

## **ИЗВЕШТАЈ О СПРОВЕДЕНОЈ ЈАВНОЈ РАСПРАВИ ЗА ЗАКОН О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ**

**Закон о општем управном поступку** спада у ред фундаменталних закона који су по свом квалитету и спроводивости дуго одолевали времену и превазилазили специфичности и потребе тренутних околности. Међутим, иако овај закон важи за правничко-занатски складан и стабилан, било је неопходно извршити реформу управног поступка у циљу унапређења правне сигурности, побољшања привредног амбијента и односа органа управе и грађана Републике Србије. На то указује актуелна реформа јавне управе која се одвија у складу са Стратегијом реформе јавне управе и Акционим планом за њено спровођење. С обзиром на потребу за усклађивањем овог закона са провереним актуелним упоредноправним решењима и међународним стандардима, посебно са начелима и правилима Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (Рим, 1950. година, са додатним протоколима) ратификованом 2003. године, принципима Европског административног простора, те процесом придруживања Европској унији. Зато доношење новог Закона о општем управном поступку представља механизам дуго очекиване трансформације јавне управе у сервис грађана и привреде. Кључне новине овог закона односе се управо на дефинисање пружања јавних услуга, увођење института јединственог управног места, као и увођење начела законитости и предвидивости, начела делотворности и економичности поступка, одредби о електронском општењу, гарантном акту, управном уговору, начину покретања поступка, управним актима, приговору, жалбеном поступку, ванредним правним средствима, и друго.

Министарство државне управе и локалне самоуправе решењем број: 011-00-00241/2014-17 од 10.12.2014. године образовало је **Посебну радну групу за припрему текста Нацрта закона о општем управном поступку**. За чланове Посебне радне групе именовани су представници Министарства државне управе и локалне самоуправе, Министарства правде, Министарства привреде, Министарства финансија, Министарства трговине, туризма и телекомуникација, Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Републичког секретаријата за законодавство, Републичког секретаријата за јавне политике, Генералног секретаријата Владе, Привредне коморе Србије, као и судије Управног суда, професори и експерти управног права из Републике Србије.

Како је и планирано Акционим планом за реформу јавне управе, прва верзија Нацрта закона је израђена у јуну 2015. године. Предлог Министарства правде и државне управе који је повучен из скупштинске процедуре због расписивања ванредних парламентарних избора марта 2014. године је послужио као добра основа за даљи рад на новим законским решењима, па је по узору на овај предлог Нацрт закона о општем управном поступку (у даљем тексту: Нацрт ЗУП-а) задржао исту структуру законског текста и подељен је у десет делова: Део први – УВОДНЕ ОДРЕДБЕ И ОСНОВНА НАЧЕЛА УПРАВНОГ ПОСТУПКА; део други - УПРАВНО ПОСТУПАЊЕ; део трећи - ОСНОВНА ПРАВИЛА ПОСТУПКА; део четврти – ПРВОСТЕПЕНИ ПОСТУПАК; део пети – РЕШЕЊЕ И ЗАКЉУЧАК; Део шести - ПРАВНА СРЕДСТВА; део седми - ПОСЕБНИ СЛУЧАЈЕВИ УКЛАЊАЊА И МЕЊАЊА РЕШЕЊА; део осми - ИЗВРШЕЊЕ; део девети – КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ; део десети - СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА И ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ. Ипак, у

Нацрту закона је велики број одредаба битно различит од одредаба у Предлогу закона који је узет као полазна основа.

### Рад Посебне радне групе на тексту Нацрта закона

Посебна радна група свој рад отпочела је **Панел дискусијом „Поступање јавне управе у Републици Србији – транспарентност, одговорност и праћење стања“**, одржаној **23.12.2014. године у Београду**. На дискусији су учествовали представници државних органа, независних тела, цивилног друштва и стручњаци за управноправну област. Форум су отворили Кори Удовички, потпредседница Владе и министарка државне управе и локале самоуправе, Саша Јанковић, Заштитник грађана и Родољуб Шабић, Повереник за информације од јавног значаја. На овом скупу је указано да је потребно радити на паралелним изменама Закона о државним службеницима и Закона о државној управи, како би се обезбедили пуни ефекти промена и да је неопходно укључити све заинтересоване стране (од управе, академских стручњака, представника привреде и цивилног друштва, независних тела, до грађана) у процес консултација при изради нових законских решења. Указано је да је неопходно паралелно радити и на изградњи правног и институционалног оквира управе и управног судства, нарочито на плану ефикасности и извршења одлука, а кроз одредбе ЗУП-а би требало уградити и ојачати аспекте електронске управе и електронске комуникације, увести обавезе јединствених евиденција управних поступака код управних органа, појачати личну и институционалну одговорност за вођење поступака и квалитет одлука, итд.

Посебна радна група, до дана подношења овог извештаја, одржала је укупно 20 састанака (дана 12.12.2014. године, 28.01.2015. године, 11.02.2015. године, 25.02.2015. године, 04.03.2015. године, 11.03.2015. године, 18.03.2015. године, 25.03.2015. године, 08.04.2015. године, 15.04.2015. године, 22.04.2015. године, 29.04.2015. године, 06.05.2015. године, 13.05.2015. године, 20.05.2015. године, 10.06.2015. године, 17.06.2015. године, 24.06.2015. године, 01.07.2015. године и 08.07.2015. године). Паралелно са састанцима, чланови Посебне радне групе, представници државних органа и организација, локалне самоуправе, као и стручњаци за управно-правну област из земље и региона су достављали своје коментаре, сугестије и предлоге формулација појединих одредаба који су даље разматрани на састанцима Посебне радне групе. Прибављани су и подаци од државних органа о броју државних службеника који поступају у управним поступцима у првом и другом степену и радило се на мапирању посебних закона које државни органи и независна тела примењују у свом раду, а који се односе на управни поступак.

Имајући у виду препоруке са Панел дискусије одржане децембра 2014. године, као и обим и сложеност питања везаних за израду ЗУП-а, 1. априла 2015. године, одржан је **Округли сто у Палати Србија са темом „Новине у управном поступању“**, са циљем да се представе нова начела и нови правни институти: управни уговори, гарантни акт и пружање јавних услуга. У односу на предлог ЗУП-а који је био у скупштинској процедури 2013. године, нове предложене одредбе предвиђају детаљније уређен режим заштите (управни уговори и гарантни акт) и у извесном смислу, другачију природу (јавне услуге, јединствено управно место, и др.). Истовремено, нека од начела су претрпела значајније измене у смислу циља и обима (начело делотворности, начело законитости и предвидивости, начело употребе језика, начело забране злоупотребе права).

У сарадњи са Канцеларијом за сарадњу са цивилним друштвом, одржан је **Консултативни састанак са представницима цивилног друштва** дана 27. априла 2015. године. Учесници су, као највеће проблеме истакли неефикасност управе и недостатак одговорности службеника, а као највећа очекивања подизање квалитета рада и поштовање рокова од стране органа управе, уз јачање институционалне и личне одговорности службеника. У периоду од 19. до 22. маја 2015. године, одржани су **консултативни састанци и са представницима привреде, представницима регулаторних тела и представницима Сталне конференције градова и општина**, а питања која су изазвала највећу пажњу односила су се на начело законитости и предвидивости, гарантни акт и природу управног уговора – неједнакост положаја уговорних страна, ћутање управе, пружање јавних услуга, неопходност постојања јединствене управне праксе. Наведени састанци су наишли на велики одзив, како оних који премењују ЗУП, тако и стручњака за управно-правну област.

### **Јавна расправа о тексту Нацрта закона о општем управном поступку**

**Закључком Одбора за правни систем и државне органе** (број: 011-5240/2015 од 13. маја 2015. године) одређено је **спровођење јавне расправе о Нацрту закона о општем управном поступку** у периоду од 26. маја до 26. јуна 2015. године. Дводневна регионална Конференција одржана 26. и 27. маја 2015. године у Палати Србија, обележила је почетак јавне расправе. Пре почетка јавне расправе, водило се рачуна да се сви до тада достављени коментари, предлози и сугестије уврсте у текст Нацрта ЗУП-а, како би се што бољи и квалитетнији законски текст нашао на јавној расправи.

**На регионалној конференцији** која је организована у сарадњи Министарства државне управе и локалне самоуправе и Регионалне школе јавне управе (ReSPA), указано је да јединствено управно место треба да буде место где би грађани добијали све информације и обрасце уз неопходно повезивање свих грађана преко електронских регистара, као и да је неопходно олакшати процедуру код електронске комуникације. Такође, потребно је свести посебне поступке на минимум и водити рачуна о томе да они буду у складу са ЗУП-ом. Предлог је био и да се смањи број одредаба у Нацрту закона (нарочито у делу који се односи на доказни поступак) и при томе водити рачуна да не дође до дерегулације. Закључено је да треба појаснити управне уговоре и гарантни акт и специфичности везане за њихов правни режим и евентуално дефинисати рокове у краћем трајању због ефикасности поступања јавне управе. Као добра и сврсисходна су нарочито издвојена решења о прослеђивању жалбе другостепеном органу уз обавезно правно мишљење првостепеног органа, одредбе којима је регулисано вођење евиденција, нова решења у делу о ванредним правним средствима и одредбе о прекршајној одговорности. Дискусија је показала колики је значај е-управе и јединственог управног места, значај решења о правним лековима и оних решења која ће омогућити грађанима да лакше остваре комуникацију са органима управе, али и који су то институти и решења која могу изазвати проблеме у тумачењу и примени. Због бројних новина и потребе да се обезбеди ефикасна и једнообразна примена законских решења, учесници Регионалне конференције су подржали предлог да се Закон донесе са одложеном применом. Анализа ефеката прописа ће омогућити процену ефеката које одредбе могу произвести у пракси, а континуирано праћење примене Закона показати да ли се и дошло до жељених резултата.

У току Јавне расправе одржана је и презентација најважнијих решења у Нацрту ЗУП-а у **Привредној комори Београда, дана 15. јуна 2015. године**, а одредбе о којима

се највише говорило су оне којима су регулисана начела, појам управне ствари, општење органа и странака, достављање, ћутање управе, управни уговор, гарантни акт, електронски документи и јединствено управно место. Дана **19. јуна 2015. године** одржана је **Трибина у Адвокатској комори Србије**, на којој се такође дискутовало о новинама у Нацрту ЗУП-а, чиме је и овај део стручне јавности укључен у дискусију.

**Са члановима Посебне радне групе и представницима Сталне конференције градова и општина и експертима СИГМА-е**, одржана је **Радионица у Вршцу 23. и 24. јуна 2015. године**, ради разматрања и анализе одредаба Нацрта ЗУП-а, а поводом коментара, предлога и сугестија пристиглих током Јавне расправе о Нацрту закона. Начелно је разматран целокупни текст Нацрта закона, указано је на кључне проблеме и најчешће примедбе у току јавне расправе, а експерти СИГМА-е су дали и своје коментаре и сугестије.

Током јавне расправе учествовало је више стотина представника државних органа, органа државне управе, јединица локалне самоуправе, јавних установа, јавних служби, невладиног сектора и других заинтересованих страна, који су своје предлоге, сугестије и мишљења достављали у писаној форми и већим делом електронским путем. У току саме јавне расправе, своје коментаре и конкретне предлоге (претежно правно-техничке природе) Министарству је доставило писаним путем укупно 18 учесника јавне расправе, међу којима су представници државних органа, локалне самоуправе, цивилног сектора, привредних и адвокатских комора, као и грађани. Многа питања су била разматрана и на форумима који су организовани током јавне расправе.

Достављени су нарочито позитивни коментари у вези начела, истицањем да се на тај начин омогућава успостављање високог нивоа квалитета и ефикасности свих који примењују ЗУП, што су начелно подржали и сви учесници јавне расправе (чл. 1-13.).

Доста коментара било је у односу на управни уговор и гарантни акт, с обзиром на то да се ради о новим правним институтима који су у Нацрту ЗУП-а регулисани на општи начин. Стога се већина ових коментара односила на потребу њиховог детаљнијег објашњења, а што је већ учињено кроз Образложење Нацрта закона. Наиме, с обзиром на то да је Закон о општем управном поступку системски и општи закон, њиме је предвиђено да ће се гарантни акт донети када је то посебним законом одређено (члан 16.), а управни уговор када јето посебним законом предвиђено, док ће се супсидијарно у погледу овог института примењивати и одредбе закона којим се уређују облигациони односи.

Као добро законско решење је оцењено увођење приговора као ремонстративног правног средства против управних радњи, у ситуацијама када се не доноси управни акт, имајући у виду да не постоји други механизам заштите права и правних интереса странака у тим случајевима. На овај начин се подиже ниво правне сигурности у ситуацијама које се не могу подвести под неки од облика управног поступања (чл. 29. и 30.).

Јединствено управно место (члан 41.) представља нови механизам и начин функционисања јавне управе и најједноставнији начин да странке добије управни акт у ситуацији када је за одлучивање у једној или више управних ствари потребно поступање једног или више органа. Овај институт привукао је велико интересовање за дискусију и достављено је више сугестија и мишљења, али без конкретних предлога.

Геренерално, највећи број примедба се односио на недоумице око употребе нових законских решења која се односе на „обавештавање“ и „достављање“. С тим у вези смо наведене примедбе прихватили тамо где је било неопходно јасно прецизирати разлику у употреби ових термина, имајући у виду да обавештавање поред формалних облика достављања подразумева и достављање неформалним путем (електронски,

мејлом, и сл.). Ипак, једна од важних новина представља управо захтев према управи да правилно примењује одредбе о обавештавању које у ситуацијама где теку преклузивни рокови претпостављају достављање, што је прецизирано одредбама о достављању. (Део трећи, Основна правила поступка, Обавештавање, чл. 68-83.).

У односу на одредбе чл. 80-83. Нацрта закона, стављена је примедба у погледу потребе доказивања правног интереса трећих лица приликом остваривања права на разгледање списка, а имајући у виду одредбе закона којим се регулише слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштита података о личности. Ради усаглашавања наведених одредаба, Радна група ће размотрити конкретне предлоге Повереника ради усаглашавања Нацрта са достављеним примедбама.

На члан 109. дати су позитивни коментари. Овим чланом регулисана је дужност органа да прибави по службеној дужности податке о којима се води службена евиденција и прописивање прекршајне одговорности за одговорно лице у органу, као и за овлашћено службено лице у органу које поступа противно наведеним одредбама (члан 224.).

Поводом коментара на члан 185. Нацрта закона, којим је регулисана жалба у ситуацији кад првостепени орган није издао решење у законом одређеном року (ћутање управе) у смислу да је потребно предвидети дисциплинску одговорност руководиоца првостепеног органа који није донео решење у законом одређеном року, заузет је став да је већ постигнут задовољавајући ниво правне заштите и правне сигурности успостављањем обавезе другостепеног органа да он сам одлучи о управној ствари уколико првостепени орган у накнадно остављеном року поново не изда решење (став 3.).

У делу који се односи на извршење (Део осми, чл. 205.-224.), а у вези са примедбама које су се односиле на ефикасније спровођење овог дела поступка, у Нацрту ЗУП-а је утврђен рок за доношење решења о извршењу и предвиђена је посебна одговорност за непоступање у том року.