

ПИТАЊА И ОДГОВОРИ

поводом захтева за давање мишљења о примени одредаба чл. 9. и 103. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16), којима је регулисана размена података из службених евиденција по службеној дужности

1. Које податке орган прибавља по службеној дужности?

Одредбама чл. 9. и 103. Закона о општем управном поступку и члана 75а ст. 1. и 3. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14) утврђена је обавеза органа да по службеној дужности, када је то неопходно за одлучивање, у складу са законом и у законским роковима, бесплатно размењују, уступају, врше увид, обрађују и прибављају податке о чињеницама садржаним у службеним евиденцијама.

Интенција законодавца приликом формулисања наведених одредаба Закона била је да се од грађана не прибављају подаци које органи већ поседују у својим службеним евиденцијама, сагласно начелу делотворности и економичности поступка, као и да се успостави сарадња органа управе у пуном обиму по овим питањима. С тим у вези, за непоступање по одредбама чл. 9. и 103. Закона о општем управном поступку, предвиђена је прекршајна одговорност овлашћеног службеног лица (чл. 207. Закона).

Имајући у виду предмет и смисао наведених одредаба, као и дужност међусобне сарадње органа државне управе и других органа и имаоца јавних овлашћења у поступку решавања о правима, обавезама или правним интересима странака, потребно је да сваки орган, с обзиром на свој делокруг, одредбе посебних прописа и специфичности посебних процедура, прибави оне податке неопходне за одлучивање о захтеву странке које у складу са одредбама Закона о општем управном поступку може прибавити, а о којима се воде службене евиденције.

2. Шта је службена евиденција, у смислу одредаба чл. 9. и 103. Закона о општем управном поступку?

Службена евиденција јесте евиденција установљена законом, односно другим прописом, у којој се организовано региструју подаци или чињенице за одређене намене, односно потребе одређених корисника. Представља основ за издавање јавних и других службених исправа, које служе као доказ за утврђивање одлучних чињеница у управном поступку.

За податке које су садржани у службеним евиденцијама важи претпоставка тачности и савесности, а само исправе издате на основу података из службених евиденција могу имати својство јавне исправе.

С тим у вези, а имајући у виду одредбе чл. 9. и 103. Закона о општем управном поступку које регулишу размену података (не докумената) који су садржани у службеним евиденцијама органа, потребно је направити разлику између података о чињеницама из службених евиденција и докумената (јавних исправа) који садрже ове податке.

Такође, указујемо да је одредбом члана 208. Закона о општем управном поступку предвиђена прекршајна одговорност овлашћеног службеног лица које не води службену евиденцију о решавању у управним стварима, односно поступа противно одредби члана 211. овог закона.

3. Да ли је потребно да изјава странке којом се обавезује да сама прибави

податке из службених евиденција сагласно одредбама члана 103. став 3. Закона о општем управном поступку буде у писаној форми?

Одредбом члана 103. став 3. Закона о општем управном поступку, прописано је да уколико се ради о поступку покренутом по захтеву странке, странка има право да сама прибави податке о чињеницама о којима се води службена евиденција. Ово право странке је установљено као изузетак од правила да је орган дужан да податке прибави по службеној дужности, када је то неопходно за одлучивање у поступку који се покреће по захтеву странке, уз услов да се ради о личним подацима и да постоји изричита изјава странке. Ако странка у року не поднесе личне податке потребне за одлучивање органа, са њеним захтевом ће се поступати као са неуредним поднеском, односно орган ће поднесак који не буде уређен у року, решењем одбацити (члан 59. став 2. Закона).

Имајући у виду да је као услов да странка сама прибавља податке предвиђена и њена изричита изјава и да се ради о изузетку од принципа делотворности и економичности поступка (члан 9. Закона), потребно је да оваква изјава странке буде у писаној форми. Такође, странка може изјавити да ће прибавити само поједине (не све) личне податке, у ком случају ће и даље постојати обавеза органа да прикупи податке који недостају, а који нису обухваћени изричитом изјавом странке. Образац ове изјаве дат је у оквиру *Упутства о примени одредаба чл. 9. и 103. Закона о општем управном поступку којима је регулисана размена података о чињеницама о којима се води службена евиденција*¹, које је Министарство државне управе и локалне управе објавило на својој интернет презентацији дана 3. јуна 2016. године (Образац 1).

4. Да ли су историјски архиви дужни да поступају по одредбама чл. 9. и 103. Закона о општем управном поступку уколико је потребно прибављање одређених података о чињеницама из архивске грађе?

Циљ процеса реформе државне односно јавне управе и новог Закона о општем управном поступку јесте унапређење система управе у целини и успостављање основа јединственог правног режима ради растерећења грађана, привреде и органа сувишних и непотребних процедура, између осталог, смањењем броја посебних управних поступака и процедура и смањењем простора за одступања у посебним законима од одредаба Закона о општем управном поступку.

Обавеза органа да размењују податке о чињеницама о којима се води службена евиденција по службеној дужности је Законом о општем управном поступку, као општим управним процесним законом који се примењује у поступању у свим управним стварима (уз уважавање одредаба посебних закона по принципу римског права да постојање посебног закона искључује примену општег - *lex specialis derogat legi generali*), подигнута на ниво начела (члан 9, начело делотворности и економичности поступка), чиме је постала обавезујућа у свим управним областима. Истим законом предвиђено је да одредбе закона и других прописа према којима се установљава обавеза за странку и другог учесника у поступку да органу достављају податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, супротно одредбама чл. 9. и 103. овог закона, престају да важе истеком 90 дана од дана ступања на снагу овог закона (члан 215).

Имајући у виду да нови Закон о општем управном поступку знатно проширује појам управне ствари, тако да је управна ствар, у смислу овог закона, између осталог, предузимање управних радњи (нпр. издавање уверења) и с обзиром на одредбу члана 94. став 2. Закона о културним добрима („Службени гласник РС“, бр. 71/94, 52/11-др.

¹ <http://www.mduls.gov.rs/arhiva-obavestjenja-2016.php>

закони и 99/11-др. закон), према којој архиви издају уверења о чињеницама које су садржане у архивској грађи у складу са Законом о општем управном поступку, мишљења смо да су историјски архиви дужни да сагласно одредбама посебних прописа и у складу са одредбама Закона о општем управном поступку издају уверења о чињеницама које су садржане у архивској грађи. Ово и из разлога што из Закона о општем управном поступку, Закона о јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 42/91, 71/94, 79/05-др. закон, 81/05-испр. др. закона, 83/05-испр. др. закона и 83/14-др. закон), Стратегије реформе јавне управе („Службени гласник РС“ бр. 9/14 и 42/14-исправка) и прописа којима су регулисане одређене области у којима установа обавља делатност односно врши послове (који су у конкретном случају сагласно Закону о министарствима у делокругу Министарства културе и информисања), произилази да су и установе у систему органа јавне управе.

Стога, уколико је потребно прибављање одређених података о чињеницама из архивске грађе, надлежни орган ће их сагласно наведеним одредбама прибавити по службеној дужности и бесплатно, и то електронским путем, физичким увидом у службену евиденцију односно архивску грађу, или омогућавањем овлашћеном службеном лицу коме су подаци потребни, на његов писани захтев односно на упит, да приступи службеној евиденцији.

Како се ради о питању примене и усклађености одредаба посебних закона који су у делокругу Министарства културе и информисања са Законом о општем управном поступку, који је у делокругу Министарства државне управе и локалне самоуправе, указујемо да је у току процес усклађивања посебних закона са Законом о општем управном поступку, на чему са ресорним министарствима ради Координационо тело за усклађивање посебних закона са Законом о општем управном поступку, оформљено Одлуком о образовању Координационог тела за усклађивање посебних закона са Законом о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 82/16). С тим у вези, наведена питања и одредбе биће разматрани и у процесу усклађивања од стране Координационог тела и ресорних министарстава.

Такође, указујемо да је у циљу појашњења начина прибављања података из службених евиденција Министарство државне управе и локалне самоуправе сачинило *Упутство о примени одредаба чл. 9. и 103. Закона о општем управном поступку којима је регулисана размена података о чињеницама о којима се води службена евиденција*², уз пратеће обрасце, као и да је Влада РС донела *Уредбу о прибављању и уступању података о чињеницама о којима се води службена евиденција* („Службени гласник РС“, бр. 56/17).³

5. Да ли се обавеза размене података из службених евиденција односи и на извршитеље, када у оквиру обављања послова из своје надлежности подносе захтеве за прибављање података из службених евиденција замољених органа?

Имајући у виду да је извршитељ лице које обавља послове по основу јавних овлашћења поверене Законом о извршењу и обезбеђењу, да је именован од стране министра правде за подручје основног суда и подручје привредног суда и да има статус службеног лица које обавља правосудну професију, те да се не ради о службеном лицу које поступа у управним

² Текст упутства је објављен 3. јуна 2016. године на званичној интернет презентацији Министарства државне управе и локалне самоуправе и доступан је на линковима:

www.mduls.gov.rs/doc/uputstvo-zup/Uputstvo%20za%20primenu%20ZUP-a.doc

<http://www.mduls.gov.rs/arhiva-obavestenja-2016.php>

³ <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/reg/viewAct/7c6490d4-d845-4f4e-9ea6-8b1eb27489a8>

стварима, односно обавља послове државне управе и решава о правима, обавезама или правним интересима физичког лица, правног лица или друге странке, то се извршитељи у обављању послова из свог делокруга не могу позивати на одредбе чл. 9. и 103. Закона о општем управном поступку како би им замољени органи бесплатно уступали податке из службених евиденција.

Са друге стране, сагласно чл. 9. и 103. Закона о општем управном поступку, уколико извршитељ води одређену службену евиденцију у складу са законом или другим прописима, а органу који води управни поступак су потребни подаци о чињеницама из ове евиденције, тај орган је дужан да хитно затражи податке, а извршитељ да их бесплатно уступи у року од 15 дана, ако није друкчије прописано; уколико се тражени подаци могу добити електронским путем, дужан је да их достави у најкраћем року.

6. Да ли су установе у обавези да примењују одредбе чл. 9. и 103. Закона о општем управном поступку?

Циљ реформе јавне управе је успостављање основа јединственог правног режима и система стандарда за ефикасно, делотворно и економично вршење послова државне односно јавне управе. Посматрано са организационог аспекта, јавну управу чине органи државне управе (министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације) и други државни органи који обављају управне послове, као и установе, јавна предузећа и други облици организовања утврђени Законом о јавним службама, који обављају делатности односно послове којима се, пре свега, обезбеђује остваривање права грађана односно задовољавање њихових потреба, као и остваривање другог законом утврђеног интереса у одређеним областима (образовање, наука, култура и друго).

Одредбе Закона о општем управном поступку, којима је регулисана размена података из службених евиденција по службеној дужности између органа управе, својом формулацијом прате општеусвојени стандард према коме управа постаје сервис грађана, привреде и свих корисника њених услуга и вршилац свих оних делатности које они из било ког разлога не могу обављати сами за себе. С тим у вези, одредбе Закона о размени података о којима се воде службене евиденције примењују се у свим управним поступцима регулисаним посебним законима (чл. 3, 9. и 215. Закона), чиме се начело делотворности и економичности поступка остварује у свом пуном обиму.

7. Да ли чињеница да је Законом о општем управном поступку прописано да размена података из службених евиденција буде бесплатна, истовремено значи ослобођење од плаћања административних такси за издавање јавних исправа?

Чињеница да је Законом о општем управном поступку прописано да је размена података из службених евиденција бесплатна, истовремено не значи ослобођење од плаћања административних такси за издавање јавних исправа, односно за потребе других услуга које пружају органи.

Одредбом члана 103. Закона предвиђен је рок од 15 дана у коме је замољени орган дужан да уступи податке о чињеницама из службених евиденција, ако друкчије није прописано, имајући у виду да се посебним законима, уз уважавање специфичности посебних управних поступака и процедура које су њима регулисане, могу предвидети и други рокови за бесплатну размену података о чињеницама о којима се води службена евиденција. У вези са наведеним, интенција законодавца приликом прописивања обавезе да се размена података из службених евиденција органа врши *бесплатно*, резултат је чињенице да је пракса показала да се бесплатно пружање података не може

претпоставити, због чега поступање супротно овим одредбама подлеже прекршајној одговорности.

С тим у вези, указујемо да су послови државне управе који се, између осталог, односе на систем и политику пореза, такси, накнада и других јавних прихода у делокругу Министарства финансија, сагласно члану 3. Закона о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 44/14, 14/15, 54/15, 96/15- др. закон и 62/17).

8. Да ли се одредбе чл. 9. и 103. Закона о општем управном поступку имају применити и на конкурсни поступак односно поступак пријема у радни однос?

Одредбе чл. 9. и 103. Закона о општем управном поступку примењују се и приликом спровођења интерног и јавног конкурса, ради попуњавања положаја и извршилачких радних места, односно ради заснивања радног односа. С тим у вези, уколико је одређени податак садржан у службеној евиденцији органа, не треба га тражити од учесника конкурса, већ је потребно да се исти по службеној дужности бесплатно прибави од органа који о томе води службену евиденцију. Стога се од учесника конкурса неће се тражити да достављају оне податке који су већ садржани у службеним евиденцијама других органа у Републици Србији (податке о држављанству, податке садржане у изводу из матичне књиге рођених, податке о неосуђиваности, и друго), а у самом конкурсима ће се, између осталог, навести које ће податке о чињеницама орган сам прибавити, а које ће доставити учесник конкурса.

Уколико учесник конкурса жели да сам прибави одређене личне податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, ову изјаву ће доставити уз пријаву на конкурс.

Имајући у виду да је заштита тајних и личних података у управном поступку обезбеђена у складу са законом, орган од странке може захтевати само оне податке који су неопходни за њену идентификацију и документе који потврђују чињенице о којима се не води службена евиденција.

Препорука Министарства државне управе и локалне самоуправе је да дипломе односно уверења којима се гарантује стицање одговарајућег нивоа и врсте студија односно образовања и уверења о положеном државном стручном испиту односно другом испиту достављају сами учесници конкурса, имајући у виду да се наведене јавне исправе по правилу издају лично и да би њихово прибављање на други начин у великом броју случајева било у супротности са начелом ефикасности и начелом делотворности и економичности поступка.