

Др Вук Цуцић*

ФИНО ПОДЕШАВАЊЕ ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Закон о општем управном поступку донет је 2016, а почео је да се примењује од 1. јуна 2017. године. Нови закон је донео значајне новине и битно је изменио концепт претходника који баистини традицију дужу од осам деценија. Како и приличи закону таквог значаја и обиму и важности новина, нови Закон о општем управном поступку изазвао је опречна реаговања у академској заједници – од критика до похвала.

Аутор рада, који је и један од аутора Нацрта закона, предлаже измене тог закона којима би се управни поступак унапредио. Аутор рада налази да простора за побољшање има у одредама које се тичу гарантног акта, странке, достављања, приговора, жалбе и извршног поступка.

Кључне речи: *Закон о општем управном поступку. – Управни поступак. – Гарантни акт. – Жалба. – Административно извршење.*

1. УВОД

„Никад не смемо изгубити из вида чињеницу да закон има морални темељ, и никад не смемо пропустити да се упитамо не само шта закон јесте, већ и шта би закон требало да буде.“ Цитираним речима Ентонија Кенедија (*Anthony Kennedy*), судије Врховног суда Сједињених Америчких Држава, узимајући у обзир положај и улогу онога ко их упућује и становиште оног ко их разлучује, може се придати различит смисао. Како онај чије су то речи има у правном систему из кога потиче и у којем делује двоструку улогу – улогу судије-тумача права и улогу судије-ствараоца права – и његове

* Аутор је доцент Правног факултета Универзитета у Београду, vukcic@ius.bg.ac.rs.

речи би требало схватити барем на два начина. Први, да закон служи одређеној моралној сврси – постизању правде, остварењу јавног интереса, побољшању опште добробити и тако даље, те да га, на тај начин, телеолошки, складно наведеном циљу, треба и тумачити. Други, да кад језик норме не омогућава спровођење у дело тумачења закона којим се постиже поменути циљ, онда такав закон треба мењати.

Другим речима, дужност је сваког правника не само да ваљано тумачи већ и да стално преиспитује одредбе позитивног права, с циљем да их унапређује. Те обавезе нису ослобођени ни они који су у стварању тих норми непосредно учествовали. Стога је аутор ових редова одлучио да подвргне критици одредбе Закона о општем управном поступку¹, прописа у чијем је уобличавању учествовао као члан радне групе за израду Нацрта закона, те да тиме покуша да допринесе његовом унапређењу.

Критику аутора не треба схватити искључиво као исправљање сопствених грешака, мада има и тога у редовима који следе, јер ЗУП садржи решења која аутор рада ни у поступку његове израде није сматрао оптималним, али која су, ипак, у њему нашла своје место. Разлози за такав исход варирају од држања мањинског става у самој радној групи, преко утицаја доносилаца политичких одлука, затим учешћа Европске делегације (у сарадњи са организацијом СИГМА²) током израде нацрта закона, до измена Нацрта закона након слања Влади и Народној скупштини. Како бисмо се бар делимично држали Бизмарковог савета да не треба бити ту кад се праве закони и кобасице, нећемо одати рецепт за те састојке, то јест нећемо помињати који од тих разлога је узроковао које од законских решења, која ће бити подвргнута критици.

Поступак доношења новог ЗУП трајао је седам година (2009–2016). Током тог периода образоване су три радне групе и израђене четири верзије нацрта закона. Све четири верзије Нацрта ЗУП су, како и приличи закону његовог значаја и традиције, као и обиму и важности измена у односу на претходни закон, изазвале опречна реаговања у академској јавности – од критика³ до похва-

¹ Закон о општем управном поступку – ЗУП, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016.

² СИГМА је организација коју су основали Европска унија и Организација за економску сарадњу и развој (ОЕЦД) ради пружања помоћи државама у поступку реформе јавне управе.

³ Дражен Миљевић, „Управни уговори према Закону о општем управном поступку“, *Зборник радова Правног факултета Универзитета у Новом Саду (Зборник радова ПФНС)* 2/2017; Ратко Радошевић, „Појам управне ствари и нови Закон о општем управном поступку РС“, *Правна ријеч* 46/2016; Драган Милков, Ратко Радошевић, „Неке новине у Закону о општем управном поступку – ‘Управно поступање’“, *Зборник радова ПФНС* 3/2016; Предраг Димитријевић, „Апорије Закона о општем управном поступку“, *Правни живот* 10/2014; Дејан Вучетић, „Ев-

ла.⁴ Иако има места и похвали и критици критике, у раду ћемо се ограничити искључиво на предлоге за унапређење.

Ако се узме да је ЗУП почео да се примењује средином прошле године, поставља се питање зашто мењати ‘свеже’ донет закон. У току је поступак усклађивања закона који уређују посебне управне области и поступке (посебни закони) са ЗУП, који се мора окончати до 1. јуна 2018. године (чл. 214, ст. 1). Како је реч о више од 300 закона који још нису ушли у процедуру усклађивања, питање је да ли ће бити донета одлука да се тај рок продужи. Ако до тога дође, и неке друге одредбе ЗУП могле би да се измене.

Као и речи судије Кенедија с почетка текста, ни овом раду није једина сврха да предложимо измене и допуне ЗУП, већ и да, према нашем схватању, предложимо правилан начин тумачења одређених решења, која не сматрамо потпуно адекватним, а чије језичко уобличење то допушта.

ропска управно-процесна правила и општи управни поступак РС“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу (Зборник радова ПФН)* 68/2014; Драган Милков, „О потреби усклађивања српског управног поступка са правом Европске уније“, *Зборник радова ПФН* 68/2014; Драган Милков, „Поводом Нацрта Закона о општем управном поступку – корак напред или десет у страну?“, *Зборник радова ПФНС* 1/2013; Зоран Лончар, „О Нацрту Закона о општем управном поступку“, *Правна ријеч* 35/2013; Предраг Димитријевић, „Реформа управног поступка“, *Владавина права и правна држава у региону* (ур. Горан Марковић), Источно Сарајево 2013; Зоран Лончар, „Нека питања реформе управно-процесног законодавства“, *Правни живот* 10/2013; Стеван Лилић, „Контроверзе у вези са новом радном верзијом Нацрта Закона о општем управном поступку Србије (у контексту европских интеграција)“, *Перспективе имплементације европских стандарда у управном систему Србије* (ур. Стеван Лилић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2013.

⁴ Зоран Томић, „Управни уговори“, *Правни живот* 10/2017; Добросав Миловановић, „Временско важење Закона о општем управном поступку“, *Правни живот* 10/2017; Зоран Лончар, „Овлашћено службено лице у управном поступку“, *Правни живот* 10/2017; Драган Васиљевић, „Облици управног поступања по новом Закону о општем управном поступку РС“, *Правни живот* 10/2017; Љубодраг Пљакић, „Поништавање и укидање решења у управном поступку“, *Правни живот* 10/2017; Драган Васиљевић, „Концепт ванредних правних средстава по новом Закону о општем управном поступку“, *Правни живот* 10/2016; Љубодраг Пљакић, „Управно поступање у новом Закону о општем управном поступку“, *Правни живот* 10/2016; Зоран Лончар, „Посебни управни поступци“, *Зборник радова ПФНС* 4/2016; Добросав Миловановић, Вук Цуцић, „Нова решења Нацрта Закона о општем управном поступку у контексту реформе јавне управе у Србији“, *Правни живот* 10/2015; Добросав Миловановић, Вук Цуцић, „Унапређење пословног окружења у Србији у светлу нових решења Нацрта закона о општем управном поступку“, *Усклађивање пословног права Србије са правом Европске уније* (ур. Вук Радовић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2015; Зоран Лончар, „Промена улоге службеног лица у управном поступку“, *Правна ријеч* 42/2015; Добросав Миловановић, Драган Васиљевић, „У сусрет новим законским решењима у управном поступку РС“, *Развојне тенденције у управном законодавству*, Охрид 2011.

Предложене измене, односно тумачења норми нису изнети према њиховој важности већ према њиховом редоследу у самом закону.

2. ГАРАНТНИ АКТ

Гарантни акт⁵ уређен је члановима 18–21 и 158, тачка 8 ЗУП. Гарантни акт је писани акт којим се орган обавезује да, на одговарајући захтев странке, донесе управни акт одређене садржине. Гарантни акт не сме бити противан јавном интересу нити правном интересу трећих лица (чл. 20) и доноси се само кад је то посебним законом одређено (чл. 18). Орган је дужан да на захтев странке изда управни акт сагласно раније издатом гарантном акту, изузев ако постоји неки од следећих изузетака: 1) ако захтев за доношење управног акта не буде поднет у року од годину дана од дана издавања гарантног акта или другом року одређеном посебним законом; 2) ако се чињенично стање на коме се заснива захтев за доношење управног акта битно разликује од оног описаног у захтеву за доношење гарантног акта; 3) ако је измењен правни основ на основу кога је гарантни акт донет тако што се новим прописом предвиђа поништавање, укидање или измена управних аката донетих на основу ранијих прописа; 4) кад постоје други разлози одређени посебним законом (чл. 19, ст. 1 и 3). Ако ниједан од тих изузетака не постоји, а управни акт није донет сагласно гарантном акту, странка против таквог управног акта може поднети жалбу (чл. 19, ст. 2 и чл. 158, тач. 8).

ЗУП је, као што се види из приложеног, доста детаљно уредио тај нови правни институт. У сваком случају, детаљније од земаља из окружења, које баштине исту правну традицију.⁶ ЗУП је додатно регулисао гарантни акт тиме што је у чл. 21 прописао да се на гарантни акт сходно примењују одредбе о управном акту. Одредбе које долазе у обзир да буду сходно примењене на гарантни акт јесу одредбе о почетку дејства управног акта, о надлежности за доношење, о саставним деловима управног акта, о року за издавање управног акта, о правној заштити, тј. о могућности подношења жалбе.⁷

Прописивање одредбе, каква се налази у чл. 21 ЗУП, по правилу је номотехнички оправдано и пожељно. Тиме се избегава непотребно

⁵ Детаљно о гарантном акту, вид. Д. Миловановић, В. Цуцић (2015а), 454–463.

⁶ Вид. хрватски Закон о опћем управном поступку, чл. 103, <https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-opcem-upravnom-postupku>, 27. фебруар 2018, и црногорски Закон о управном поступку, чл. 20, www.pravda.gov.me, 27. фебруар 2018.

⁷ Зоран Томић, Добросав Миловановић, Вук Цуцић, *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Београд 2017, 45–46.

понављање, а и смањује могућност изостављања неке битне одредбе, која би супсидијарно или сходно требало да уреди одређени правни институт, то јест избегава се настанак правне празнине. Упркос томе, како је реч о новом институту, који познају неки посебни закони,⁸ али који досад није био део ЗУП, сматрамо да је одређена правила, која се могу применити на основу тог члана, требало изричито прописати у делу ЗУП који уређује гарантни акт. Не предлажемо да се одредба чл. 21 обрише већ да се одређене одредбе додају, како би олакшале примену закона и отклониле сумњу у начин тумачења те одредбе. Конкретно, сматрамо да је две ствари требало експлицитно регулисати – тренутак кад гарантни акт постаје извршан и систем правне заштите против гарантног акта и управног акта донетог сагласно гарантном акту. Та два питања су повезана међусобно, као и са самом суштином тог правног института – правном сигурности.

Постоји недоумица о правној природи гарантног акта, односно питање да ли је то посебна врста управног акта или мишљење органа о примени права у конкретном случају, које је, за разлику од мишљења издатог на основу чл. 80 Закона о државној управи⁹, обавезујуће за орган.¹⁰ Та недоумица доводи до питања да ли се на гарантни акт примењују одредбе о извршности управног акта (чл. 190). Кад гарантни акт постаје извршан, то јест од ког тренутка он обавезује орган? Од ког тренутка је орган дужан да на захтев странке изда управни акт сагласно раније издатом гарантном акту? Ако је реч о обавезујућем мишљењу органа, онда оно производи дејство од тренутка кад је странка о њему обавештена (сходна примена чл. 17 ЗУП – Почетак правних дејстава управног акта). Уколико је, пак, реч о посебној врсти управног акта, онда би, ако посебним законом није искључена жалба против гарантног акта и/или суспензивно дејство те жалбе, сходном применом чл. 190, ст. 2, тач. 1, 4 и 5 ЗУП, гарантни акт почео да производи дејства 1) истеком рока за жалбу, ако она није изјављена; 2) кад се све странке одрекну права на жалбу или 3) обавештавањем странке о решењу, којим се жалба против гарантног акта одбацује или одбија.

Одговор на дато питање садржи значајне практичне импликације. Наиме, може се догодити да странка након издавања гарантног акта, а пре истека рока за жалбу, затражи од органа да донесе управни акт сагласно издатом гарантном акту. Ако је реч о обавезујућем мишљењу, орган је дужан да поступа по таквом захтеву и, теоријски, може издати управни акт и пре него што је истекао рок за жалбу

⁸ *Ibid.*, 40.

⁹ Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014.

¹⁰ З. Томић, Д. Миловановић, В. Цуцић, 40.

против гарантног акта. У таквој ситуацији, ускраћује се могућност трећим лицима да се заштите од незаконитог гарантног акта пре његове реализације (доношења управног акта сагласно таквом гарантном акту). Такође, ту могу настати и потешкоће за лице које је тражило издавање гарантног акта и управног акта, а које се поуздало у законитост одлучивања органа. Штету би претрпео и јавни интерес зато што би орган након доношења два правна акта (гарантног и управног) морао оба да уклања, и то у два (додатна) одвојена управна поступка (управни акт, по правилу, по жалби, а гарантни акт, највероватније, употребом неког од ванредних правних средстава). У супротном, ако би се гарантни акт сматрао посебном врстом управног акта, он би почео да обавезује орган, то јест постао би извршан тек пошто жалбу више није могуће изјавити или пошто је о њој одлучено. Дакле, из тога произлази да се, осим снижавања нивоа правне сигурности, удвостручавањем посла органа, крши и начело делотворности и економичности поступка (чл. 9).

Постоје аргументи у прилог оба становишта о правној природи гарантног акта. С једне стране, може се тврдити да је гарантни акт обавезујуће мишљење органа¹¹ јер не признаје странци непосредно никаква права нити јој утврђује обавезе. С друге стране, могло би се устврдити и да странка овде добија више од обичног тумачења правне норме од надлежног органа управе, то јест да добија право да јој се изда управни акт одређене садржине, па и то да тиме реализује своје право на повећану правну сигурност у конкретном случају. Било како било, које год схватање од ова два да превлада, поготово зато што се и једно и друго може аргументовано заступати, сматрамо да би законодавац требало да се определи за једну од две могућности. Тиме би се отклонила правна несигурност, која представља сушту супротност том правном институту, претварајући га тиме у оксиморон – правно несигурни правни институт чији је циљ повећање правне сигурности.

Према нашем виђењу, законодавац би требало да изабере другу опцију. Требало би да пропише (било упућивањем на одредбе о управном акту, било непосредно) да гарантни акт може да се изврши, то јест да обавезује орган тек од оног тренутка кад више против њега није могуће изјавити жалбу (услед пропуштања рока, одрицања, одбацивања или одбијања). На тај начин би се добило на правној сигурности јер би се гарантни акт извршавао тек кад постане коначан и извршан, што би заузврат дало трећим лицима могућност да побију незаконите гарантне акте пре него што се њихова садржина реализује и настану све раније поменуте потенцијалне потешкоће. Потреба за таквим уређењем је видљивија кад размотримо други

¹¹ *Ibid.*

проблем уређења гарантног акта – питање правне заштите против управног акта донетог на основу гарантног акта.

Правна заштита код гарантног акта функционише на следећи начин. Подносилац захтева за издавање гарантног акта, као и трећа лица незадовољна гарантним актом, могу поднети жалбу, а затим и тужбу Управном суду против самог гарантног акта. Такође, ЗУП је прописао и да се управни акт који није донет сагласно гарантном акту по том основу може побијати жалбом.

Оно што ЗУП, пак, није уредио на прави начин, те је оставио питање отвореним, јесу основи за побијање управног акта који јесте донет сагласно гарантном акту. Ту настаје проблем. Замислимо да је на захтев подносиоца издат гарантни акт. Гарантни акт је постао коначан и правноснажан пропуштањем рока за изјављивање жалбе. Подносилац захтева за издавање гарантног акта сад захтева да се изда управни акт сагласно гарантном акту. Надлежни орган утврди да не постоји ниједан од изузетака који орган ослобађа обавезе да изда управни акт сагласно гарантном акту и издаје управни акт. У међувремену, након што је гарантни акт постао коначан и правноснажан, подносилац захтева је, поуздајући се у њега, предузео одговарајуће пословне или друге ризике у вези са управним актом који треба да буде издат сагласно гарантном акту. Примера ради, купио је земљиште на којем ће градити фабрику или подигао кредит или купио и увезао одређену робу. Сад се тек, након издавања управног акта сагласно гарантном акту, треће заинтересовано и легитимисано лице одлучује да поднесе жалбу. Оно више не може да поднесе жалбу против гарантног акта, али зато може против управног акта. Жалилац, притом, не напада управни акт тврдећи да није сагласан гарантном акту или да је постојао изузетак од обавезе његовог издавања (истек рока за подношење захтева, другачије чињенично стање, одговарајућа измена правних прописа) већ побија управни акт због тога што у њему добро примењен материјални закон. Реч је о закону који је, заправо, примењен кад је одлучивано о издавању гарантног акта. Тад је орган применио право на конкретан случај. Кад је издаван управни акт, орган није наново одлучивао о начину примене права већ је само испитивао да ли постоји неки од изузетака од обавезе издавања управног акта сагласно гарантном акту. Онда настаје проблем. Другостепени орган по жалби или накнадно Управни суд по тужби поништава управни акт (не гарантни акт). Дакле, странка која се поуздала не само у закон већ у обећање јавне власти да ће на конкретан случај (који се правно и чињенично није променио) право бити примењено на одређени начин и с тим у вези предузела одређене пословне или друге ризике (на пример, одрекла се свог претходног држављанства и постала апатрид) сад трпи. Тиме се ин-

ститут гарантног акта, чији је циљ, понављамо још једном, повећање правне сигурности за странку, доводи до апсурда, претварајући се у сопствену супротност.

Како избећи тај проблем? Као што је речено у уводу рада, на два начина – исправним тумачењем или изменом ЗУП.

Измена ЗУП је једноставнији приступ. Законодавац пропише да се управни акт издат сагласно гарантном акту не може побијати жалбом и/или тужбом Управном суду због тога што у њему није уопште или није правилно примењен закон, други пропис или општи акт, због тога што су прекорачене границе овлашћења при одлучивању по слободној оцени или због тога што није донет сагласно циљу због кога је то овлашћење дато, због нецелисходности (чл. 158, тач 1, 6 и 7). Другим речима, такав управни акт не би могао да се нападне због материјалноправне незаконитости. По том основу може да се нападне само гарантни акт јер су тад и примењене релевантне одредбе закона. Остаје могућност да се управни акт издат сагласно гарантном акту нападне по другим жалбеним основима – ненадлежност органа, погрешно или непотпуно утврђено чињенично стање, неправилан закључак о чињеничном стању, повреда правила поступка, због тога што није донет сагласно гарантном акту (чл. 158, ст. 2–5), као и зато што је постојао неки од изузетака од обавезе издавања управног акта сагласно гарантном акту (чл. 19, ст. 3).

Други приступ, једини који стоји на располагању до евентуалних прецизирајућих измена ЗУП, јесте, према нашем разумевању, само правилно тумачење одредаба ЗУП, које искључује могућност побијања управног акта издатог сагласно гарантном акту због материјалноправне незаконитости. До тог тумачења долази се, најпре, применом циљног тумачења. Циљ увођења гарантног акта, видљив из самог текста закона, али и наглашен у Образложењу Предлога ЗУП¹², јесте повећање правне сигурности. Како се тим одредбама, на начин који смо раније описали, долази управо до супротног исхода – снижавања нивоа правне сигурности странке, одредбу би требало тумачити на предложени начин. Затим, другачијим тумачењем би се прекршило једно од кључних начела тумачења права – да законодавац није хтео (заправо, није могао ни смео) да пропише норму која нема смисла, то јест која представља оксиморон, *contradictio in adiecto*, како смо показали. Такође, допуштање да се управни акт нападне по оном основу по којем је већ било могуће напасти ранији акт у датој управној ствари – гарантни акт, представљало би кршење принципа забране *venire contra factum proprium*. Реч је о забрани да се иде противно сопственим актима. Иако је реч о принципу који

¹² Образложење Предлога ЗУП, 4, http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_pregled.php?id=256460, 28. фебруар 2018.

се чешће примењује у неким другим гранама права¹³, његова логика би могла да се примени и на тумачење одредаба ЗУП о гарантном акту. Потврду могућности његове примене у управном праву можемо наћи у упоредном праву.¹⁴ Дакле, онај ко је имао прилику да побија правни акт, конкретно гарантни акт, у одређеној управној ствари по одређеном правном основу, па је то пропустио да учини, не би требало да има могућност да без посебног законског основа (као што је случај са ванредним правним средствима) побија други правни акт, управни акт издат сагласно гарантном акту, а којим се само реализује садржина првобитне правне одлуке у датој управној ствари. Најзад, да бисмо подржали тај став, направили бисмо поређење између односа гарантног акта и управног акта издатог на основу њега са односом који постоји између управног акта, решења и решења о извршењу решења (чл. 196). У потоњем случају жалба против решења о извршењу може се изјавити само на време, место и начин извршења. Не може се жалбом против решења о извршењу решења нападати нешто о чему је одлучивано у решењу које се извршава (главном решењу). Исту логику треба пресликати и на првонаведени однос. У поступку доношења гарантног акта не утврђује се чињенично стање (странка га описује) већ се примењује материјално право, док се приликом издавања управног акта сагласно гарантном акту само утврђује чињенично стање и испитује да ли постоји неки од изузетака из чл. 19, ст. 3 ЗУП. Следствено томе, код та два акта треба нападати оно о чему је у поступку њиховог доношења одлучивано, те истицање повреде материјалног права треба допустити само у жалби против гарантног акта.

3. ЈАВНИ ТУЖИЛАЦ

Појам странке је у новом ЗУП проширен, те укључује и заступнике колективних интереса и заступнике ширих интереса јавности, који су организовани сагласно прописима, могу да имају својство странке у управном поступку ако исход управног поступка може да

¹³ Примера ради, у међународном јавном праву, као принцип „чистих руку“.

¹⁴ Вид. одлуку Савезног управног суда Немачке (BVwG, *Urteil vom 17. 8. 2017* (9C_726/2016), Rn. 5.5), <http://www.bvger.ch/publiws/download.jsessionid=CE48316E9B173225690B6AAF1C720E56?decisionId=bd34d971-802b-48f4-a82d-39d523e05c2f>, 5. март 2018, као и извод из одлуке Управног суда у Келну (*VG Köln, Urteil vom 6. 12. 2012*, 6 K 2684/12, Rn. 38), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, <https://www.jura.uni-hamburg.de/media/ueber-die-fakultaetpersonen/albers-marion/lehrveranstaltung-franzius/verwr--8-10neu.pdf>, 5. март 2018. Такође, стоји да се тај принцип примењује и у јапанском управном праву. Bénédicte Fauvarque-Cosson, „La confiance légitime et l'estoppel“, *Electronic Journal of Comparative Law* 11(3)/2007, 32, <http://www.ejcl.org>, 12. март 2018.

утиче на интересе које заступају (чл. 44, ст. 3). С друге стране, из појма странке искључен је јавни тужилац.

ЗУП је оставио могућност да се законом пропише да одређени орган може да има својство странке у управном поступку (чл. 44, ст. 2), али није изричито прописао да постоји одређени орган који би могао да учествује у поступку, првостепеном или по правним средствима, ради заштите законитости и јавног интереса. Чланом 14 Закона о јавном тужилаштву¹⁵ предвиђено је да се стварна надлежност јавног тужилаштва одређује у складу са одредбама закона које важе за утврђивање стварне надлежности суда, осим када законом није друкчије одређено. Из тога следи да јавни тужилац, изузев ако је то предвиђено посебним законом (а то није пракса у посебним законима), не може да учествује у управном поступку ради заштите законитости и јавног интереса.

Додатна потешкоћа лежи у чињеници да су изостављањем такве одредбе умногоме обесмишљена решења из чл. 11 и 49 Закона о управним споровима¹⁶, према којима јавни тужилац може да поднесе тужбу и захтев за преиспитивање судске одлуке уколико сматра да је одређеним управним или судским актом повређен закон на штету јавног интереса. Наиме, изостављањем овлашћења јавног тужиоца за изјављивање жалбе у ЗУП, јавном тужиоцу је у бројним случајевима онемогућено да накнадно изјави правна средства у управном спору. То ће бити могуће само кад је жалба искључена у управном поступку или ако је странка поднела жалбу у управном поступку.

Тиме је из ЗУП искључена могућност да се управноправним путем отклоне последице коруптивног поступања органа управе у договору са странком. Наиме, у једностраначким стварима, ако би орган управе намерно незаконито одлучио у корист странке, не би постојао нико ко би својом интервенцијом могао да уклони акт којим је закон повређен на штету јавног интереса. Ни странка ни орган то не би сами учинили, док трећа лица не би била легитимисана да изјаве правна средства.¹⁷ Зато и јесте била предвиђена могућност да јавни тужилац у таквим ситуацијама може да иницира поступак по жалби или ванредним правним средствима. Сматрамо да евентуална могућност кривичног гоњења овлашћеног службеног лица и/или странке не би представљала одговарајућу компензацију због дугог трајања кривичног поступка и тешког откривања и високог стандарда доказивања извршења тих кривичних дела.

¹⁵ Закон о јавном тужилаштву, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011, 101/2011, 38/2012, 121/2012, 101/2013, 111/2014, 117/2014, 106/2015 и 63/2016.

¹⁶ Закон о управним споровима – ЗУС, *Службени гласник РС*, бр. 111/2009.

¹⁷ Дати проблем је препознат још у фази израде Нацрта закона и био је део Анализе ефеката Нацрта ЗУП (сачинили Добросав Миловановић и Вук Цуцић), 21.

То не значи да је законско решење по којем јавни тужилац може да изјави одговарајућа правна средства у управном поступку идеално решење. Недостаци таквог решења су двојаки.

Први се огледа у чињеници да је најважнији посао јавног тужилаштва гоњење учинилаца кривичних дела. Заштита законитости у управном поступку у таквом случају мора неминовно трпети и представљати тек миноран део активности тог државног органа.

Други недостатак произлази из праксе Европског суда за људска права. У предмету *Brumărescu* против Румуније. Европски суд је утврдио повреду права на правично суђење из чл. 6 Европске конвенције о људским правима. Повреда је била последица чињенице да је јавни тужилац био овлашћен да пред судом покрене поступак (да изјави ванредно правно средство) за поништавање правноснажне судске одлуке, без временског ограничења и упркос чињеници да није био странка у поступку доношења судске одлуке. Европски суд је утврдио да је тиме повређен принцип правне сигурности.¹⁸ Иако се у том случају радило о парничном поступку, исто правило би важило и за управни и управносудски поступак. Исти проблем би могао да се догоди ако би јавни тужилац био овлашћен да користи правна средства код којих је рок за изјављивање исувише дугачак или не постоји (на пример, понављање поступка, поништавање коначног решења, укидање решења – чл. 176–184).

Следи да овлашћивање јавног тужиоца да може да изјави сва правна средства у управном поступку не би представљало идеално решење. Ближе оптималном било би законско решење којим би био створен посебан орган за заштиту законитости у управном поступку. То би обезбедило потребну специјализацију и, уз прописивање одговарајућих правних механизма и довољне људске ресурсе, такав орган би могао да обавља функцију заштите јавног интереса и законитости далеко боље од јавног тужилаштва. Чак би и ограничење проистекло из праксе Европског суда за људска права било лакше превазиђено јер би орган могао брже да реагује и да не угрози начело правне сигурности садржано у чл. 6 Европске конвенције. Ипак, мало је вероватно да би тако значајно и изазовно организационо и правно питање могло брзо да се реши. Држимо да би до тада било добро да се јавном тужиоцу омогући да изјави жалбу и да захтева понављање поступка (чл. 176), поништавање коначног решења (чл. 183) и укидање решења (чл. 184, ст. 1, тач. 1), све ради спречавања повреде закона на штету јавног интереса у управном поступку.

¹⁸ *Brumărescu v. Romania*, Application No. 28342/95, пар. 62, пресуда од 28. октобра 1999. године, www.hudoc.echr.coe.int, 28. фебруар 2018.

4. ПРИГОВОР

ЗУП уводи ново правно средство – приговор. Реч је о правном средству које се може изјавити ако орган није испунио обавезу из управног уговора, због незаконитог предузимања или пропуштања предузимања управне радње и због неодговарајућег (неквалитетног, неуредног и/или дискриминаторног) пружања јавних услуга (чл. 147, ст. 1). Приговор је ремонстративно правно средство које се изјављује руководиоцу органа на чије се поступање односи, који и одлучује о приговору (чл. 148, ст. 1). О приговору се одлучује решењем (чл. 149, ст. 1). Приговор служи да се нападне незаконито предузимање одређеног ванправног, фактичког поступања управе, те да незаконитост отклони онај који ју је проузроковао или да се оно преточи у управни акт, који се даље може побијати управноправним путем заштите (жалба у управном поступку и/или тужба у управном спору).¹⁹

ЗУП прописује и рокове за изјављивање приговора против одговарајућег незаконитог поступања управе. Приговор се изјављује у року од: 1) шест месеци од пропуштања органа да испуни обавезу из управног уговора; 2) 15 дана од предузимања управне радње или од пропуштања да се управна радња предузме; 3) 15 дана од када се јавна услуга не пружа тако да обезбеди уредно и квалитетно, под једнаким условима, остваривање права и задовољавање потреба корисника (чл. 147, ст. 2).

У цитираној одредби начињен је пропуст. Предвиђен је (искључиво) раскидни рок за изјављивање правног средства у случају ћутања управе. Наиме, у тачки 2 стоји да се приговор против незаконитог пропуштања предузимања управне радње (кад је орган по закону био дужан да изврши неку фактичку радњу, а то није учинио) изјављује у року од 15 дана од дана пропуштања. У случају ћутања управе у поступку издавања управног акта или уверења, странка може да изјави жалбу као да је њен захтев одбијен (чл. 151, ст. 3, чл. 153, ст. 2 и чл. 29, ст. 4).

Тај пропуст ствара три проблема. Први, рокови за предузимање управних радњи, по правилу, нису предвиђени ни у ЗУП ни у посебним законима. Сасвим изузетно се такав рок прописује, примера ради, код издавања јавних уверења (чл. 29 и 30 ЗУП). Други, често за странку није једноставно или чак ни могуће да сазна да ли је орган благовремено предузео неку управну радњу, коју је био дужан да предузме. Примера ради, аутор овог рада је имао потешкоћу зато што Пореска управа по донетом решењу о прекњижавању средстава уплаћених на погрешан рачун није извршила управну радњу спровођења те промене у своју електронску евиденцију. Несразме-

¹⁹ Д. Миловановић, В. Цуцић (2015а), 98–100.

ран терет се пребацује на странку уколико би она, као у наведеном примеру, била дужна да надгледа извршење сваке обавезе органа, а затим у врло кратком року губила право да приговором захтева предузимање неопходне управне радње. У неким случајевима то за странку не би било ни могуће. Трећи, кад орган пропусти да у законском року предузме неку управну активност, његова обавеза не престаје. Реч је о инструктивном року, након чијег истека странка стиче могућност да доступним правним средствима штити своја права и интересе. Орган је и даље надлежан, то јест има право и дужност да незаконито изостало управно поступање предузме. Управо из тог разлога, што обавеза органа наставља да постоји, није примерено да се прописује раскидни рок за изјављивање правног средства. Тај рок би заправо почињао сваког дана наново да се рачуна, те би се фактички претворио у оно што је и примерено ћутању управе – одложни рок.

Из тих разлога сматрамо да би чл. 147, ст. 2 ЗУП требало изменити те предвидети да се у случају незаконитог пропуштања предузимања управне радње приговор може изјавити након истека тог рока. С тим у вези, ради успостављања симетрије, требало би, као и за жалбу, у случају недоношења решења у законом предвиђеном року, прописати и накнадни раскидни рок (чл. 153, ст. 2) у којем странка има право да изјави приговор (више о томе у наредном одељку). Најзад, требало би, као и за издавање решења, предвидети општи рок за предузимање управних радњи, на пример, 15 дана од дана настанка обавезе предузимања управне радње, по угледу на парциони рок за странку у управном извршном поступку (чл. 190, ст. 4). Наравно, требало би допустити законодавцу да посебним законом тај рок продужи или скрати.

5. РАСКИДНИ РОК ЗА ИЗЈАВЉИВАЊЕ ЖАЛБЕ ПРОТИВ ЋУТАЊА УПРАВЕ

ЗУП је увео новину да за жалбу против ћутања управе, осим одложног, постоји и раскидни рок. Кад орган не изда решење у законом прописаном року (из чл. 145 ЗУП или рок предвиђен посебним законом), жалба може да се поднесе после истека тог рока, а најкасније у року од годину дана од истека тог рока (чл. 153, ст. 2).²⁰ Циљ те новине је да се повећа правна сигурност и да се странка онемогући да неразумно касним подношењем жалбе отежа посао органима. Наиме, ако би се у међувремену променили прописи на основу којих је започет поступак, орган би морао да примењује ис-

²⁰ Вид. *ibid.*, 103.

товремено више правних режима у свом одлучивању, нови за нове предмете, а стари (којих би могло бити и више уколико су се релевантни прописи више пута мењали) за предмете по неразумно касно поднетим жалбама.²¹

Излаз из ‘пат-позиције’ у којој се предмет налази кад истекне раскидни рок за изјављивање жалбе против ћутања управе, ипак, постоји. Орган може да донесе решење којим би одлучио о захтеву странке (има право и дужност то да уради), а странка би могла да одустанком од захтева проузрокује обустављање поступка и да затим поднесе исти захтев у истој ствари јер, према начелу правноснажности у управном поступку (чл. 14), у таквој ситуацији не важи начело *ne bis in idem*.²²

Ипак, то законско решење није оно које је радна група имала у виду. Наиме, из Анализе ефеката прописа види се да је у датој ситуацији, кад истекне рок за жалбу против ћутања управе, требало да се сматра да је поступак окончан.²³ Језик одредбе није оделикао праву намеру радне групе. Реч је о номотехничком пропусту. Стога би, према нашем мишљењу, ту норму требало допунити тако да се сматра да је истеком раскидног рока за изјављивање жалбе против ћутања управе поступак обустављен. То би било у складу са чл. 101, ст. 1 ЗУП, у којем стоји да се поступак обуставља ако орган нађе да нема услова да се даље води. Управо недостатак интересовања странке за решавање њене управне ствари, демонстриран пропуштањем да у року од годину дана поднесе жалбу, био би разлог за такво поступање. Штавише, тим решењем странка не би ништа изгубила у односу на ситуацију у којој би се нашла према важећој одредби чл. 153, ст. 2 ЗУП. Могла би поново да поднесе исти захтев. С друге стране, био би смањен број старих предмета за које ни странка ни орган нису више заинтересовани. То би заузврат омогућило бољу евиденцију предмета на којима се заиста ради, то јест пружило би бољи преглед стварне оптерећености органа, што је један од битних елемената за уобличавање јавних политика и спровођење функционалних анализа неопходног броја и структуре запослених.

6. МЕРИТОРНО ОДЛУЧИВАЊЕ ПО ЖАЛБИ

Нови ЗУП, попут свог претходника, прописује да је другостепени орган, уколико усваја жалбу, по правилу, дужан да предмет

²¹ З. Томић, Д. Миловановић, В. Цуцић, 171.

²² *Ibid.*

²³ Анализе ефеката Нацрта ЗУП, 24.

реши мериторно, то јест да о управној ствари одлучи без враћања предмета на поновно одлучивање првостепеном органу (чл. 171 и 172). Постоје два изузетка када је другостепеном органу допуштено да предмет проследи другом органу на решавање. Другостепени орган поништава побијано решење и прослеђује предмет надлежном органу ако нађе да је побијано решење донео стварно ненадлежан орган (чл. 171, ст. 1). Ако другостепени орган нађе да ће недостатке првостепеног поступка брже и економичније отклонити првостепени орган, он ће својим решењем поништити првостепено решење и вратити предмет првостепеном органу на поновни поступак. У том случају, другостепени орган је дужан да својим решењем укаже првостепеном органу у ком погледу треба допунити поступак, а првостепени орган је дужан да у свему поступи према другостепеном решењу и да, без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од пријема предмета, донесе ново решење (чл. 171, ст. 3). По поништавању побијаног решења другостепени орган ће проследити предмет на поновни поступак првостепеном органу само ако је потребно да се у тој управној ствари донесе ново решење (чл. 171, ст. 4).

Дакле, другостепеном органу је допуштено да врати предмет на поновно одлучивање првостепеном органу (касирање) само уз кумулативно испуњење три услова: 1) да је чињенично стање погрешно или непотпуно утврђено или да је учињена повреда правила поступка која је утицала на законитост и правилност побијаног решења, те да је због тога потребно допунити поступак; 2) да ће недостатке првостепеног поступка брже и економичније отклонити првостепени орган и 3) да у тој управној ствари треба да се донесе ново решење. Из тога следи да је касирање рестриктивно постављени изузетак од правила да другостепени орган мериторно решава предмет, те да се са нормативне стране том решењу мало шта има приговорити.

Упркос томе, пракса показује нешто сасвим друго. За потребе радне групе за израду Нацрта ЗУП, надлежно министарство прибавило је податке о другостепеном поступку за 2014. годину. Подаци су прикупљени 2015. године. На питање који је однос броја предмета који су решени мериторно и броја касација, испитани органи пружили су следеће податке (Табела 1).

Табела 1. Мериторно решавање по жалби

Другостепени орган	Укупно ²⁴	Усвојено ²⁵	Мериторно ²⁶	Касирано ²⁷	Мериторно ²⁸ %	Касирано ²⁹ %
Министарство грађевинарства, Сектор за грађевинске послове и грађевинско земљиште	3270	1112	125	987	11,2%	88,8%
Министарство трговине, туризма и телекомуникација	260	79	11	68	13,9%	86,1%
Министарство саобраћаја	75	40	4	36	10%	90%
Министарство просвете, науке и технолошког развоја	43	39	26	13	66,7%	33,3%
Министарство културе и информисања	35	11	6	5	54,5%	45,5%
УКУПНО	3683	1281	172	1109	15,5%	84,5%

Постотак предмета у којима другостепени орган по жалби предмет решава мериторно варира од једне до друге управне области. Ипак, укупни прикупљени подаци³⁰ показују да у свега 15,5% другостепени органи мериторно решавају предмет. Делује нам да је мало вероватно да су поменута три кумулативна услова испуњена у 84,5% свих случајева у којима другостепени орган усваја жалбу. Ако је та претпоставка тачна, онда је посреди злоупотреба или

²⁴ Број укупно примљених жалби у 2014. години.

²⁵ Број усвојених жалби у 2014. години

²⁶ Број жалби по којима је другостепени орган мериторно одлучио.

²⁷ Број жалби по којима је другостепени орган касаторно одлучио.

²⁸ Процент усвојених жалби по којима је другостепени орган мериторно одлучио.

²⁹ Процент усвојених жалби по којима је другостепени орган касаторно одлучио.

³⁰ Подаци о укупном броју поднетих жалби не постоје. Стога се не може доказати да је прикупљени узорак репрезентативан. Упркос томе, узорак представља јасан доказ да барем у неким поступцима постоји проблем за који покушавамо да предложимо решење.

неразумевање одредаба којима се уређује начин поступања другостепеног органа по жалби. Стога сматрамо да одредбе старог ЗУП није требало пресликати у нови закон. Уместо тога, требало је прописати, што једна од ранијих верзија нацрта и јесте садржала, обавезно мериторно поступање другостепених органа по жалби. Уз то би била остављена могућност да другостепени орган, у случају кад су испуњена три поменута услова, затражи службену помоћ од првостепеног или неког другог органа ради допуне поступка и правилног и потпуног утврђивања чињеничног стања. Замољени орган би употпунио поступак, а другостепени орган би затим мериторно одлучио о предмету. Тиме би се спречио „пингпонг ефекат“, то јест ситуација у којој предмет неоправдано више пута иде од првостепеног ка другостепеном органу и натраг.³¹

Као алтернативно, прелазно решење, прописима о канцеларијском пословању могло би се прописати да предмет увек носи исти број, без обзира на то колико пута се јавља пред истим органом. Даље би требало прописати да се тај предмет само једном може рачунати у радну норму овлашћеног службеног лица и да се мора приоритетно решавати. Најзад, требало би искористити Управну инспекцију, која би могла посебно да контролише такве предмете и одредити ово као један од негативних параметара за оцењивање службеника.

7. ИЗВРШЕЊЕ

Према нашем схватању, у одељку административног извршења требало би да дође до три измене – најнижег нивоа новчане казне за правна лица код извршења посредном принудом, уређење новчане казне за неизвршење обавезе органа (чл. 198, ст. 2) и одредбе о надлежности за извршење новчаних казни изречених према ЗУП (чл. 199, ст. 1).

ЗУП уводи новине у извршење посредном принудом, то јест извршење путем новчаних казни. Према чл. 198, ст. 1, орган који спроводи извршење принудиће извршеника да испуни обавезе изрицањем новчане казне, ако извршење преко другог лица није могуће или није погодно да се постигне сврха извршења. Прва новина је могућност поновног изрицања новчане казне, све док извршеник на испуни обавезу из решења (чл. 198, ст. 3). Друга новина је

³¹ Вид. Д. Миловановић, В. Цуцић (2015а), 106. Проблем „пингпонг ефекта“ јавља се и у другим земљама, попут Хрватске, где је ЗУП бар покушао да тај проблем реши. Вид. Вођо Gagro, „Postupanje po žalbi prema novom Zakonu o općem upravnom postupku“, *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj* (ur. Ivan Koprić, Vedran Đulabić), *Suvremena javna uprava*, Zagreb 2009, 187–189.

напуштање одређивања износа новчане казне у апсолутним износи-ма. Тиме се онемогућавају обезвређивање и последична неделотворност новчане казне услед инфлације. ЗУП предвиђа да се физичком лицу новчана казна изриче у распону од половине просечне месечне зараде по запосленом, са порезима и доприносима, која је остварена у Републици Србији у претходном месецу, до две просечне годишње зараде по запосленом, са порезима и доприносима, која је остваре-на у Републици Србији у претходној години, према подацима органа надлежног за послове статистике, а правном лицу – у распону од половине његових месечних прихода до десет процената његових годишњих прихода које је остварио у Републици Србији у претходној години (чл. 198, ст. 2).

Износ новчане казне за правна лица има још једну предност у односу на ранији правни режим. Новчана казна се одмерава спрам економске снаге извршеника.³² Таква казна гарантује да неће доћи до ситуације у којој је поновљено плаћање казне за извршеника исплативије него извршење обавезе из решења. Пример тога била би ситуација у којој велика јавна предузећа прикривају штетне уговоре и не извршавају решења којима им је наложено да пруже информације од јавног значаја које се тичу тих уговора.

Упркос том побољшању, наведена одредба садржи и пропуст. Наиме, њоме је прописан најнижи износ новчане казне за правна лица у износу од половине његових месечних прихода. Код одређених извршеника тај минимални износ може се мерити у милијардама динара. Таква казна била би у одређеним случајевима несразмерна обавези коју извршеник треба да изврши. Проблем није, пак, у томе што се кажњава неко ко не жели да изврши своје обавезе. Свако је слободан да поступање по диспозицији правне норме замени поступањем по њеној санкцији. Па коме се шта исплати. Недостатак те одредбе је управо супротан. Може се догодити да онај ко треба да изрекне новчану казну због неизвршења обавезе то не учини зато што казну сматра несразмерном обавези коју треба извршити. Економска истраживања показују да увећање новчане казне за извршена казнена дела умањује вероватноћу њеног изрицања.³³ Исто се може догодити и са новчаном казном код извршења посредном принудом.

Из тог разлога предлажемо да се одредба чл. 198, ст. 2 ЗУП измени тако што би се изоставио најнижи износ новчане казне за правна лица.

³² Економске анализе указују на то да је оптимална казна она која се на тај начин одређује. Вид. Борис Беговић, *Економска анализа генералне превенције*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2015, 201.

³³ *Ibid.*, 206.

Још један недостатак одредбе чл. 198, ст. 2 састоји се у томе што не уређује (или то не чини на најбољи начин) извршење обавеза органа који је донео решење посредном принудом. Наиме, замислимо још једном раније описану ситуацију у којој је повереник за информације од јавног значаја наложио давање тражених информација жалиоцу. Само овај пут, уместо великог јавног предузећа, информацију ускраћује орган државне управе – на пример, министарство. Ако применимо одредбу чл. 198, ст. 2 о новчаном кажњавању правног лица, суочићемо се са два проблема. Први, износ казне ће морати да се одреди у односу на правно лице којем орган припада – Републику Србију, тј. цео њен буџет. Други, чак и кад бисмо то урадили или кад би казна била одређена у односу на део буџета предметног министарства, проблем би био у пуком пресипању пара са једне позиције у буџету на другу. Казна би, дакле, била бесмислена.

Како би се то избегло, а опет санкција имала ефекта, могло би да се пропише да се у случају да орган управе (републички, покрајински, локални) не изврши обавезу кажњава старешина органа. Било казном која важи за физичка лица из чл. 198, ст. 2, било на други начин одређеном казном. Као узор може да послужи одредба чл. 75 ЗУС о новчаном кажњавању руководиоца органа који не доставе списе предмета Управном суду.

Члан 199, ст. 1 ЗУП прописује да новчане казне које су изречене према ЗУП извршавају органи надлежни за извршавање новчаних казни изречених за прекршаје. Идентична одредба постојала је и у чл. 272, ст. 1 старог ЗУП.³⁴ Према чл. 314 Закона о прекршајима³⁵, новчану казну изречену за прекршај извршава прекршајни суд који их је изрекао, односно суд на чијем подручју је издат прекршајни налог. Чланом 319 истог закона предвиђа се да, по пријему решења о извршењу, принудну наплату новчаних казни са рачуна кажњених лица који се воде код пословних банака спроводи орган за принудну наплату у складу са одредбама закона којим се уређује платни промет. Чланом 48 Закона о платном промету³⁶ прописује се да принудну наплату врши Народна банка Србије.

Та одредба, која није постојала ни у једној верзији нацрта закона (све су предвиђале надлежност органа надлежних за наплату јавних прихода – Пореске управе и локалних пореских органа), сад-

³⁴ Закон о општем управном поступку, *Службени лист СРЈ*, бр. 33/97 и *Службени гласник РС*, бр. 31/2001 и 30/2010.

³⁵ Закон о прекршајима, *Службени гласник РС*, бр. 65/2013, 13/2016 и 98/2016.

³⁶ Закон о платном промету, *Службени лист СРЈ*, бр. 3/2002 и 5/2003 и *Службени гласник РС*, бр. 43/2004, 62/2006, 111/2009 – др. закон, 31/2011 и 139/2014 – др. закон.

ржи две нелогичности. Прво, она уклања битно својство решења као управних аката – да је реч о непосредно извршивим правним актима. Као акти јавне власти за које постоји оборива претпоставка законитости, управни акти се извршавају без претходног одобрења извршења од других државних органа. Према тој одредби, решења којима се изриче новчана казна не могу да се изврше док то не потврди надлежни прекршајни суд. Друго, за разлику од прекршајног поступка у којем постоји један извршни наслов – одлука прекршајног суда, која се шаље Народној банци Србије за принудну наплату, наплата новчаних казни изречених на основу ЗУП подразумевала би постојање два извршна наслова – решење о новчаној казни издато од надлежног органа управе и одлуку прекршајног суда.

Те нелогичности би се избегле да је одредба гласила да новчане казне изречене према ЗУП извршава орган надлежан за *спровођење* (а не извршење) новчаних казни изречених у прекршајном поступку. Ипак, како би се избегле потешкоће настале, као у овом случају, изменом Закона о прекршајима, боље би било да се изричито пропише орган који ће извршавати новчане казне (примера ради, Народна банка Србије или централни и локални порески органи) или да се надлежност одреди упућивањем на закон којим је уређен платни промет.

8. ЗАКЉУЧАК

Могућност за унапређење сваког прописа увек постоји. Сматрамо да би приликом израде следећег нацрта ЗУП, до које би због немогућности усклађивања посебних закона са ЗУП у законском року (1. јун 2018. године) могло ускоро доћи, требало начинити следеће измене:

- 1) гарантни акт – чл. 21 – прописати (било упућивањем на одредбе о управном акту, било непосредно) да гарантни акт може да се изврши, то јест да обавезује орган, тек од оног тренутка кад више против њега није могуће изјавити жалбу;
- 2) гарантни акт – чл. 21 и 158 – управни акт издат сагласно гарантном акту не може се побијати жалбом и/или тужбом Управном суду због тога што у њему није уопште или није правилно примењен закон, други пропис или општи акт, због тога што су прекорачене границе овлашћења при одлучивању по слободној оцени или због тога што није донет сагласно циљу због кога је то овлашћење дато, због нецелисходности (чл. 158, тач 1, 6 и 7). Другим ре-

чима, такав управни акт не би могао да се нападне због материјалноправне незаконитости;

- 3) странка – чл. 44, 151, 176, 183 и 184 – требало би да се јавном тужиоцу омогући да изјави жалбу и да захтева понављање поступка, поништавање коначног решења и укидање решења, све ради спречавања повреде закона на штету јавног интереса у управном поступку. Алтернативно, требало би образовати посебан државни орган који би шти-тио законитост у управном поступку;
- 4) приговор – чл. 147 – требало би предвидети да се у случају незаконитог пропуштања да се предузме управна радња приговор може изјавити након истека тог рока (одложни рок). Ради успостављања симетрије, требало би, као и за жалбу у случају недоношења решења у законом предвиђеном року, прописати и накнадни раскидни рок (чл. 153, ст. 2) у којем странка има право да изјави приговор. Требало би, као и за решење, предвидети општи рок за предузимање управних радњи, који би могао да се мења посебним законом;
- 5) жалба – чл. 153 – требало би допунити тако да се сматра да је истеком раскидног рока за изјављивање жалбе против ћутања управе поступак обустављен;
- 6) жалба – чл. 171 – требало би прописати обавезно мериторно поступање другостепених органа по жалби, уз могућност да другостепени орган затражи службену помоћ од првостепеног или другог органа ради допуне поступка и правилног утврђивања чињеница;
- 7) извршење – чл. 198 – требало би изоставити најнижи износ новчане казне за правна лица;
- 8) извршење – чл. 199 – требало би прописати да новчане казне изречене према ЗУП извршавају Пореска управа и локални порески органи (за изворне послове) или да се надлежност одреди упућивањем на закон којим је уређен платни промет.

ЛИТЕРАТУРА (REFERENCES)

Беговић, Б., *Економска анализа генералне превенције*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2015. (Begović, B., *Ekonomska analiza generalne prevencije*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2015)

- Димитријевић, П., „Реформа управног поступка“, *Владавина права и правна држава у региону* (ур. Г. Марковић), Источно Сарајево 2013. (Dimitrijević, P., „Reforma upravnog postupka“, *Vladavina prava i pravna država u regionu* (ur. G. Marković), Istočno Sarajevo 2013)
- Димитријевић, П., „Апорије Закона о општем управном поступку“, *Правни живот* 10/2014. (Dimitrijević, P., „Aporije Zakona o opštem upravnom postupku“, *Pravni život* 10/2014)
- Fauvarque-Cosson, B., „La confiance légitime et l’estoppel“, *Electronic Journal of Comparative Law* 11(3)/2007, <http://www.ejcl.org>, 12. март 2018.
- Gagro, B., „Postupanje po žalbi prema novom Zakonu o općem upravnom postupku“, *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj* (ur. I. Koprić, V. Đulabić), Suvremena javna uprava, Zagreb 2009.
- Лилић, С., „Контроверзе у вези са новом радном верзијом Нацрта Закона о општем управном поступку Србије (у контексту европских интеграција)“, *Перспективе имплементације европских стандарда у управном систему Србије* (ур. С. Лилић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2013. (Lilić, S., „Kontroverze u vezi sa novom radnom verzijom Nacrta Zakona o opštem upravnom postupku Srbije (u kontekstu evropskih integracija)“, *Perspektive implementacije evropskih standarda u upravnom sistemu Srbije* (ur. S. Lilić), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2013)
- Лончар, З., „Нека питања реформе управно-процесног законодавства“, *Правни живот* 10/2013. (Lončar, Z., „Neka pitanja reforme upravno-procesnog zakonodavstva“, *Pravni život* 10/2013)
- Лончар, З., „О Нацрту Закона о општем управном поступку“, *Правна ријеч* 35/2013. (Lončar, Z., „O Nacrtu Zakona o opštem upravnom postupku“, *Pravna riječ* 35/2013)
- Лончар, З., „Промена улоге службеног лица у управном поступку“, *Правна ријеч* 42/2015. (Lončar, Z., „Promena uloge službenog lica u upravnom postupku“, *Pravna riječ* 42/2015)
- Лончар, З., „Посебни управни поступци“, *Зборник радова Правног факултета Универзитета у Новом Саду* 4/2016. (Lončar, Z., „Posebni upravni postupci“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Univerziteta u Novom Sadu* 4/2016)
- Лончар, З., „Овлашћено службено лице у управном поступку“, *Правни живот* 10/2017. (Lončar, Z., „Ovlašćeno službeno lice u upravnom postupku“, *Pravni život* 10/2017)

- Милков, Д., „Поводом Нацрта Закона о општем управном поступку – корак напред или десет у страну?“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 1/2013. (Milkov, D., „Povodom Nacrta Zakona o opstem upravnom postupku – korak napred ili deset u stranu?“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 1/2013)
- Милков, Д., „О потреби усклађивања српског управног поступка са правом Европске уније“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 68/2014. (Milkov, D., „O potrebi usklađivanja srpskog upravnog postupka sa pravom Evropske unije“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* 68/2014)
- Милков, Д., Радошевић, Р., „Неке новине у Закону о општем управном поступку – ‘Управно поступање’“, *Зборник радова Правног факултета Универзитета у Новом Саду* 3/2016. (Milkov, D., Radošević, R., „Neke novine u Zakonu o opstem upravnom postupku – ‘Upravno postupanje’“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Univerziteta u Novom Sadu* 3/2016)
- Миловановић, Д., Васиљевић, Д., „У сусрет новим законским решењима у управном поступку РС“, *Развојне тенденције у управном законодавству*, Охрид 2011. (Milovanović, D., Vasiljević, D., „U susret novim zakonskim rešenjima u upravnom postupku RS“, *Razvojne tendencije u upravnom zakonodavstvu*, Ohrid 2011)
- Миловановић, Д., Цуцић, В., „Унапређење пословног окружења у Србији у светлу нових решења Нацрта закона о општем управном поступку“, *Усклађивање пословног права Србије са правом Европске уније* (ур. В. Радовић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2015. (Milovanović, D., Cucić, V., „Unapređenje poslovnog okruženja u Srbiji u svetlu novih rešenja Nacrta zakona o opstem upravnom postupku“, *Usklađivanje poslovnog prava Srbije sa pravom Evropske unije* (ur. V. Radović), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2015)
- Миловановић, Д., Цуцић, В., „Нова решења Нацрта Закона о општем управном поступку у контексту реформе јавне управе у Србији“, *Правни живот* 10/2015. (Milovanović, D., Cucić, V., „Nova rešenja Nacrta Zakona o opstem upravnom postupku u kontekstu reforme javne uprave u Srbiji“, *Pravni život* 10/2015)
- Миловановић, Д., „Временско важење Закона о општем управном поступку“, *Правни живот* 10/2017. (Milovanović, D., „Vremensko važenje Zakona o opstem upravnom postupku“, *Pravni život* 10/2017)
- Милјић, Д., „Управни уговори према Закону о општем управном поступку“, *Зборник радова Правног факултета Универзитета у Новом Саду* 2/2017. (Miljić, D., „Upravni ugovori prema Zakonu

- о општем управном поступку“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Univerziteta u Novom Sadu* 2/2017)
- Пљакић, Љ., „Управно поступање у новом Закону о општем управном поступку“, *Правни живот* 10/2016. (Pljakić, Lj., „Upravno postupanje u novom Zakonu o opštem upravnom postupku“, *Pravni život* 10/2016)
- Пљакић, Љ., „Поништавање и укидање решења у управном поступку“, *Правни живот* 10/2017. (Pljakić, Lj., „Poništavanje i ukidanje rešenja u upravnom postupku“, *Pravni život* 10/2017)
- Радошевић, Р., „Појам управне ствари и нови Закон о општем управном поступку РС“, *Правна ријеч* 46/2016. (Radošević, R., „Pojam upravne stvari i novi Zakon o opštem upravnom postupku RS“, *Pravna riječ* 46/2016)
- Томић, З., „Управни уговори“, *Правни живот* 10/2017. (Tomić, Z., „Upravni ugovori“, *Pravni život* 10/2017)
- Томић, З., Миловановић, Д., Цуцић, В., *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Београд 2017. (Tomić, Z., Milovanović, D., Cucić, V., *Praktikum za primenu Zakona o opštem upravnom postupku*, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Beograd 2017)
- Васиљевић, Д., „Концепт ванредних правних средстава по новом Закону о општем управном поступку“, *Правни живот* 10/2016. (Vasiljević, D., „Koncept vanrednih pravnih sredstava po novom Zakonu o opštem upravnom postupku“, *Pravni život* 10/2016)
- Васиљевић, Д., „Облици управног поступања по новом Закону о општем управном поступку РС“, *Правни живот* 10/2017. (Vasiljević, D., „Oblici upravnog postupanja po novom Zakonu o opštem upravnom postupku RS“, *Pravni život* 10/2017)
- Вучетић, Д., „Европска управно-процесна правила и општи управни поступак РС“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 68/2014. (Vučetić, D., „Evropska upravno-procesna pravila i opšti upravni postupak RS“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* 68/2014)

Vuk Cucić, PhD

Assistant Professor

University of Belgrade, Faculty of Law

FINE TUNING OF THE GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT

Summary

General Administrative Procedure Act was enacted in 2016 and started to be applied as of June 1, 2017. The new law brought important novelties and significantly altered the concept of its predecessor, which has tradition longer than eight decades. As it suits the law of such prominence and the scope and importance of the novelties, the new General Administrative Procedure Act provoked contrasting reactions in the academic community – from critique to commendations.

The author of the paper (at the same time the one of the authors of the draft law) proposes amendments to the law that could ameliorate the administrative procedure. The author of the paper finds that there is a space for improvement of the provisions concerning the guarantee act, parties, delivery, objection, appeal and enforcement procedure.

Key words: *General Administrative Procedure Act. – Administrative Procedure. – Guarantee Act. – Appeal. – Administrative Enforcement.*

Article history:

Received: 12. 3. 2018.

Accepted: 10. 5. 2018.