, ЗУП-ом је одређено ко може водити поступак до решења, ко може решавати, и то ко у инокосним, а ко у колегијалним органима, затим ко израђује решење а ко га потписује итд. Сама ова питања у првостепеном и другостепеном поступку нису малобројна, а пошто је устројство органа и организација који раде и на управним стварима сложено, то је имало за последицу сразмерно велики број одредаба којима се та питања регулишу.

Најзад, један мањи број чланова ЗУП-а намењен је начелима управног поступка. По правилу, непосредно се не примењују ова начела, већ одредбе којима су она одређена, али кад се појави сумња о смислу неке такве одредбе, она ће се правилно схватити узимајући у обзир само начело. Тако, корист од прописивања ових начела показује се и у самој пракси.

*Богдан Мајсторовић*