

Bojana Todorović\*

## Načela dobre uprave – primena u upravno-procesnom pravu Republike Srbije

### Sadržaj

1. Uvod
2. Osvrt na pojam i evoluciju koncepta „dobre uprave“
3. „Strazburška riznica“ načela dobre uprave
  - 3.1. EKLJP i uloga Evropskog suda za ljudska prava u razvoju načela dobre uprave
  - 3.2. Akti Komiteta ministara kao izvor načela dobre uprave
4. Primena načela dobre uprave u pravnom režimu upravnog postupka Republike Srbije
  - 4.1. Načela Zakona o opštem upravnom postupku – normativni okvir de lege lata
  - 4.2. Nacrt novog ZUP-a – normativni okvir de lege ferenda
5. Zaključna razmatranja

### 1. Uvod

„Ako je opšta misija uprave služenje opštem dobru, da bi se ona postigla, i uprava mora biti dobra“<sup>1</sup>. Javna uprava, kao operativni deo izvršne vlasti, nosilac je značajnih javnih ovlašćenja kojima konstantno teži da uskladi dva naizgled protivrečna cilja – zaštitu javnih interesa sa zahtevima građana i njihovih organizacija da u pravnom poretku zaštite i ostvare svoja prava i pravne interese. Zbog toga je opasnost od zloupotrebe ovih ovlašćenja inherentna samoj ulozi javne uprave<sup>2</sup>. U cilju prevencije takvih zloupotreba, javila se potreba za uspostavljanjem određenih poželjnih standarda, odnosno principa koji bi trebalo da obezbede da javna uprava svoju odgovornu ulogu obavlja ne samo zakonito, već i efikasno i kvalitetno. Ukupnost tih brojnih i raznolikih principa označava se genusnim pojmom „dobre“ uprave.

Oblikovanje principa dobre uprave paralelno se odigrava u nacionalnim okvirima i na međunarodnom, pre svega evropskom, nivou. Ključna uloga u afirmisanju koncepta dobre uprave u evropskim okvirima nesumnjivo pripada Savetu Evrope (SE)<sup>3</sup>. Aktivnost SE na ovom polju odvija se na dva fronta – kroz jurisprudenciju Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu

\* Autorka je master prava, doktorand na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, angažovana kao demonstrator na predmetu Upravno pravo i Upravno-procesno pravo.

<sup>1</sup> R. Marković, Predgovor, u: D. Đ. Denković (ur), *Dobra uprava*, Beograd 2010, s. 20.

<sup>2</sup> B. Britvić Vetma, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (čl. 6) i upravni spor, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Split 1/2008, s. (129 i dalje)137.

<sup>3</sup> Savet Evrope predstavlja vodeću međunarodnu organizaciju u oblasti zaštite ljudskih prava. Osnovana je 1949. godine, sa sedištem u Strazburu. SE trenutno broji 47 članova. Detaljnije o Savetu Evrope: <http://www.coe.int/en/web/about-us/who-we-are>, očitavanje 04. 07. 2015.

(ESLjP), uz oslonac na odredbe Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLjP ili Konvencija) i kroz kodifikatorske poduhvate Komiteta ministara<sup>4</sup>, oličene u setu pravno neobavezujućih akata kojima su obuhvaćeni najvažniji principi dobre uprave i kojima se državama članicama nude korisne smernice za ugradnju ovih principa u legislativne okvire, ali i uspešnu primenu u praksi.

Republika Srbija je od 2003. godine članica SE<sup>5</sup>. EKLjP je kao ratifikovani međunarodni sporazum postala sastavni deo nacionalnog prava<sup>6</sup>. Otuda važnost analize usklađenosti pozitivnog prava Srbije sa pravnim režimom koji uspostavlja Konvencija, kao i sa standardima koji proizlaze iz dokumenata Komiteta ministara. Ovo pitanje, međutim, dodatno dobija na značaju u svetlosti aktuelne reforme javne uprave u Srbiji, koja je, kako se to ističe u strateškim dokumentima, oslonjena na „evropske principe dobre uprave“<sup>7</sup> i u sklopu koje je u toku izrada novog Zakona o opštem upravnom postupku (ZUP). Osim toga, nezanimljivo veliki broj presuda ESLjP-a protiv Srbije u proteklom periodu, u kojima je ustanovljena povreda prava zajemčenih EKLjP-om<sup>8</sup>, ali i rezultati poslednjeg godišnjeg izveštaja Zaštitnika građana<sup>9</sup>, ukazuju na zabrinjavajuće nizak nivo primene principa dobre uprave u praksi, kao i na to da na ovom polju još uvek postoje ozbiljni sistemski nedostaci.

U fokusu analize rada biće upravno-procesno pravo Republike Srbije i to posmatrano kroz lupu „strazburške riznice“ principa dobre uprave. Cilj je da se ustanovi da li je i u kojoj meri, zakonodavni okvir u Srbiji – *de lege lata* i *de lege ferenda* – u ovoj materiji usklađen sa visokim standardima SE. Osim toga, ukazaću i na raskorak između normativnog nivoa garantovanja načela dobre uprave i njihove primene u upravnoj praksi, usled čega proklamovana načela dobre uprave često ostaju samo „spisak lepih želja“<sup>10</sup>.

<sup>4</sup> U skladu sa čl. 10 Statuta SE, Komitet ministara predstavlja jedan od organa ove organizacije, Statute of the Council Of Europe, *European Treaty Series* 1/6/7/8/11.

<sup>5</sup> Državna zajednica Srbija i Crna Gora postala je članica SE 03. 04. 2003. godine. Nakon raspada Državne zajednice, Republika Srbija je, kao sukcesor te bivše države, na osnovu odluke Komiteta ministara SE od 14. 06. 2006. godine, ostvarila kontinuitet članstva, <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/multilateralasavet-evrope?lang=lat>, očitavanje 10. 07. 2015.

<sup>6</sup> Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, izmenjene u skladu sa Protokolom broj 11, Protokola uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Protokola broj 4 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kojim se obezbeđuju izvesna prava i slobode koji nisu uključeni u Konvenciju i Prvi Protokol uz nju, Protokola broj 6 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda o ukidanju smrtne kazne, Protokola broj 7 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Protokola broj 12 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Protokola broj 13 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda o ukidanju smrtne kazne u svim okolnostima – Zakon o ratifikaciji, Sl. l. SCG – Međunarodni ugovori 9/2003.

<sup>7</sup> Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji - Strategija RJU, Sl. gl. RS 9/14 i 42/14, s. 1.

<sup>8</sup> U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2014. godinu, u vezi sa tim se ističe sledeće: „[...]tokom perioda izveštavanja, Evropski sud za ljudska prava doneo je 29 presuda po 73 predstavke protiv Republike Srbije. U 27 presuda Sud je ustanovio da je Srbija prekršila Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Većina presuda se odnosi bilo na povredu prava na pravično suđenje zbog dužine postupka ili zbog neizvršenja domaćih presuda“. Izveštaj Evropske komisije o napretku Republike Srbije koji prati saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona, Strategija proširenja i ključni izazovi za period 2014-2015, COM (2014) 700, Brisel 2014, s. 77.

<sup>9</sup> Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2014. godinu – Godišnji izveštaj ZG, Beograd 2015, s. 1.

<sup>10</sup> Z. Lončar/D. Vučetić, Princip srazmernosti u evropskom i srpskom pravu – upravnopravni aspekti, *Teme*, Niš 4/2013, s. (1617 i dalje) 1620.

## 2. Osvrt na pojam i evoluciju koncepta „dobre uprave“

Pokušaj da se preciznije odredi šta se podrazumeva pod pojmom „dobre“<sup>11</sup> uprave, čini se nimalo jednostavnim i donekle nezahvalnim. Naime, reč je o apstraktnom i krajnje dinamičnom konceptu, čiju sadržinu i prirodu umnogome opredeljuju pravni sistem, politički i društveni ambijent u kojem se primenjuje, ali i „subjektivna shvatanja organa koji ga tumače“<sup>12</sup>.

Usled toga, u stručnoj literaturi se ovaj koncept određuje kao svojevrsan amalgam različitih pravnih i vanpravnih (stručnih, moralnih, etičkih i sl.), proceduralnih i supstancijalnih (materijalnih) načela koja se odnose kako na samu organizaciju organa javne uprave, tako i na akte koje oni donose u vršenju svoje delatnosti, procesne radnje koje pri tome preduzimaju, kao i kvalitet odnosa prema strankama<sup>13</sup>.

Koncept dobre uprave – koji je ponikao iz teorije prirodnog prava<sup>14</sup>, a svoj puni zamah doživeo početkom 20. veka, kao posledica promenjenog shvatanja uloge uprave u društvu<sup>15</sup> – nastao je iz potrebe da se obezbede zakonitost, celishodnost, ali i pravednost u radu organa javne uprave i njihovih službenika, a u cilju omogućavanja građanima da što brže, efikasnije i kvalitetnije ostvare svoja prava i pravne interese, uz puno uvažavanje dostojanstva njihove ličnosti. Dakle, koncept dobre uprave ne može da se svede samo na postupanje koje je u svemu saglasno sa važećim zakonima i drugim propisima, već obuhvata „kako legalitet, tako i legitimitet aktivnosti organa javne uprave, shvaćenih na najširi mogući način“<sup>16</sup>.

Evolucija koncepta dobre uprave se može istovremeno posmatrati i u nacionalnim i u međunarodnim, pre svega evropskim okvirima, kao rezultat zakonodavne delatnosti država, upravne i sudske prakse, kao i rada sve rasprostranjenije institucije ombudsmana<sup>17</sup>. U evropskim okvirima, najzapaženiji rad na razvoju, oblikovanju, pa i kodifikovanju najvažnijih načela dobre uprave, nesumnjivo je ostvaren aktivnošću organizacije SE na nivou Evropske unije<sup>18</sup>, kao i

<sup>11</sup> U stručnoj literaturi su, alternativno, u upotrebi i termin “valjana“ uprava. Z. Tomić, *Upravni postupak u Srbiji de lege ferenda, Usklađivanje prava Srbije sa pravom EU*, Beograd 2012, ss. (337 i dalje) 339-340.

<sup>12</sup> M. Davinić, *Pojam dobre uprave – između klasičnog i mekog prava*, *Pravni život*, Beograd 10/2010, s. (389 i dalje) 403.

<sup>13</sup> I. Koprić/A. Musa/G. Lalić Novak, *Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Zagreb 61/2011, s. (1515 i dalje) 1521.

<sup>14</sup> U tom kontekstu, Vlaški ističe kako je „široko rasprostranjena postavka teoretičara prirodnog prava o dualizmu pozitivnog i prirodnog prava, te o težnji da se ovo prvo približi potonjem idealu u velikoj mjeri primjenjiva na nastojanja za usklađivanjem upravne prakse sa principima dobre uprave“. B. Vlaški, *Neki elementi razvojne dimenzije koncepta dobre uprave*, *Godišnjak Pravnog fakulteta Univerziteta u Banjoj Luci*, Banja Luka 2013, s. (165 i dalje) 166.

<sup>15</sup> Po ugledu na relacije u sferi privatnog prava, razvilo se shvatanje javne uprave kao „javnog servisa“, tačnije „javne službe“ građana koji se, pak, posmatraju kao „korisnici usluga“. *Zaštitnik građana – preporuke u praksi*, YUCOM, Beograd, s. 19. D. Vučetić, *Evropski standardi zaštite ljudskih prava prilikom upravnog postupanja – iz ugla Republike Srbije*, *Ustavne i međunarodnopravne garancije ljudskih prava*, Niš 2008, s. (175 i dalje) 175.

<sup>16</sup> M. Davinić, *Evropski ombudsman i loša uprava (Maladministration)*, Beograd 2013, s. 134.

<sup>17</sup> *Zaštitnik građana – preporuke u praksi* (bel. 15), s. 19.

<sup>18</sup> Detaljnije o razvoju koncepta dobre uprave pod okriljem EU u: Davinić (bel. 12), A. Rabrenović, *Načela „kvalitetne uprave“ u pravu Evropske unije*, *Javna uprava*, Beograd 1/2002, ss. 155 i dalje, Koprić/Musa/Lalić Novak (bel. 13).

posredstvom SIGMA programa<sup>19</sup>. Ovom prilikom, pažnja će biti usmerena na ulogu SE na ovom polju, o čemu će biti reči u redovima koji slede.

### 3.1. „Strazburška riznica“ načela dobre uprave

Aktivnost SE na formulisanju i afirmaciji načela dobre uprave treba posmatrati u širem kontekstu višedecenijskog rada ove organizacije na promovisanju ljudskih prava, demokratije i vladavine prava<sup>20</sup>. Kao što je već pomenuto u uvodnom delu rada, izvori načela dobre uprave nastali pod okriljem SE uključuju kako principe bazirane na odredabama EKLJP<sup>21</sup>, a dodatno oblikovane kroz praksu ESLJP, tako i tzv. „meko pravo“<sup>22</sup>, oličeno u aktima Komiteta ministara, koji sadrže brojne pravno neobavezujuće principe<sup>23</sup>.

#### 3.1. EKLJP i uloga Evropskog suda za ljudska prava u razvoju načela dobre uprave

Iako EKLJP „dobru upravu“ ne konstituiše kao posebno subjektivno pravo – zbog čega ni ESLJP u svojim presudama ne upotrebljava ovaj termin<sup>24</sup> – pojedine odredbe Konvencije, ali i bogata praksa ovog suda predstavljaju dragocen izvor načela koja čine evropski korpus dobre uprave. Najveći broj načela dobre uprave proizlazi iz procesnih garancija koje čine konstitutivne elemente prava na pravično suđenje iz čl. 6 st. 1 EKLJP<sup>25</sup>, zatim prava na delotvorno pravno sredstvo iz čl. 13 EKLJP, ali i materijalnopravnih odredaba koje jemče pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, doma i korespondencije (čl. 8), slobodu misli, savesti i veroispovesti (čl. 9), slobodu izražavanja (čl. 10), slobodu okupljanja i udruživanja (čl. 11),

<sup>19</sup> SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) je zajednička inicijativa OECD-a i EU, finansirana pretežno sredstvima Evropske komisije. Detaljnije o ulozi SIGMA programa u jačanju kapaciteta javnog sektora i upravnim reformama na: <http://www.sigmaxweb.org/about/>, očitavanje 10. 07. 2015.

<sup>20</sup> O tome svedoči i čl. 1 Statuta SE, u kojem je naglašeno da je primarni cilj ove organizacije postizanje većeg jedinstva među zemljama članicama radi „zaštite i ostvarenja *ideala i principa* (kurziv, B.T.) koji predstavljaju njihovo [država članica], zajedničko nasleđe i pospešivanje njihovog ekonomskog i društvenog napretka“, Statut SE (bel. 4).

<sup>21</sup> Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (EKLJP) potpisana je 04. 11. 1950. godine u Rimu, a nakon ratifikacije od svih tadašnjih država članica SE, stupa na snagu 03. 12. 1953. godine. Konvencija se sastoji iz osnovnog teksta i dodatnih protokola. Detaljno o EKLJP u: A. Jakšić, *Evropska konvencija o ljudskim pravima – komentar*, Beograd 2006.

<sup>22</sup> Davinić „meko pravo“ određuje kao „skup pravila koja nemaju pravno-obavezujuće dejstvo, ali mogu imati značajne praktične efekte na subjekte na koje se odnose“, Davinić (bel. 12), s. 390.

<sup>23</sup> Council of Europe, *The administration and you*, Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons – A handbook, Strasbourg 1996, s. 8.

<sup>24</sup> D. Lilovska, The right to good administration in the case-law of the European Court of Human Rights u: *The right to good administration, European conference, organized by the Council of Europe in collaboration with the Ministry of Interior and of Public Administration of Poland and the Office of the Ombudsman of Poland*, Warsaw 2003, s. (109 i dalje) 109.

<sup>25</sup> Čl. 6 st. 1 predviđa da „tokom odlučivanja o građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi, svako ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona. Presuda se izriče javno, ali se štampa i javnost mogu isključiti iz čitavog, ili dela suđenja kada to zahtevaju interesi morala, javnog poretka ili nacionalne bezbednosti u demokratskom društvu, ili kada to zahtevaju interesi zaštite maloletnika ili zaštita privatnog života stranaka ili, kada je to, po mišljenju suda, nužno potrebno u posebnim okolnostima kada bi javnost mogla da naškodi interesima pravde“, Jakšić (bel. 21), s. 161.

pravo na mirno uživanje imovine (čl. 1, Protokol 1)<sup>26</sup>, kao i slobodu kretanja (čl. 2, Protokol 4)<sup>27</sup>. Pri tome, pojedina načela proizlaze direktno iz slova navedenih odredaba, dok su druga rezultat njihovog ekstenzivnog tumačenja od ESLJP, čime se njihov značaj ne umanjuje – naprotiv. Kako je ESLJP istakao u jednoj od svojih presuda, „celokupno domaće zakonodavstvo mora samo po sebi da bude u skladu sa Konvencijom, uključujući i sa opštim načelima koje ona izražava ili podrazumeva“<sup>28</sup> (kurziv B.T).

Nesumnjivo „najplodonosniji“ izvor načela dobre uprave je pomenuti čl. 6 st. 1 EKLJP<sup>29</sup>. Veza između predmetnog člana i načela dobre uprave adekvatno je ilustrovana konstatacijom jednog autora da je „pravo na dobru upravu analogno pravu na pravično suđenje, budući da predstavlja „kišobran“ pod koji se podvodi neiscrpna lista osnovnih procesnih garancija“<sup>30</sup>. Pravo na postupak pred nezavisnim, nepristrasnim i na osnovu zakona obrazovanim sudom, javnost postupka i pravo na suđenje u razumnom roku<sup>31</sup>, procesne su garancije koje su eksplicitno predviđene Konvencijom<sup>32</sup>. Nasuprot tome, principe kao što su pravo na pristup sudu (pravo na tužbu)<sup>33</sup>, načelo procesne jednakosti stranaka (*equality of arms*) i s tim u vezi princip kontradiktornosti u postupku, pravo na obrazloženu sudsku odluku, kao i obavezno izvršavanje sudskih odluka – formulisao je sam ESLJP ekstenzivnim, autonomnim i kazuističkim tumačenjem ovog člana<sup>34</sup>. Pri tome, valja naglasiti da katalog procesnih načela nije dat *numerus clausus*, budući da aktivna uloga ESLJP-a Konvenciju čini jednim „živim“ i „dinamičnim“ mehanizmom, koji se konstantno razvija i proširuje<sup>35</sup>.

<sup>26</sup> Čl. 1 Protokola br. 1 uz EKLJP glasi: „Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava“, prevod preuzet iz: Jakšić (bel. 21), s. 367.

<sup>27</sup> Lončar/Vučetić (bel. 10), ss. 1630-1631. Lilovska (bel. 24), s. 110.

<sup>28</sup> *Winterwerp v. the Netherlands*, presuda od 24. 10. 1979. godine, st. 45, dostupno na: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57597>, očitavanje 15. 07. 2015.

<sup>29</sup> Primena procesnih garancija iz ovog člana u upravnim i upravno-sudskim postupcima nije bila inicijalno predviđena. Međutim, ESLJP je u predmetu *Ringeisen v. Austria* istakao da „karakter zakona koji uređuje materiju (građansko, trgovinsko, upravno pravo) i karakter organa koji odlučuje o pravnoj stvari (sud, upravni organ)“ nisu od presudnog značaja za određenje „građanskih prava i obaveza“, već je neophodno da je reč o odlukama koje imaju „direktno ili indirektno dejstvo na građanska prava i obaveze“ – čime je pravo na pravično suđenje nedvosmisleno doveo na upravno-pravni teren. V. Cucić, Primena prava na pravično suđenje u upravnom sporu, *Pravni život*, Beograd 11/2009, s. (261 i dalje) 263.

<sup>30</sup> Lord Millet of St. Marylebone, *The Right to Good Administration in European Law*, navedeno prema: K. Kanska, *Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights*, *European Law Journal*, Oxford/Malden 3/2004, s. (296 i dalje) 306.

<sup>31</sup> U jurisprudenciji ESLJP-a iskristalisali su se određeni korisni kriterijumi za određivanje „razumnosti“ roka i to: *složenost predmeta, ponašanja podnosioca predstave i nadležnih organa i značaj predmeta spora* za podnosioca predstave. P. Pavlin, *Elementi za priručnik o delotvornim pravnim lekovima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u Republici Srbiji*, Podrška sudstvu u Srbiji u primeni Evropske konvencije o ljudskim pravima, Beograd 2014, s. 20.

<sup>32</sup> Jakšić (bel. 21), ss. 159-161. Cucić (bel. 29), ss. 249-250.

<sup>33</sup> Stav ESLJP-a je da se pojam „sud“ ima tumačiti autonomno, dakle, nezavisno od toga da li je organ u pitanju po nacionalnom pravu države članice formalno deo sudske vlasti – iz čega proizlazi da se pravo na sud prostire i na organe uprave, ukoliko odlučuju o građanskim pravima i obavezama, Jakšić (bel. 21), ss. 174-175 i s. 181.

<sup>34</sup> Cucić (bel. 29), s. 263.

<sup>35</sup> Jakšić (bel. 21), s. 161.

Sledeća značajna odredba EKLJP u ovom kontekstu jeste pravo na delotvorno pravno sredstvo iz čl. 13<sup>36</sup>. Domašaj ovog člana prostire se na različite povrede prava pojedinca uključujući tu i one izvršene odlukama iz domena upravnog i upravno-sudskog postupka<sup>37</sup>. Iako je državama ostavljeno diskreciono ovlašćenje u pogledu odabira pravnih sredstava koja će pojedincima biti na raspolaganju po nacionalnom zakonodavstvu, kako bi se neko pravno sredstvo uopšte smatralo „pravim lekom“ u smislu Konvencije, neophodno je da ispuni određene kriterijume. Pre svega, neophodno da nadležni organ kojem se pravni lek izjavljuje i koji povodom njega odlučuje poseduje realna ovlašćenja da po izjavljenom pravnom sredstvu rešava i da izrekne adekvatnu satisfakciju u slučaju da utvrdi povredu prava<sup>38</sup>. Kriterijum delotvornosti podrazumeva kako „teorijsku“ i „praktičnu“ dostupnost (*availability*), tako i dovoljnost (*sufficiency*) pravnog sredstva u konkretnom slučaju<sup>39</sup>.

Najzad, ukoliko pojedinačno pravno sredstvo ne zadovoljava navedene kriterijume, uzima se u obzir „ukupnost pravnih lekova“ u jednom pravnom sistemu<sup>40</sup>.

Ispitujući pod kojim uslovima državni organ može da zadire u subjektivna prava zajemčena čl. 8-11 EKLJP-a i protokolima koji čine njen sastavni deo, ESLJP iscrtao je konture načelima zakonitosti, srazmernosti (proporcionalnosti) i zaštite legitimnih očekivanja.

U pogledu načela zakonitosti značajno je istaći da ESLJP pojam „zakon“ shvata ekstenzivno, dajući prednost sadržini nad formom<sup>41</sup>. Osim toga, iz prakse suda u Strazburu proizašla su poželjna obeležja koja neki propis mora da poseduje kako bi uslov zakonitosti bio ispunjen. Ona obuhvataju dostupnost propisa, predvidljivost u pogledu pravnih posledica (*foreseeability*) i kompatibilnosti propisa sa principom vladavine prava<sup>42</sup>. S obzirom na to da je pitanje zakonitosti naročito delikatno kada nadležni organ odlučuje primenom diskrecionih ovlašćenja<sup>43</sup>, ESLJP je u presudi povodom slučaja *Silver and others v. The United Kingdom* istakao kako organ svoja diskreciona ovlašćenja mora da vrši na osnovu zakona, u okvirima zakonom postavljenih granica i u skladu sa ciljem u kojim je diskreciono ovlašćenje dato – kao kriterijume zakonitog odlučivanja<sup>44</sup>.

Formulisanjem pravila koje dopušta zadiranje u zajemčena prava stranke „samo u meri u kojoj je to neophodno u demokratskom društvu“, a nadležne organe obavezuje da u svakom konkretnom slučaju „izvagaju“ angažovane interese i ocene „postojanje opravdane potrebe za

<sup>36</sup> Čl. 13 EKLJP glasi: „Svako kome su povređena prava i slobode predviđeni u ovoj Konvenciji ima pravo na delotvoran pravni lek pred nacionalnim vlastima, bez obzira na to jesu li povredu izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu“.

<sup>37</sup> Jakšić (bel. 21), s. 335.

<sup>38</sup> Council of Europe, *Guide to good practice in respect of domestic remedies*, Directorate General Human Rights and Rule of Law, Strasbourg 2013, s. 11.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Vučetić (bel. 15), s. 185.

<sup>41</sup> Osim zakona u užem smislu, ESLJP je pod ovaj pojam podveo i druge relevantne pisane i nepisane izvore prava, propise opšteg karaktera, sudske presude, kao i međunarodna pravila i standarde, u zavisnosti od njihovog statusa u nacionalnom pravu. Lilovska (bel. 24), s. 110.

<sup>42</sup> Primera radi: *Delfi AS v. Estonia*, 10. 10. 2013, (ustupljeno Velikom veću 17. 02. 2014), s. 71, dostupno na: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-126635>, očitavanje 14. 08. 2015.

<sup>43</sup> U ovom slučaju, postupajući organ bira između dve ili više zakonom predviđene solucije onu koja optimalno odgovara potrebama date pravne situacije, usled čega je mogućnost od toga da „sklizne“ u arbitrnost veća nego prilikom donošenja tzv. „vezanih“ (u)pravnih akata.

<sup>44</sup> Lilovska (bel. 24), s. 111.

ograničavanjem nekog prava, odnosno slobode“, EKLJP je postavila temelje načelu proporcionalnosti (srazmernosti)<sup>45</sup>. Ovo načelo ESLJP je dodatno razradio u svojoj praksi<sup>46</sup>, što je rezultovalo oblikovanjem koncepta „polja slobodne procene“ (*margin of appreciation*). Pomenuti koncept podrazumeva ostavljanje postupajućem organu većeg ili manjeg manevarskog prostora da odluči da li će u konkretnom slučaju prednost dati javnim ili privatnim interesima, u zavisnosti od prirode angažovanih prava, odnosno (ne)postojanja jedinstvenog stanovišta među državama članicama u pogledu određenog pitanja o kojem nadležni organ odlučuje<sup>47</sup>.

Potreba za pravnom sigurnošću i izvesnošću u postupku uticala je na oblikovanje načela zaštite legitimnih očekivanja stranaka<sup>48</sup>. Ovaj princip teži da pomiri načelo objektivne zakonitosti s jedne, i načelo pravne sigurnosti, predvidivosti i zaštite privatnih interesa, s druge strane. Predmeti u kojima je ESLJP utvrđivao da li je očekivanje podnosioca predstavke u datim okolnostima bilo „legitimno“, uglavnom su se odnosili na navodnu povredu prava na mirno uživanje imovine iz čl. 1 Protokola br. 1.<sup>49</sup>

### 3.2. Akti Komiteta ministara kao izvor načela dobre uprave

Rezultati studije koju je Komitet ministara SE sproveo početkom 70ih godina prošlog veka, s namerom da ispita da li među državama članicama SE, uprkos razlikama u pravnim sistemima i administrativnoj kulturi, postoje neka opšta pravila i principi kojima se pojedincima garantuje zaštita u odnosu na akte i radnje organa uprave, pokazali su „veliki stepen saglasnosti u vezi sa osnovnim načelima koja regulišu pravila o upravnim postupcima“<sup>50</sup>. To je omogućilo i prvi značajan kodifikatorski poduhvat Komiteta ministara na ovom polju – donošenje Rezolucije (77) 31 o zaštiti pojedinca u odnosu na akte organa uprave (Rezolucija)<sup>51</sup>.

<sup>45</sup> Lončar/Vučetić (bel. 10), ss. 1621-1624 i s. 1630.

<sup>46</sup> U ovom kontekstu interesantan je predmet *Valkov and Others v. Bulgaria* povodom kojeg je ESLJP ispitivao da li je u konkretnom slučaju smanjenjem penzija podnosiocima predstavke povređeno pravo na mirno uživanje imovine iz čl. 1 Protokola br. 1, iako je nesumnjivo bilo izvršeno na osnovu zakona. Tom prilikom, Sud je naglasio da „[...]bilo kakvo ograničenje mora, u razumnim granicama, biti proporcionalno cilju koji se namerava ostvariti...mora se postići „poštena ravnoteža“ između onog što zahteva javni interes zajednice i zaštite fundamentalnih prava pojedinaca. Ta ravnoteža se neće postići ako se neke nametne prekomeran teret“. V. Rakić-Vodinelić, *Evropski sud i penzije*, <http://pescanik.net/evropski-sud-i-penzije/>, očitavanje 15. 08. 2015.

<sup>47</sup> Tako, postupajući organ će imati daleko uže polje slobodne procene u slučajevima u kojima se zadire u privatnu sferu pojedinca, kao i u slučaju da ne postoji jedinstveni evropski standard u pogledu određenog pitanja, *Lilovska* (bel. 24), ss. 112-113.

<sup>48</sup> Detaljno o prisustvu i primeni ovog načela u upravnom pravu: D. Đerđa, *Zaštita legitimnih očekivanja u upravnom pravu*, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Rijeka 1/2013, s. (83 i dalje) 84.

<sup>49</sup> Tako je Sud prednost dao „legitimnom očekivanju“ stranke u slučaju *Pine Valley v. Ireland*, budući da je ono bilo zasnovano na aktu – urbanističkoj dozvoli – koju nadležni organ nije više mogao da povuče ili izmeni. Urbanistička dozvola je iz tog razloga, po shvatanju ESLJP-a, predstavljala imovinu podnosioca predstavke, u smislu čl. 1 Protokola br. 1, *Pine Valley Developments Ltd and Others v. Ireland*, presuda od 29. 11. 1991, Serija A br. 222, 23, st. 51, dostupno na: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57711>, očitavanje 28. 08. 2015.

<sup>50</sup> V. Karanović/Lj. Pavlović (ur), *Praksa Evropskog suda za ljudska prava i primena evropskih standarda u upravnom pravu Srbije*, Beograd 2007, s. 127.

<sup>51</sup> *Resolution (77) 31 on the Protection of the Individual in relation to the Acts of Administrative Authorities*, od 28. 09. 1977, dostupna na: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Administrative%20law/Documents\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Administrative%20law/Documents_en.asp), očitavanje 14. 08. 2015.

Kako bi se obezbedila „pravičnost u odnosima između pojedinaca i uprave“<sup>52</sup>, Rezolucija državama kao smernice za unapređenje kvaliteta domaćih propisa i prakse u ovoj materiji nudi pet najvažnijih procesnih principa – pravo stranke na saslušanje, pristup informacijama, pravo na pomoć i pravnu zaštitu u upravnom postupku, navođenje obrazloženja u odluci i ukazivanje na pravne lekove<sup>53</sup>. Propisivanjem da će se ovi principi primenjivati „na način saobrazan zahtevima dobre i efikasne uprave“, tvorcima Rezolucije nedvosmisleno su ostavili pečat profilisanju ovog koncepta, a dobra uprava je predstavljena kao „minimalni standard“ koji treba imati u vidu prilikom primene ovih načela u praksi<sup>54</sup>.

Sigurno najveći doprinos daljem jačanju svesti o značaju kvalitetne i efikasne javne uprave i potrebi da se procesna pozicija pojedinca naspram organa uprave dodatno osnaži, imala je Preporuka (2007) 7 Komiteta ministara o dobroj upravi, usvojena 20. juna 2007. godine (Preporuka o dobroj upravi)<sup>55</sup>. Standardi koji bi to trebalo da obezbede sadržani su u katalogu načela iz Kodeksa dobre uprave<sup>56</sup>, koji čini sastavni deo Preporuke i suštinski predstavljaju konkretizaciju i nadgradnju principa upravnog postupka predviđenih Rezolucijom, kao i principa razvijanih kroz praksu ESLjP-a<sup>57</sup>.

Od naročitog značaja za domen upravnog postupka je i Preporuka (80) 2 o vršenju diskrecionih ovlašćenja od strane upravnih vlasti (Preporuka o diskrecionoj oceni)<sup>58</sup>, koja pruža „opšte upravne smernice“ kako bi se predupredila samovolja organa prilikom donošenja upravnih akata primenom diskrecionih ovlašćenja<sup>59</sup>. Osim ovih, Komitet ministara usvojio je i brojne druge preporuke od značaja za unapređenje rada uprave, a za materiju upravno-sudskog postupka posebno su relevantne Preporuka (2004) 20 o sudskoj reviziji/kontroli upravnih akata<sup>60</sup>, Preporuka (89) 8 Komiteta ministara državama članicama o privremenoj sudskoj zaštiti u

<sup>52</sup> *Praksa ESLjP* (bel. 50), ss. 125-134.

<sup>53</sup> *Ibid*; Vučetić (bel. 15), s. 177.

<sup>54</sup> Vlaški (bel. 14), s. 169.

<sup>55</sup> *Recommendation CM/Rec(2007)7 on good administration* od 20. 06. 2007. godine, dostupno na: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Administrative%20law/Documents\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Administrative%20law/Documents_en.asp), očitavanje 14. 08. 2015.

<sup>56</sup> Kodeks je podeljen je na tri dela, od kojih prvi uključuje sledeća načela, odnosno principe dobre uprave: princip zakonitosti (čl. 2), jednakosti (čl. 3), nepristrasnosti (čl. 4), srazmernosti (čl. 5), pravne sigurnosti (čl. 6), postupanja u okviru razumnog vremenskog roka (čl. 7), učešće stranaka u postupku donošenja i primene odluka kojima se utiče na njihova prava i pravne interese (čl. 8), princip zaštite privatnosti (čl. 9), kao i princip transparentnosti u radu uprave (čl. 10). Tekst Preporuke sa Kodeksom dostupan na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877>, očitavanje 14. 08. 2015.

<sup>57</sup> D. Đerđa, Učinak europskih pravnih pravila na pravno normiranje upravnog postupka u Hrvatskoj, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Split 2/2013, s. (393 i dalje) 404.

<sup>58</sup> *Recommendation No R(80)2 concerning the Exercise of discretionary Powers by administrative Authorities* od 4. 02. 1982. godine, dostupno na: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Administrative%20law/Documents\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Administrative%20law/Documents_en.asp), očitavanje 14. 08. 2015.

<sup>59</sup> Ove smernice nalažu da se diskreciono ovlašćenje može vršiti samo na osnovu propisa, u granicama datog propisa i u skladu sa ciljem u kojem je dato. Osim toga, potrebno je da se održi neophodna „ravnoteža“ između javnog i privatnih interesa, uzimajući u obzir potrebe dobre i efikasne uprave, a organi uprave bi trebalo da vode računa i o ustaljenoj praksi od koje mogu da odstupe samo ukoliko to zahtevaju specifičnosti slučaja. Navedeno prema: *Praksa ESLjP* (bel. 50), ss. 134-136.

<sup>60</sup> *Recommendation Rec (2004)20 on judicial review of administrative acts*, usvojena 15. 12. 2004. godine, dostupno na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=802925&Site=CM>, očitavanje 14. 08. 2015.



upravnim stvarima<sup>61</sup>, kao i Preporuka (2003) 16 u vezi sa izvršenjem upravnih i sudskih odluka u oblasti upravnog prava<sup>62</sup>.

Zbog činjenice da nisu snabdeveni pravnom sankcijom<sup>63</sup>, ovi akti se svrstavaju u korpus mekog prava SE<sup>64</sup>. Imajući u vidu, međutim, da predstavljaju neku vrstu „nadgradnje“ načela prisutnih u EKLjP-i, odnosno formulisanih u jurisprudenciji ESLjP-a, kao i to da su doneti kao rezultat „ekspertskog i političkog konsenzusa“, ovi akti obavezuju svojom „moralnom“ i „političkom“ snagom<sup>65</sup>. U vezi sa tim jedan autor ističe kako su dokumenta SE „učinila važan korak u uvođenju dobre uprave kao operativnog pravnog koncepta“<sup>66</sup>. O značaju principa koji su sadržani u preporukama Komiteta ministara dodatno govori i činjenica da se i ESLjP u svojim presudama u više navrata oslonio na njih, kao na relevantne izvore prava<sup>67</sup>.

#### 4. Primena načela dobre uprave u pravnom režimu upravnog postupka Republike Srbije

Uprkos tome što su evropski principi dobre uprave utkani u pojedine odredbe Ustava Republike Srbije (URS)<sup>68</sup>, kao i u osnovna načela mnogobrojnih sistemskih zakona<sup>69</sup>, težište analize će ovom prilikom biti na krunskom propisu koji postavlja temelje opštem režimu upravnog postupka u Srbiji – ZUP-u<sup>70</sup>.

Osim analize pozitivnog prava u ovoj materiji, u odeljku koji sledi osvrnuću se i na najvažnije novine iz Nacrta novog ZUP-a, relevantne sa aspekta strazburških principa dobre uprave. Sagledavanje zakonskog okvira *de lege ferenda* smatram važnim, budući da se u Republici Srbiji od 2004. godine sprovodi temeljna reforma javne uprave kojom se teži modernijoj, efikasnijoj i kvalitetnijoj upravi koja je više po meri građana i njihovih potreba. U sklopu reforme se kao jedan od glavnih zadataka i nužan preduslov suštinskog „preobražaja“ javne uprave, naglašava potreba za novim sistemskim zakonom u materiji upravnog postupka, pa se postavlja pitanje u kojoj meri će predložena rešenja iz Nacrta ZUP-a doprineti uspešnoj realizaciji predočenih ciljeva.

<sup>61</sup> Recommendation No. R (89) 8 of the Committee of Ministers to Member States on Provisional Court Protection in Administrative Matters, usvojena 13. 09. 1989, dostupno na: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2011090&SecMode=1&DocId=702300&Usage=2>, očitavanje 14. 08. 2015.

<sup>62</sup> Recommendation Rec (2003) 16 on the execution of administrative and judicial decisions in the field of administrative law, usvojena 09. 09. 2003, dostupna na: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Administrative%20law/Documents\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Administrative%20law/Documents_en.asp), očitavanje 14. 08. 2015.

<sup>63</sup> Rezolucija i Preporuka o diskrecionoj oceni snabdevene su dodatnim mehanizmom koji bi trebalo da doprinese boljoj i efikasnijoj implementaciji u nacionalnim okvirima, a koji podrazumeva obavezu država da obaveste Generalnog sekretara SE o uspehu na ovom polju. Koprić/Musa/Lalić Novak (bel. 13), s. 1535.

<sup>64</sup> Pavlin (bel. 31), s. 7.

<sup>65</sup> *Ibid*; Council of Europe (bel. 23), s. 8.

<sup>66</sup> Derda (bel. 57), s. 404.

<sup>67</sup> Pavlin (bel. 31), s. 7.

<sup>68</sup> Ustav Republike Srbije – URS, Sl. gl. RS 98/06.

<sup>69</sup> Davinić (bel. 12), s. 398.

<sup>70</sup> Zakon o opštem upravnom postupku – ZUP, Sl. gl. RS 33/97, 31/01 i 30/10.

#### 4.1. Načela Zakona o opštem upravnom postupku – normativni okvir de lege lata

Osnovni procesni zakon i glavni orijentir za određivanje opštih pravila i principa domaćeg upravnog postupka je ZUP koji je, uz neznatne izmene<sup>71</sup>, prisutan u domaćem pravnom poretku od 1997. godine<sup>72</sup>. Uprkos tome što je postojanje jedinstvenih pravnih pravila – koja će važiti za celokupnu materiju upravnog postupka – krucijalno za uspostavljanje i garantovanje pravne sigurnosti<sup>73</sup>, široka lepeza upravnih oblasti i njihove specifičnosti čine takva opšta pravila neadekvatnim u pojedinim situacijama. Zbog toga se donose posebni procesni zakoni koji se primenjuju u konkretnim upravnim oblastima<sup>74</sup>. Sam ZUP u čl. 3 uređuje odnos opštih pravila – sadržanih u njegovim odredbama – i posebnih pravila iz tih različitih procesnih zakona, propisujući da „odredbe zakona kojima se, zbog specifične prirode upravnih stvari u pojedinim upravnim oblastima, propisuju neophodna odstupanja od pravila opšteg upravnog postupka, moraju biti u saglasnosti sa osnovnim načelima utvrđenim ovim zakonom“.

Ova odredba govori o značaju koji opšta načela iz ZUP-a imaju za upravni postupak. Ona, pre svega, treba da izraze sam „duh i prirodu“<sup>75</sup> ukupnosti odredaba ZUP-a, odražavajući osnovne postulate na kojima počiva domaći upravni postupak. Ona, osim toga, u velikoj meri doprinose konzistentnosti upravnog postupka, a predstavljaju i pouzdani „putokaz“ za popunjavanje pravnih praznina i tumačenje pravnih standarda<sup>76</sup>. Opšta načela su takođe i značajan izvor principa dobre uprave. ZUP u čl. 5-16 propisuje ta najvažnija načela koja će biti analizirana u redovima koji slede.

1. *Načelo zakonitosti*.<sup>77</sup> Iako ZUP ne uspostavlja hijerarhiju osnovnih načela, načelo zakonitosti ipak zauzima posebno mesto, budući da direktno izvire iz principa vladavine prava<sup>78</sup>, koji čini temelj ustavnog uređenja Srbije<sup>79</sup>. Osim toga, u pravnom režimu EKLjP, ali i u svim relevantnim preporukama Komiteta ministara, ovom vrhovnom principu se pridaje veliki značaj. To je logično ako uzmemo u obzir činjenicu da je kršenje ovog načela najpouzdaniji indikator loše uprave.

Ovo načelo prati logiku evropskih standarda, budući da podrazumeva kako formalnoprocesnu, tako i materijalnu zakonitost<sup>80</sup>. Osim toga, njime su podjednako obuhvaćeni i tzv. „vezani“ upravni akti i oni doneti primenom diskrecione ocene, što proizlazi iz proklamacije st. 2 ovog

<sup>71</sup> Poslednje izmene su od 2010. godine, čime je izvršeno, mahom terminološko, usklađivanje sa URS-om. D. Vučetić, *Evropska upravno-procesna pravila i opšti upravni postupak Republike Srbije, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, Niš 68/2014, s. (175 i dalje) 179.

<sup>72</sup> Z. Tomić, *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*, Beograd 2012, ss. 54-55.

<sup>73</sup> Z. Tomić/V. Bačić, *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku: sa sudskom praksom i registrom pojmova*, Beograd 1999, s. 8.

<sup>74</sup> Z. Tomić, *Opšte upravno pravo – organizaciono, materijalno, procesno*, Beograd 2012, s. 262.

<sup>75</sup> *Ibid.*, s. 265.

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> Čl. 5 ZUP-a (bel. 70): „(1) Organi koji postupaju u upravnim stvarima rešavaju na osnovu zakona i drugih propisa. (2) U upravnim stvarima u kojima je organ zakonom ovlašćen da rešava po slobodnoj oceni rešenje se mora doneti u granicama ovlašćenja i u skladu sa ciljem u kome je ovlašćenje dato“.

<sup>78</sup> Tomić/Bačić (bel. 73), s. 44.

<sup>79</sup> Čl. 3 URS-a (bel. 68) vladavinu prava smatra „osnovnom pretpostavkom Ustava“, koja „počiva na neotuđivim ljudskim pravima“, a ostvaruje se, između ostalog, „[...]povinovanjem vlasti Ustavu i zakonu“.

<sup>80</sup> Formalnoprocesna zakonitost podrazumeva postupanje u skladu sa ZUP-om i posebnim procesnim propisima, dok se materijalna odnosi na adekvatan izbor merodavnog materijalnog propisa i njegovu pravilnu primenu na utvrđeno činjenično stanje u konkretnom slučaju. Tomić/Bačić (bel. 73), s. 44.

člana da diskreciono ovlašćenje može biti zasnovano samo na zakonu (ne i nekom drugom pravnom aktu niže pravne snage, prim. B.T.), da se organ mora kretati u granicama tako dodeljenih ovlašćenja, kao i da se ovo ovlašćenje mora vršiti u skladu sa ciljem u kojem je dato<sup>81</sup>. Dakle, kao i u pogledu vezanih upravnih akata, „načelo zakonitosti je temelj, na kome počiva i iz koga se izvodi čitav moderni pojam diskrecione ocjene“<sup>82</sup>. Dodatna garancija predviđa se čl. 199 st. 2 ZUP-a, koji nameće obavezu nadležnom organu da u obrazloženju odluke navede i zakonski propis na osnovu kojeg je ovlašćen da vrši diskrecionu ocenu, kao i razloge kojima se rukovodio tom prilikom<sup>83</sup>.

U pozitivnom upravno-procesnom pravu Srbije, kontrola nad pridržavanjem načela zakonitosti od organa uprave u praksi prvenstveno se ostvaruje u postupku po žalbi, koja se izjavljuje hijerarhijski višem organu, kao i u upravnom sporu<sup>84</sup>.

Najzad, na ovom mestu treba pomenuti još jedan značajan aspekt načela zakonitosti, a to je pitanje sukoba zakona u vremenu<sup>85</sup>. Potrebe pravne sigurnosti i zaštita stečenih prava, odnosno legitimnih očekivanja stranaka nalažu da se odredi koji će se zakon primenjivati u slučaju naknadne izmene propisa. Ovo se najčešće određuje prelaznim i završnim odredbama zakona<sup>86</sup>. Ukoliko zakon o ovome „ćuti“, kao koristan putokaz za rešavanje sukoba zakona uzimaju se stavovi sudske prakse<sup>87</sup>.

2. *Načelo zaštite prava građana i zaštite javnog interesa.*<sup>88</sup> Ovo načelo možda najbolje oslikava ambivalentan cilj upravnog postupka i odgovornu i zahtevnu ulogu organa uprave da u svakom slučaju „pravilno“ i „pravično“ odmeri angažovane interese i da prednost jednom od njih – pojedinačnim pravnim interesima stranke ili načelu objektivne zakonitosti i javnom interesu<sup>89</sup>. Službeno lice nadležnog organa je u postupku dužno da stranci omogući da što lakše ostvari svoja prava vodeći ujedno računa o tome da to ne bude na štetu javnog interesa<sup>90</sup>, niti interesa

<sup>81</sup> Upor. sa standardima za diskreciono odlučivanje iz Preporuke Komiteta ministara o diskrecionoj oceni, *Praksa ESLjP* (bel. 50), s. 135.

<sup>82</sup> I. Krbek, *Diskreciona ocjena*, Zagreb 1937, s. 283.

<sup>83</sup> Tomić/Bačić (bel. 73), s. 47. Međutim, smatram da odredba iz st. 3 istog člana, koja organ „amnestira“ od ove obaveze, ukoliko tako nalaže zakon – u javnom interesu – nije u skladu sa zahtevima pravne sigurnosti i transparentnosti upravnog postupka, koje naročito u ovom kontekstu zagovaraju pisci Preporuke o diskrecionoj oceni. Ovo uprkos tome što st. 4 donekle koriguje ovu odredbu predviđajući obavezu da se u obrazloženju navede odredba zakona koja organ ovlašćuje da izbegne navođenje razloga kojima se rukovodio prilikom odlučivanja. Up. načela iz odeljka III *Postupak*, navedeno prema: *Praksa ESLjP* (bel. 50), s. 136.

<sup>84</sup> Tomić/Bačić (bel. 73), s. 45.

<sup>85</sup> *Ibid*, s. 44.

<sup>86</sup> U prelaznim i završnim odredbama važećeg ZUP-a, u čl. 290 ZUP-a (bel. 70), propisano je da će se „na predmete čije je rešavanje započeto pre stupanja na snagu ovog zakona primenjivati odredbe ovog zakona, ako postupak nije konačno završen“.

<sup>87</sup> Za stavove sudske prakse u Srbiji u pogledu sukoba zakona u vremenu up. Tomić/Bačić (bel. 73), s. 45.

<sup>88</sup> Čl. 6 ZUP-a (bel. 70) glasi: „(1) Pri vođenju postupka i rešavanju u upravnim stvarima, organi su dužni da strankama omoguće da što lakše zaštite i ostvare svoja prava i pravne interese, vodeći računa da ostvarivanje njihovih prava i pravnih interesa ne bude na štetu interesa drugih lica, niti u suprotnosti sa zakonom utvrđenim javnim interesima. (2) Kad ovlašćeno službeno lice, s obzirom na postojeće činjenično stanje, sazna ili oceni da stranka ili drugi učesnik u postupku ima osnova za ostvarenje nekog prava ili pravnog interesa, upozoriće ih na to. (3) Ako se na osnovu zakona strankama i drugim učesnicima u postupku nalažu obaveze, prema njima će se primenjivati mere predviđene propisima koja su za njih povoljnije, ako se takvim merama postiže cilj zakona“.

<sup>89</sup> Tomić/Bačić (bel. 73), s. 47.

<sup>90</sup> Javni interes bi, primerice, obuhvatio javni red i mir, zdravlje stanovništva, zaštitu čovekove okoline i sl. *Ibid*.

trećih lica<sup>91</sup>. Osim toga, organ će stranku i druge učesnike u postupku da pouči o tome da su se stekli uslovi za ostvarivanje nekog prava ili pravnog interesa, kao i da im omogući da ta prava što lakše ostvare (st. 2)<sup>92</sup>.

Poslednji stav ove odredbe nalaže organima uprave da, prilikom primene mere kojom se stranci određuju neke obaveze, izabere onu meru koja je za stranku najpovoljnija, ako se njome postiže cilj zakona. Već na prvi pogled je jasno da navedeni stav prati logiku načela proporcionalnosti (srazmernosti), koje je, kako je ranije prikazano, detaljno razrađeno u praksi ESLjP, a u Rezoluciji i Preporukama Komiteta ministara zauzima značajno mesto kao nerazdvojni element koncepta dobre uprave<sup>93</sup>. Konkretizacija ovog principa naročito dolazi do izražaja u čl. 233 st. 2 ZUP-a, kojim se predviđa da će drugostepeni organ izmeniti prvostepeno rešenje koje je u svemu zakonito i ispravno, ako se „cilj zbog koga je doneseno može postići i drugim sredstvima povoljnijim za stranku“<sup>94</sup>, zatim u odredbama o administrativnom izvršenju<sup>95</sup>, kao i u drugim odredbama ZUP-a<sup>96</sup>.

Kako bi se obezbedilo da postupajući organ u svakom konkretnom slučaju vodi računa o srazmeri između javnog i privatnih interesa – jer bi samo to odgovaralo smislu evropskog standarda proporcionalnosti – bilo bi korisno srazmernost podići na rang posebnog načela upravnog postupka<sup>97</sup>.

3. *Načelo pružanja pomoći stranci.*<sup>98</sup> Svi respektabilni akti doneti pod okriljem SE u upravnoj materiji nalažu da se stranci – koja je često laik – obezbedi adekvatna pomoć u postupku, kako njeno neznanje i eventualno nesnalaženje ne bi išli na štetu njenih prava i pravnih interesa<sup>99</sup>. U skladu sa ovim načelom, zakonodavac zahteva od organa da stranci pruži sve adekvatne informacije i da je pouči o mogućnosti ostvarivanja svojih prava, kako zbog neupućenosti u bitne činjenice ili nepoznavanja propisa ne bi trpela štetne posledice po svoja prava i pravne

<sup>91</sup> Primera radi, čl. 124 st. 2 ZUP-a (bel. 70) predviđa da poravnanje ne može biti na štetu „javnog interesa, javnog morala ili pravnog interesa trećih lica“.

<sup>92</sup> Recimo, u čl. 104 ZUP-a (bel. 70), predviđena je obaveza službenog lica koji vodi postupak, da stranku upozori na to da će izgubiti pravo da zahteva naknadu troškova postupka, ukoliko zahtev ne postavi u predviđenom roku. U skladu sa tim je i čl. 108, koji reguliše pravo na naknadu troškova svedoka, veštaka i tumača.

<sup>93</sup> Podsećam da je u Preambuli Rezolucije predviđeno da se analiziranim procesnim principima koje sadrži teži uspostavljanje „pravičnosti u odnosima između pojedinaca i organa uprave“, a da prilikom njihove primene treba uzeti u obzir „potrebu za dobrom i efikasnom upravom, kao i interese trećih strana i značajne javne interese“, navedeno prema: *Praksa ESLjP* (bel. 50), s. 126. Osim toga, Preporuka o dobroj upravi predviđa proporcionalnost kao poseban princip u čl. 5, dostupno na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877>, očitavanje 20. 08. 2015.

<sup>94</sup> Lončar/Vučetić (bel. 10), s. 1634.

<sup>95</sup> Npr. čl. 263 ZUP-a (bel. 70).

<sup>96</sup> Elementi srazmernosti u postupanju prepoznaju se i u slučaju vanrednog ukidanja rešenja iz čl. 256 ZUP-a, Lončar/Vučetić (bel. 10), s. 1634.

<sup>97</sup> *Ibid*, s. 1633.

<sup>98</sup> Čl. 15 ZUP (bel. 70): „Organ koji vodi postupak staraće se da neznanje i neukost stranke i drugih učesnika u postupku ne budu na štetu prava koja im po zakonu pripadaju“.

<sup>99</sup> Upr. sa načelom III o pomoći i pravnoj zaštiti iz Rezolucije, navedeno prema: *Praksa ESLjP* (bel. 50), s. 132.

interese<sup>100</sup>. Pri tome stranka sama odlučuje o tome koje će radnje u postupku da preduzme, odnosno koja prava da ostvari<sup>101</sup>.

4. *Načelo saslušanja stranke.*<sup>102</sup> Ovo načelo, kao i prethodno, predstavlja bitan preduslov aktivnog učešća stranke u postupku, znatno doprinosi transparentnosti, pravnoj sigurnosti i zakonitom i potpunom rešavanju o pravima i obavezama stranke, u duhu evropskih standarda dobre uprave<sup>103</sup>. Aktivnom položaju stranke korelativna je obaveza službenog lica da joj omogući da se izjasni o svim činjenicama i okolnostima, predlozima i ponuđenim dokazima, učešće u izvođenju dokaza, kao i postavljanje pitanja ostalim učesnicima u postupku (protivnoj stranci, svedocima, veštacima)<sup>104</sup>. Poseban značaj prava stranke na saslušanje ogleda se i u tome što se, u skladu sa čl. 172 ZUP-a, verodostojnost izjave stranke ceni prema ovom načelu<sup>105</sup>.

5. *Načelo istine*<sup>106</sup> Prilikom rešavanja u upravnim stvarima, organ je dužan da uzme u obzir sve relevantne („odlučne“) činjenice i okolnosti, a da irelevantne apstrahuje, kako bi došao do materijalne istine, odnosno „pravog stanja stvari“<sup>107</sup>. Tako utvrđeno činjenično stanje, na koje se primenjuje merodavan materijalni propis, osnov je za donošenje upravnog akta<sup>108</sup>. Manjkavosti prilikom utvrđivanja činjeničnog stanja rezultuju formalno-procesnim nedostacima u vidu pogrešnog i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, a ovaj razlog predstavlja i osnov za poništavanje rešenja od suda u upravnom sporu<sup>109</sup>. Brojne odredbe ZUP-a ukazuju na značaj potpunog i pravilnog utvrđivanja činjenica, od kojih, u krajnjoj liniji, zavisi i zakonitost upravnog akta<sup>110</sup>, dok su izvesna odstupanja od obaveze pravilnog i potpunog utvrđivanja činjenica dopuštena samo u skladu sa zakonom<sup>111</sup>.

<sup>100</sup> Tomić/Bačić (bel. 73), s. 65.

<sup>101</sup> Primerice, u čl. 56 ZUP-a (bel. 70) propisana je obaveza službenog lica da stranku obavesti o tome da je podnesak podnela nadležnom organu, kao i da ga nakon toga prosledi organu koji je u toj stvari nadležan. Pri tome, ako podnosilac i dalje insistira na tome da tom organu preda podnesak, službeno lice će ga primiti i, ukoliko se ustanovi da taj organ zaista nije nadležan, doneti zaključak o odbacivanju podneska.

<sup>102</sup> Čl. 9 ZUP-a (bel. 70): „(1) Pre donošenja rešenja stranci se mora omogućiti da se izjasni o činjenicama i okolnostima koje su od značaja za donošenje rešenja. (2) Rešenje se može doneti bez prethodnog saslušanja stranke samo u slučajevima u kojima je to zakonom dopušteno“.

<sup>103</sup> Tomić (bel. 11), ss. 342-343. Princip koji nalaže organu da pre donošenja odluke dozvoli stranci da se izjasni o svim bitnim činjenicama i okolnostima poznaje i, kako je ranije prikazano u radu, jurisprudencija ESLjP-a. Osim toga, kao jedno od krunskih načela dobre uprave poznaju ga i Rezolucija i Preporuka o dobroj upravi, *Praksa ESLjP* (bel. 50), ss. 130-131.

<sup>104</sup> Tomić/Bačić (bel. 73), s. 52.

<sup>105</sup> *Ibid.*

<sup>106</sup> Čl. 8 ZUP-a (bel. 70): „U postupku se moraju utvrditi pravilno i potpuno sve činjenice i okolnosti koje su od značaja za donošenje zakonitog i pravilnog rešenja (odlučne činjenice)“.

<sup>107</sup> Tomić/Bačić (bel. 73), s. 49.

<sup>108</sup> *Ibid.*, s. 50.

<sup>109</sup> *Ibid.*

<sup>110</sup> Npr. čl. 226 u vezi sa upotunjavanjem upravnog postupka. Čl. 227 u pogledu izjašnjavanja stranke o činjenicama i okolnostima koje su mogle biti od značaja za donošenje rešenja i čl. 232.

<sup>111</sup> Tomić/Bačić (bel. 73), s. 50. Primera radi, čl. 152 dopušta se, u pojedinim slučajevima, donošenje rešenja i na podlozi nepotpuno ili posredno utvrđenih činjenica i okolnosti. Takođe, odstupanje je prisutno i kod zabrane *reformation in peius* iz čl. 234 st. 2 ZUP-a (bel. 70).

6. *Načelo ocene dokaza.*<sup>112</sup> Utvrđivanje „pravog stanja stvari“ nije zamislivo bez dovoljne slobode nadležnog organa da odluči o tome koje će činjenice utvrđivati, kojim dokaznim sredstvima – od kojih će nekima dati veći, drugima manji značaj – kao i koje činjenice će smatrati utvrđenim<sup>113</sup>. Upravo iz tog razloga načelo slobodne ocene „čini skladnu celinu sa načelom istine“<sup>114</sup>. Međutim, ova sloboda nije neograničena, jer ZUP propisuje obavezu organa uprave da obrazloži razloge koji su bili „odlučni“ pri oceni dokaza (čl. 199 st. 2)<sup>115</sup>. Takođe, određena dokazna sredstva se imaju uzeti kao verodostojna, što je slučaj sa javnim ispravama (čl. 154)<sup>116</sup>. Sankcija za pogrešnu ocenu dokaza je navođenje ovog razloga kao osnova za pobijanje rešenja žalbom, kao i tužbom u upravnom sporu (čl. 233 st. 1)<sup>117</sup>.

7. *Načelo samostalnosti organa u rešavanju.*<sup>118</sup> Samostalnost organa uprave pri vođenju postupka i prilikom rešavanja podrazumeva da niko ne sme da utiče na način vođenja postupka i donošenja odluke, kao i to da ni sam organ bilo kakve instrukcije ili naređenja u tom pogledu ne bi smeo da prihvati<sup>119</sup>. Ova samostalnost, međutim, nije apsolutna, budući da je organ, u slučaju da sud u upravnom sporu poništi tužbom osporeno rešenje, pa predmet vrati organu uprave na ponovno odlučivanje, vezan odlukom suda „u pogledu pravnog shvatanja i primedaba u pogledu postupka“<sup>120</sup>. Time se, istina, umanjuje samostalnost organa pri odlučivanju, ali u cilju veće efikasnosti i objektivnosti u postupku. Odredbe zakona o izuzeću službenog lica (čl. 32-38 ZUP-a) idu za time da ovo načelo dodatno osnaže. Ovako formulisano načelo samostalnosti, u vezi je sa evropskim principom nepristrasnosti<sup>121</sup>, koje podrazumeva i zabranu bilo kakve diskriminacije stranke i drugih učesnika u postupku. Zbog značaja koje objektivnost i ravnopravan tretman svih učesnika u postupku imaju za jačanje zakonitosti i kvaliteta rada uprave, podržavam stav pojedinih autora da bi bilo korisno da se nepristrasnost posebno naglasi i eksplicitno dovede u vezu sa načelom zabrane diskriminacije<sup>122</sup>.

8. *Načelo upotrebe jezika i pisma u postupku.*<sup>123</sup> Takođe u cilju održavanja ravnopravne pozicije svih učesnika u postupku i stvaranja uslova za njihov aktivan angažman u preduzimanju

<sup>112</sup> Čl. 10 ZUP-a (bel. 70): „Koje će činjenice uzeti kao dokazane odlučuje ovlašćeno službeno lice po svom uverenju, na osnovu savesne i brižljive ocene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno, kao i na osnovu rezultata celokupnog postupka“.

<sup>113</sup> Tomić/Bačić (bel. 73), s. 54.

<sup>114</sup> *Ibid.*, s. 53.

<sup>115</sup> *Ibid.*, s. 54.

<sup>116</sup> *Ibid.*

<sup>117</sup> *Ibid.*

<sup>118</sup> Čl. 11 ZUP-a (bel. 70): „(1) Organ vodi postupak i donosi rešenje samostalno, u okviru ovlašćenja utvrđenog zakonom, odnosno drugim propisom. (2) Ovlašćeno službeno lice samostalno utvrđuje činjenice i okolnosti i na osnovu utvrđenih činjenica i okolnosti primenjuje propise na konkretan slučaj“.

<sup>119</sup> Tomić/Bačić (bel. 73), s. 56.

<sup>120</sup> *Ibid.*

<sup>121</sup> Osim zahteva za nepristrasnošću postupajućeg organa koji proizlazi iz čl. 6 st. 1 EKLJP, a dodatno je osnaženo kroz praksu ESLJP i Preporuka o diskrecionoj oceni posebno naglašava nepristrasnost kao jedno od načela upravnog postupka i konstitutivni element dobre uprave: „upravni organ, kada vrši diskreciono ovlašćenje [...] poštuje objektivnost i nepristrasnost [...]“. Navedeno prema: *Praksa ESLJP* (bel. 50), s. 135.

<sup>122</sup> Vučetić (bel. 15), s. 181.

<sup>123</sup> Čl. 16 ZUP-a (bel. 70): „(1) Organ koji vodi postupak na srpskom jeziku ekavskog ili jekavskog izgovora i u tom postupku koristi ćirilčko pismo, a latiničko – u skladu sa zakonom. Na područjima na kojima je, u skladu sa zakonom, u službenoj upotrebi i jezik određene nacionalne manjine, postupak se vodi i na jeziku i uz upotrebu

procesnih radnji, predviđa se i ovo načelo. Njime se stranci koja ne razume i ne govori jezikom koji je u službenoj upotrebi u postupku omogućava da postupak prati posredstvom tumača, kao i da joj se pismena dostavljaju prevedena na njen (maternji) jezik. Garancije iz ovog načela u skladu su sa zahtevima pravičnog vođenja postupka, kao i već navedenog načela pomoći stranci. Propisivanjem kao razloga za ponavljanje postupka činjenicu da licu koje je učestvovalo u postupku nije bila data mogućnost da se u postupku koristi svojim jezikom i pismom<sup>124</sup>, ovo načelo dodatno se osnažuje i obezbeđuje se njegova primena u praksi.

9. *Načelo efikasnosti.*<sup>125</sup> Efikasnost podrazumeva delotvorno i kvalitetno preduzete procesne radnje, kojima se ostvaruje svrha vođenja postupka. Primer odredbe kojom se teži postizanje veće efikasnosti u postupku uključuje, recimo, čl. 23 ZUP-a, koji predviđa da će organ koji je pokrenuo postupak ustupiti predmet organu koji je naknadno postao mesno nadležan ukoliko se time „znatno olakšava postupak, naročito za stranku.“

10. *Načelo ekonomičnosti postupka.*<sup>126</sup> Zahtev za ekonomičnošću ima dva vida – uštedu vremena i uštedu materijalnih izdataka. Tako, ekspeditivnost postupka se obezbeđuje odredbama o skraćenom postupku (čl. 31), o spajanju stvari u jedan postupak (čl. 117), o pravnoj pomoći (čl. 30 st. 2) i dr.<sup>127</sup>

Ovoj svrsi služe i odredbe kojima se propisuju rokovi za preduzimanje određenih radnji, među kojima se kao posebno značajna izdvaja odredba iz čl. 208 ZUP-a, koja predviđa da je organ u obavezi da donese rešenje i dostavi ga stranci „što pre, a najdocnije u roku od jednog meseca od dana predaje urednog zahteva, odnosno od dana pokretanja postupka po službenoj dužnosti (a u interesu stranke, B.T), ako posebnim zakonom nije određen kraći rok“. Nedostatkom ove odredbe smatram propuštanje zakonodavca da predvidi rok za donošenje rešenja kada se postupak pokreće po službenoj dužnosti, a koji je isto tako neophodan radi sprečavanja nepotrebnog odugovlačenja. Čl. 208 st. 2 stranci se pružaju dodatne garancije u slučaju da organ ne ispoštuje propisane rokove za donošenje rešenja, time što joj se dopušta da izjavi žalbu zbog „ćutanja uprave“, odnosno da podnese upravno-sudsku tužbu. Propisivanje pravnih lekova u slučaju odugovlačenja u postupku u skladu je sa načelima iz Preporuke o dobroj upravi<sup>128</sup>.

---

pisma te nacionalne manjine. (2) Ako se postupak ne vodi na jeziku stranke, odnosno drugih učesnika u postupku, koji su državljani Republike Srbije, obezbediće im se preko tumača prevođenje toka postupka na njihov jezik, kao i dostavljanje poziva i drugih pismena na njihovom jeziku i pismu. (3) Stranke i drugi učesnici u postupku koji nisu državljani Republike Srbije imaju pravo da tok postupka prate preko tumača i da u tom postupku upotrebljavaju svoj jezik“. Up. sa čl. 199 URS-a (bel. 68).

<sup>124</sup> Tomić/Bačić (bel. 73), s. 68.

<sup>125</sup> Čl. 7 ZUP (bel. 70): „Organi koji vode postupak, odnosno rešavaju u upravnim stvarima, dužni su da obezbede uspešno i kvalitetno ostvarivanje i zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih lica, pravnih lica ili drugih stranaka“.

<sup>126</sup> Čl. 14 ZUP-a (bel. 70): „Postupak se mora voditi bez odugovlačenja i sa što manje troškova za stranku i druge učesnike u postupku, ali tako da se pribave svi dokazi potrebni za pravilno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja i za donošenje zakonitog i pravilnog rešenja“.

<sup>127</sup> Npr. čl. 232 st. 2 ZUP-a (bel. 70): „Ako drugostepeni organ nađe da će nedostatke prvostepenog postupka *brže* i *ekonomičnije* (kurziv, B.T.) otkloniti prvostepeni organ, on će svojim rešenjem poništiti prvostepeno rešenje i vratiti predmet prvostepenom organu na ponovni postupak“.

<sup>128</sup> U načelu 4. Preporuke o dobroj upravi stoji da bi bilo poželjno da organi uprave, u pogledu individualnih zahteva, stranku obaveste o prispeću zahteva, roku u kojem se predviđa da će zahtevana odluka biti doneta, kao i da *naznače pravno sredstvo* u slučaju da odluka ne bude doneta u predviđenom roku, dostupno na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877>, očitavanje 23. 08. 2015.

U pogledu materijalnog aspekta ovog načela, zakonodavac u glavi IX ZUP-a normira pravila za određivanje troškova nastalih u toku postupka, a teret snošenja troškova, po pravilu, pogađa onog ko je postupak prouzrokovao, uz postojanje mogućnosti da se stranka (i drugi učesnici u postupku) oslobode od plaćanja troškova ukoliko organ nađe da ih stranka ne može snositi „bez štete po svoje nužno izdržavanje, odnosno po nužno izdržavanje svoje porodice“ (čl. 110)<sup>129</sup>.

11. *Načelo dvostepenosti u rešavanju* (pravo na žalbu).<sup>130</sup> Pravo na žalbu ima rang ustavnog načela<sup>131</sup> i u direktnoj je vezi sa čl. 13 EKLJP, kojim se, kako smo već videli, garantuje pravo na *delotvorno* pravno sredstvo. Žalba, kao jedino redovno pravno sredstvo u upravnom postupku, predstavlja „bitan element ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti“<sup>132</sup>. Načelo dvostepenosti stranci garantuje pravno sredstvo protiv upravnog akta koji je za nju nepovoljan, a posebno je značajno u situaciji kada organ „čuti“, odnosno ne donese upravni akt u propisanom roku, na šta je bio obavezan, što predstavlja *par excellence* slučaj loše uprave. Zbog načela zakonitosti i potrebe za garantovanjem pravne sigurnosti u postupku, žalba se može isključiti samo zakonom, u tačno određenim slučajevima, ako je pravna zaštita pružena na drugačiji način<sup>133</sup>.

S obzirom na to da protiv rešenja donetog u drugom stepenu nema mesta žalbi, zakonodavac je na nedvosmislen način predvideo zabranu trostepenosti u upravnom postupku<sup>134</sup>. Protiv konačnog upravnog akta, upravnog akta protiv kojeg žalba nije dopuštena<sup>135</sup>, kao i protiv konačnog ćutanja uprave može se tužbom pokrenuti i voditi upravni spor.

12. *Načelo pravosnažnosti rešenja*.<sup>136</sup> Pravosnažnost je svojstvo upravnog akta koje podrazumeva njegovu „relativnu vremensku i procesnu“ nepromenljivost<sup>137</sup>. Pravosnažnost vezuje kako samog donosioca akta, u smislu da takav akt ne može naknadno da menja, tako i stranku, koja nema mogućnosti da takav akt pobija redovnim pravnim sredstvima – žalbom i upravno-sudskom tužbom. Smisao ovakvog procesnog svojstva upravnog akta je u potrebi da se stranci garantuje stabilnost upravnim aktom stvorene pravne situacije, odnosno jačanje pravne sigurnosti, čime se štite interesi stranke i drugih učesnika u postupku<sup>138</sup>.

Budući da samo pravosnažna upravna odluka može da bude izvor stečenih prava, odnosno legitimnih očekivanja stranke<sup>139</sup>, takva odluka se može naknadno poništiti, ukinuti ili izmeniti samo u zakonom propisanim slučajevima<sup>140</sup>. S tim u vezi je i institut vanrednog ukidanja rešenja

<sup>129</sup> Up. sa čl. 16 Preporuke o dobroj upravi koji u pogledu doprinosa stranke snošenju troškova predviđa da oni treba da budu „fer i razumni“ (*fair and reasonable*). *Ibid.*

<sup>130</sup> Čl. 12 ZUP-a (bel. 70): „(1) Protiv rešenja donesenog u prvom stepenu stranka ima pravo na žalbu. (2) Samo zakonom može se propisati da u pojedinim upravnim stvarima žalba nije dopuštena i to ako je na drugi način obezbeđena zaštita prava i pravnih interesa stranke, odnosno zaštita zakonitosti. (3) Protiv rešenja donesenog u drugom stepenu žalba nije dopuštena.“

<sup>131</sup> Up. sa čl. 36 URS-a (bel. 68), koji jemči pravo na jednaku zaštitu prava i pravo na pravno sredstvo.

<sup>132</sup> Tomić/Bačić (bel. 73), s. 57.

<sup>133</sup> *Ibid.*, s. 58.

<sup>134</sup> *Ibid.*

<sup>135</sup> Čl. 214 ZUP-a (bel. 70) u vezi sa izuzecima od prava na žalbu.

<sup>136</sup> Čl. 13 ZUP-a (bel. 70): „Rešenje protiv koga se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor (pravosnažno rešenje), a kojim je stranka stekla određena prava, odnosno kojim su stranci određene neke obaveze može se poništiti, ukinuti ili izmeniti samo u slučajevima koji su predviđeni zakonom.“

<sup>137</sup> Tomić/Bačić (bel. 73), s. 59.

<sup>138</sup> *Ibid.*, 60.

<sup>139</sup> Derđa (bel. 57), s. 99.

<sup>140</sup> Tomić/Bačić (bel. 73), s. 60.



(čl. 256 ZUP-a), kod kojeg javni interes ima prevagu nad privatnim interesima – uz obavezu poštovanja principa srazmernosti i naknadu pretrpljene štete stranci<sup>141</sup>, čime se još jednom se potvrđuje svest zakonodavca o značaju načela srazmernosti prilikom odlučivanja.

Analiza temeljnih načela upravnog postupka koja su sadržana u osnovnim odredbama ZUP-a pokazuje da ona u velikoj meri odgovaraju analiziranim „strazburškim“ principima dobre uprave. Najveći broj načela koja teže afirmisanju koncepta dobre uprave eksplicitno je ugrađen u domaći zakonodavni okvir. S druge strane, elementi strazburških principa srazmernosti ili zaštite legitimnih očekivanja izviru iz pojedinih odredaba, iako nisu kao takva predviđena. Dakle, u Srbiji postoji dobra normativna osnova za razvoj kvalitetnije uprave što proizlazi i iz preporuka Zaštitnika građana<sup>142</sup>.

Nažalost, kvalitetna normativna rešenja nemaju adekvatan odraz u praksi. Godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2014. godinu s tim u vezi navodi da su „stanje vladavine prava i pravne sigurnosti, poštovanje principa „dobre uprave“, organizacija i kapacitet administracije i primena zakona bili takvi da nisu obezbedili nivo poštovanja prava građana potreban za dostojanstven život svih“<sup>143</sup>.

Izveštaj pokazuje da se čak 44% od ukupnog broja pritužbi građana odnosilo na povredu načela dobre uprave od organa uprave u praksi<sup>144</sup>. Očigledno pogrešna primena prava<sup>145</sup> i povreda načela zakonitosti (20,22% od ukupnog broja povreda), „ćutanje uprave“ (16,55%), neblagovremen rad, odnosno nepoštovanje zakonskih rokova za donošenje upravnih akata (10,16%), povreda pravila postupka (4,01%), povreda prava na poštovanje stvorenih pravnih („legitimnih“) očekivanja (9,60%), nepostupanje po sudskim odlukama (2,10%), nepostupanje po aktima organa uprave (1,54%), nedosledno i nejednako postupanje prema građanima u istoj ili sličnoj situaciji<sup>146</sup>, odnosno povreda prava na ravnopravan tretman građana (1,26%) i povreda načela srazmernosti (0,17%) predstavljaju najzastupljenije i najozbiljnije vidove kršenja principa dobre uprave u radu organa uprave<sup>147</sup>.

Na sistemski problem u vezi sa neizvršavanjem upravnih odluka, koji je u Srbiji naročito akutan u oblasti građevinarstva, ukazano je i na nivou Komiteta ministara SE<sup>148</sup>. Štaviše, u najvećem broju slučajeva u kojima je ESLJP našao da je Srbija povredila neko od prava zajemčenih EKLJP-om, uzrok povrede je upravo bilo neizvršavanje pravosnažnih upravnih i sudskih

<sup>141</sup> Tako, vanredno ukidanje izvršnog rešenja dopušteno je „radi otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi, javnu bezbednost, javni mir i javni poredak ili javni moral, ili radi otklanjanja poremećaja u privredi, ako se to ne bi moglo uspešno otkloniti drugim sredstvima kojima bi se manje diralo u stečena prava“. Izloženi razlozi u skladu su sa onima koje je i ESLJP navodio u svojim presudama.

<sup>142</sup> *Zaštitnik građana – preporuke u praksi* (bel. 15), s. 24.

<sup>143</sup> Godišnji izveštaj ZG (bel. 9), s. 1.

<sup>144</sup> U toku 2014. godine evidentirano je 4877 pritužbi građana. *Ibid.*, ss. 229-231.

<sup>145</sup> *Ibid.*

<sup>146</sup> D. Milenković, U potrazi za vezom između principa dobre uprave i pojma interne revizije, u: D. Šuput (ur), *Dobra uprava i interna revizija*, Beograd 2012, ss. (13. i dalje) 17 i 18.

<sup>147</sup> Godišnji izveštaj ZG (bel. 9), s. 233.

<sup>148</sup> Ministers' Deputies Information documents CM/Inf/DH(2010)25 20 May 2010, Cases concerning the non-enforcement of final court or administrative decisions in Serbia, Progress achieved in implementing the Court's judgments and outstanding issues in respect of the general measures Memorandum prepared by the Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights (DG-HL), <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1624097&Site=CM>, očitavanje 29. 08. 2015.

odluka<sup>149</sup>. Svakako nam ne ide u prilog ni to što je Srbija u godišnjem izveštaju Komiteta ministara povodom nadzora nad izvršavanjem presuda i odluka ESLJP-a za 2011. godinu, svrstana u grupu zemalja kod kojih je ovo posledica ozbiljnih sistemskih i strukturalnih problema<sup>150</sup>.

U svetlosti izloženog, postavlja se pitanje u kojoj meri će predložena rešenja iz Nacrta novog ZUP-a doprineti da se uočeni nedostaci otklone, budući da se u obrazloženju Nacrta, kao jedan od primarnih razloga za donošenje novog zakona navodi potreba za „usklađivanjem ZUP-a sa proverenim aktuelnim uporednopravnim rešenjima i međunarodnim standardima, posebno sa načelima i pravilima Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda“<sup>151</sup>. O ovome će biti reči u narednom odeljku ovog rada.

#### 4.2. Nacrt novog ZUP-a – normativni okvir de lege ferenda

Nova rešenja koja uvodi Nacrt ZUP-a<sup>152</sup> trebalo bi da obezbede, u skladu sa tendencijama u svetu, „pojednostavljenje i ubrzanje opšte upravne procedure; modernizovanje procesnih mehanizama ZUP-a; delotvornije zadovoljenje javnog interesa građana i pravnih lica u upravnim stvarima – lakše i potpunije ostvarenje i zaštitu kako zakonitosti, tako i slobode i prava građana u procesu neposredne primene propisa u upravnoj materiji“<sup>153</sup>.

Ovo bi, pre svega, trebalo da se omogući proširenjem predmeta ZUP-a i na ostale aktivnosti uprave, a ne samo – kao do sada – na donošenje upravnih akata u upravnim stvarima, shodno promenjenom shvatanju uloge uprave u društvu i širenjem njenih ovlašćenja<sup>154</sup>. Logiku proširenog predmeta upravnog postupka prati i novouvedena definicija upravne stvari<sup>155</sup>. Predložena definicija je u velikoj meri usklađena sa evropskim rešenjima<sup>156</sup>. Budući da važeći ZUP ne definiše upravnu stvar, uvođenje jedne ovakve definicije, koja bi trebalo da spreči nedoumice i potencijalne zloupotrebe u praksi, svakako treba pozdraviti. Međutim, imajući u vidu činjenicu da se ovakvim shvatanjem upravne stvari odstupa od definicije koju nudi Zakon o

<sup>149</sup> U periodu od 2010. do 2013. godine, čak 25% ustanovljenih povreda EKLJP-e odnosilo se na neizvršavanje upravnih ili sudskih odluka, Multi Donor Trust Fund for Justice Sector Support in Serbia, Serbia Justice Functional Review, <http://www.mdtfjss.org.rs/sjfr/en/external-performance/3-3e-quality-in-decision-making-in-cases>, očitavanje 29. 08. 2015.

<sup>150</sup> Council of Europe (bel. 38), s. 38.

<sup>151</sup> Obrazloženje uz Nacrt novog ZUP-a od 28. 05. 2015. (Obrazloženje), s. 1.

<sup>152</sup> U radu je korišćen tekst Nacrta od avgusta 2015. godine, koji je izmenjen u skladu sa rezultatima javne rasprave povodom Nacrta novog ZUP-a, sprovedene u periodu od 19. do 26. 06. 2015.

<sup>153</sup> Tomić (bel. 11), ss. 339-340.

<sup>154</sup> Domašaj primene ZUP-a proširen je tako da osim rešavanja o upravnim stvarima obuhvati i upravne ugovore (koji se uvode kao novi pravni institut), preduzimanje upravnih radnji, kao i pružanje javnih usluga. Obrazloženje (bel. 151), s. 68.

<sup>155</sup> Nacrt ZUP-a u čl. 2 (bel. 152) upravnu stvar definiše kao „pojedinačn[u] situacij[u] u kojoj nadležni organ, neposredno primenjujući zakone, druge propise i opšte akte, *pravno ili faktički* (kurziv B.T.) utiče na položaj stranke tako što donosi upravne akte, zaključuje upravne ugovore, preduzima upravne radnje i pruža javne usluge“, ali i kao „svaku drugu situaciju koja je zakonom određena kao upravna stvar.“

<sup>156</sup> Za razliku od domaćeg rešenja, predmet upravnog postupka iz čl. 11 Preporuke o dobroj upravi obuhvata i tzv. „regulatorne akte“, opšteg karaktera, dostupno na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877>, očitavanje 28. 08. 2015.

upravnim sporovima (ZUS)<sup>157</sup>, ostaje da se vidi da li će ovo zakonsko rešenje predstavljati oslonac ili, pak, prouzokovati dodatnu konfuziju i probleme u radu organa uprave.

Novine u pogledu osnovnih načela se, pre svega, tiču pitanja odnosa ZUP-a i posebnih propisa, pa samim tim i statusa, odnosno značaja ovih načela u pravnom režimu upravnog postupka. Tako, „pojedina pitanja upravnog postupka mogu posebnim zakonom drukčije da se urede ako je to u pojedinim upravnim oblastima neophodno, ako je to u saglasnosti sa osnovnim načelima određenim ovim zakonom i ne smanjuje nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka zajemčenih ovim zakonom“<sup>158</sup>. Ovim rešenjem teži se, dakle, obezbeđivanju veće usklađenosti opšteg i posebnih upravnih postupaka i najpotpunijoj mogućoj zaštiti pojedinačnih prava i interesa stranaka. U prilog tome govori i odredba iz čl. 220 Nacrta, kojom se predviđa da će svi posebni zakoni kojima se u pojedinim upravnim oblastima pojedina pitanja drukčije uređuju, biti usklađena sa odredbama ZUP-a u roku od 12 meseci od početka njegove primene.

Ostale izmene odnose se na modifikaciju načela koja su već prisutna u važećem ZUP-u, ali i uvođenje potpuno novih načela. Tako se načelo zakonitosti proširuje novouvedenim načelom predvidivosti<sup>159</sup>. U skladu sa ovim načelom, nadležni organ je obavezan da, prilikom rešavanja u upravnim stvarima, osim o relevantnim propisima, vodi računa i o ranijim odlukama donetim u istim ili sličnim upravnim stvarima. Cilj ovog rešenja jeste da se „unaprede pravna sigurnost i izvesnost za stranke“, a da se upravna praksa „što je moguće više ustalji i ujednači“<sup>160</sup>. U vezi sa tim je i obaveza nadležnog organa da u obrazloženju rešenja navede i razloge zbog kojih je odstupio od rešenja koja je ranije donosio u istim ili sličnim upravnim stvarima. (čl. 147 st. 4 Nacrta). Ovim se odstupilo od prvobitne verzije ovog načela, naslovljenog „načelo zaštite legitimnih očekivanja stranaka“, koje je *obavezivalo* nadležni organ da postupa u skladu sa ranijim odlukama u istim ili sličnim stvarima<sup>161</sup>. Budući da bi na taj način, praktično, u upravni postupak bila uvedena neka vrsta precedentnog prava, karakteristična za *common law* sistem i potpuno strana pravnoj tradiciji u Srbiji, ovakvo rešenje – koje je bilo predmet oštre kritike stručnjaka – smatram mnogo primerenijim smislu evropskog načela zaštite legitimnih očekivanja.

Zaštita zakonitosti, predvidivost i pravna sigurnost u upravnom postupku bili su glavna motivacija pisaca Nacrta i prilikom uvođenja instituta garantnog akta (čl. 17-19), koji predstavlja svojevrsno „pravno obećanje“ stranci da će nadležni organ, na njen zahtev, doneti upravni akt određene sadržine. Kako bi se stranka zaštitila u slučaju da njena očekivanja budu izneverena i nadležni organ ne donese rešenje čija sadržina odgovara sadržini garantnog akta, na raspolaganju joj stoji žalba protiv takvog upravnog akta, a značajna je i odredba kojom se predviđa da nadležni organ prilikom donošenja upravnog akta može da odstupi od sadržine garantnog akta „ako je izmenjen pravni osnov na osnovu koga je garantni akt donet tako da je novi propis povoljniji za stranku“ (čl. 18 st. 2 tač. 4). Pri tome, predviđa se da garantni akt ne sme da bude suprotan javnom interesu, niti interesima trećih lica, što se ogleda i u mogućnosti da se garantni

<sup>157</sup> Čl. 5 Zakona o upravnim sporovima (ZUS), Sl. gl. RS 111/2009.

<sup>158</sup> Čl. 3 Nacrta ZUP-a (bel. 152).

<sup>159</sup> Čl. 5 Nacrta ZUP-a (bel. 152) glasi: „Organ postupa na osnovu zakona, drugih propisa i opštih akata. Kada je zakonom ovlašćen da odlučuje po slobodnoj oceni, organ odlučuje u granicama zakonom datog ovlašćenja i saglasno cilju zbog koga je ovlašćenje dato. Kada postupa u upravnoj stvari, organ vodi računa i o ranijim odlukama donetim u istim ili sličnim upravnim stvarima“.

<sup>160</sup> Obrazloženje (bel. 151), s. 67.

<sup>161</sup> Tomić (bel. 11), s. 341.

akt pobija žalbom od lica „koje smatra da bi mu donošenjem upravnog akta saglasno garantnom aktu bila povređena prava ili pravni interesi“ (čl. 19 st. 1).

Iz navedenog se čini nespornim da bi institut garantnog akta doprineo jačanju predvidivosti i zaštite stranke u postupku, ali se tu postavlja se pitanje u kojoj meri bi se uvođenje ovog instituta kosilo sa načelom samostalnosti organa u odlučivanju i da li će otvoriti vrata potencijalnim zloupotrebama u praksi.

U duhu dodatnog osnaženja načela zakonitosti je i novouvedena mogućnost da nadležni organ poništi, izmeni ili ukine pravosnažno rešenje na predlog Zaštitnika građana, radi njegovog usklađivanja sa zakonom (čl. 194)<sup>162</sup>. Imajući u vidu veliki značaj institucije Zaštitnika građana za unapređenje kvaliteta rada uprave i razvoj načela dobre uprave, smatram da bi ova odredba mogla dodatno da ojača i afirmiše njegovu ulogu u Srbiji. Zbog toga bi je trebalo modifikovati, tako da nadležni organ bude makar u obavezi da pruži adekvatno obrazloženje ukoliko ne smatra da treba da postupi po predlogu Zaštitnika građana, čime bi se sprečila samovolja i nesavesno postupanje organa.

Još jedno načelo koje ulazi u korpus evropskih principa dobre uprave našlo je svoje mesto i u osnovnim odredbama Nacrta novog ZUP-a. Reč je o načelu srazmernosti<sup>163</sup>, koje, kako je ranije prikazano, prožima pojedine odredbe važećeg ZUP-a, a prisutno je i u nekim drugim propisima. Međutim, izdvajanjem kao posebnog načela dodatno se naglašava njegov značaj u održavanju ravnoteže između zaštite prava i interesa stranaka i javnog interesa.

U sklopu načela zaštite prava stranaka i ostvarivanja javnog interesa (čl. 7) uvedene su izmene kojima se teži osnaženju procesne pozicije stranke i njenoj dodatnoj zaštiti. Tako, ukoliko u toku postupka budu izmenjeni propisi na osnovu kojih organ postupa, predviđa se njegova obaveza da o tome informiše stranku (st. 3). Osim toga, uvodi se i obaveza nadležnog organa da po službenoj dužnosti vodi računa o tome da „neznanje i neukost stranke i drugog učesnika u postupku ne bude na štetu prava koja im pripadaju.“

Tvorci Nacrta uvode niz odredaba koje bi trebalo da doprinesu tome da se upravni postupak pojednostavi, ubrza i spreči nepotrebno i neopravdano odugovlačenje – u duhu evropskog standarda okončanja postupka u razumnom vremenskom roku. U tom kontekstu, ključnu ulogu igra načelo delotvornosti i ekonomičnosti postupka (čl. 8)<sup>164</sup>.

<sup>162</sup> Čl. 194 Nacrta ZUP-a (bel. 152) propisuje: „Na predlog Zaštitnika građana, organ može, radi usklađivanja sa zakonom, novim rešenjem da poništi, ukine ili izmeni svoje pravosnažno rešenje, ako stranka o čijim je pravima ili obavezama odlučeno, kao i protivna stranka, na to pristanu i ako se time ne vredi interes trećeg lica. Ako organ ne smatra da treba da postupi po predlogu Zaštitnika građana, njega odmah o tome obaveštava. [...] Poništavanje, ukidanje ili menjanje rešenja na predlog Zaštitnika građana nije ograničeno rokom.“

<sup>163</sup> Čl. 6 Nacrta ZUP-a (bel. 152): „Organ može da ograniči pravo stranke ili da utiče na njen pravni interes samo postupanjem koje je neophodno da se njime ostvari svrha propisa i samo ako ta svrha ne može da se ostvari drukčijim postupanjem kojim bi se manje ograničavala prava ili u manjoj meri uticalo na pravni interes stranke. (st. 1) Kada se stranci i drugom učesniku u postupku nalaže obaveza, organ je dužan da primeni one od propisanih mera koje su po njih povoljnije ako se i njima ostvaruje svrha propisa.“ (st. 2).

<sup>164</sup> Načelo delotvornosti i ekonomičnosti glasi: „Organ je dužan da strankama omogući da uspešno i celovito ostvare i zaštite prava i pravne interese (st. 1). Postupak se vodi bez odugovlačenja i uz što manje troškova po stranku i drugog učesnika u postupku, ali tako da se izvedu svi dokazi potrebni za pravilno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja (st. 2). Organ je dužan da po službenoj dužnosti, u skladu sa zakonom, vrši uvid u podatke o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija, da ih pribavlja i obrađuje (st. 3). Organ može od stranke da zahteva samo

Značajne su izmene ovog načela koje predviđaju prebacivanje tereta pribavljanja podataka o kojima se vodi službena evidencija sa stranke na nadležni organ uprave, naročito imajući u vidu da je jedan od najčešćih vidova ispoljavanja loše uprave u Srbiji upravo nametanje stranci obaveze da pribavlja brojnu i različitu dokumentaciju i njeno „šetanje od šaltera do šaltera“, što iziskuje materijalne izdatke i dodatno usložnjava čitav postupak<sup>165</sup>. Ovo načelo dodatno je razrađeno u čl. 109 Nacrta. Osim toga, čl. 214 uvodi prekršajnu odgovornost odgovornog lica u organu koji vodi postupak, odgovornog lica u zamoljenom organu, kao i ovlašćenog službenog lica, koji se ogluše o svoju obavezu da ove podatke pribavljaju i obrađuju, u skladu sa gore navedenim članom. Na taj način bi trebalo da se osigura poštovanje ove obaveze od organa uprave u praksi. Praktičan značaj ovog načela, međutim, umnogome će zavisiti od koordinacije i međusobne saradnje organa koji vrše upravna ovlašćenja, što u Srbiji još uvek predstavlja jedan od „kočničara“ reforme javne uprave<sup>166</sup>.

Najzad, o značaju koji tvorcima Nacrta pridaju načelu delotvornosti i ekonomičnosti govore i prelazne i završne odredbe, kojima je predviđeno da pomenuti čl. 8, 109 i 214 počinju da se primenjuju danom stupanja na snagu ovog zakona, za razliku od svih ostalih odredaba, koje će se primenjivati 12 meseci od dana stupanja na snagu. (čl. 223). Osim toga, u čl. 221 Nacrta novog ZUP-a propisano je da „do stupanja na snagu ovog zakona prestaju da važe odredbe zakona i drugih propisa prema kojima se ustanovljava obaveza za stranku i drugog učesnika u postupku da organu dostavljaju podatke o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija, suprotno odredbama čl. 8 i 109 ovog zakona“.

Još jedna novina koja je uvedena s namerom da unapredi efikasnost i ekspeditivnost postupka uz istovremeno „bitno poboljšanje položaja stranke u odnosima sa nadležnim organima“<sup>167</sup>, jeste institut „jedinstvenog upravnog mesta“ (čl. 41). Ovaj institut, smešten u okviru podnaslova „saradnja i službena pomoć“, zamišljen je kao neka vrsta posrednika između nadležnih organa i stranke, ali i mesto na kojem stranka može da pribavi sve informacije od značaja za upravni postupak. Uprkos evidentnoj zamisli da se postupak ubrza, koncentriše i pojednostavi za stranku, iz formulacije člana nije najjasnije da li je reč o posebnom organu ili, pak, nekakvom elektronskom portalu, kao što je recimo Portal eUprava, koji predstavlja svojevrsnu magistralu koja povezuje različite organe uprave<sup>168</sup>. Osim toga, zbog činjenice da se uvođenjem ovakvog rešenja ne zadire u nadležnost organa da u konkretnoj stvari postupaju, kao ni u pravo stranke da se obraća direktno nadležnom organu, na planu pojednostavljenja postupka suštinski se ne menja mnogo<sup>169</sup>. Zbog svega navedenog, stiže se utisak da je samo prepisana odredba iz hrvatskog Zakona o općem upravnom postupku<sup>170</sup> kojom je regulisan ovaj institut, a koja je i od tamošnje akademske javnosti kritikovana iz istih razloga<sup>171</sup>.

---

podatke koji su neophodni za njenu identifikaciju i dokumente koji potvrđuju činjenice o kojima se ne vodi službena evidencija (st. 4)“.

<sup>165</sup> Jedan šalter – puno želja, Politika Online, <http://www.politika.rs/pogledi/Miroslav-Lazanski/Jedan-salter--puno-zelja.lt.html>, očitavanje 25. 08. 2015.

<sup>166</sup> Strategija RJU (bel. 7), ss. 13, 19, 21 i 26.

<sup>167</sup> Obrazloženje (bel. 151), s. 4.

<sup>168</sup> Portal eUprava dostupan na: <http://www.euprava.gov.rs/?alphabet=cyr>.

<sup>169</sup> Ovoj odredbi deo stručne javnosti uputio je kritike i zbog toga što je reč o odredbi organizacionog karaktera, kojoj „nema mesta u zakonu kojim se uređuje upravni postupak“, Vučetić (bel. 71), s. 186.

<sup>170</sup> Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09.

<sup>171</sup> I. Koprić, *Upoznavanje s novim Zakonom o općem upravnom postupku*, Zagreb 2010, ss. 19-20.

U kontekstu načela delotvornosti i ekonomičnosti treba pomenuti i pozdraviti brojne odredbe o elektronskoj komunikaciji koje su, mahom, predviđene u odredbama o opštenju između organa i stranaka (čl. 56-67 Nacrta), i koje, kao bitan vid modernizacije javne uprave<sup>172</sup>, trasiraju pravac daljeg razvoja elektronske uprave u Srbiji.

Nacrtom novog ZUP-a, načelo saslušanja stranke iz važećeg zakona formulisano je kao pravo stranke na izjašnjenje (čl. 11). U vezi sa ovim načelom su i novouvedena rešenja koja se odnose na „obaveštavanje“ stranke. Institut obaveštavanja (čl. 68-83 Nacrta) je, izgleda, takođe inspirisan hrvatskim ZUP-om<sup>173</sup> i predstavlja širi pojam od instituta dostavljanja<sup>174</sup>. Međutim, problem jasnog razgraničenja između novog instituta obaveštavanja – koje može biti i formalno i neformalno – i tradicionalnog instituta dostavljanja – koje je uvek formalno – izazvalo je nedoumice u stručnim i akademskim krugovima na javnoj raspravi<sup>175</sup>, tako da postoji osnovana bojazan da će i u početku primene novog zakona predstavljati kamen spoticanja organa uprave u praksi.

U cilju približavanja evropskim principima otvorenosti i transparentnosti organa uprave, u Nacrtu ZUP-a se predviđa novo načelo o pristupu informacijama i zaštiti podataka (čl. 14)<sup>176</sup>. Pomenuto načelo detaljnije je razrađeno u sklopu odredaba Nacrta kojima se reguliše razgledanje spisa i obaveštavanje o toku postupka (čl. 66-67) i ide za tim da stranci garantuje potpunu i pravovremenu informisanost o toku čitavog postupka i o svim relevantnim činjenicama i okolnostima koji mogu biti od uticaja na njena prava ili procesni položaj. Osim pitanja praktičnog značaja ovog načela<sup>177</sup>, problematične su i odredbe koje nalažu dokazivanje pravnog interesa radi ostvarivanja prava na razgledanje spisa i obaveštavanje o toku postupka, kojima se odstupa od pravila o pretpostavljenom pravnom interesu iz pomenutog zakona – na šta je u više navrata ukazivao i Poverenik za informacije od javnog značaja<sup>178</sup>. U poslednjoj verziji Nacrta je učinjen pokušaj da se „ublaži“ problematična odredba koja pravo trećih lica na razgledanje spisa uslovljava dokazivanjem pravnog interesa, naglašavanjem da se time „ne dira u prava trećih lica u smislu zakona kojim se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja“ (čl. 66 st. 3). Međutim, već naredni član može da unese zabunu prilikom odlučivanja u praksi, propisujući da organ može „od trećeg lica da zatraži da u pisanom obliku ili usmeno obrazloži svoj pravni interes“. Takođe, i pravo stranke, zainteresovanog organa i trećeg lica da budu obavešteni o toku postupka, uslovljeno je obavezom da dokažu svoj pravni interes. (čl. 66 st. 7).

<sup>172</sup> Tomić (bel. 11), s. 345.

<sup>173</sup> Koprić (bel. 171), ss. 27-29.

<sup>174</sup> Obaveštavanje podrazumeva „radnju kojom organ izveštava stranku i drugog učesnika o postupanju u upravnoj stvari“ i to na način koji treba da obezbedi pravnu zaštitu stranke, javnost obaveštavanja, ekonomičnost prilikom trošenja sredstava i jednostavnost u postupku“. Čl. 68 st. 3 Nacrta ZUP-a (bel. 152).

<sup>175</sup> Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi za Zakon o opštem upravnom postupku, dostupno na: <http://www.mduls.gov.rs/dokumenta-zakoni-javne-rasprave.php>, očitavanje 10. 09. 2015.

<sup>176</sup> Navedeno načelo predviđa: „Organ je dužan da omogući pristup informacijama od javnog značaja u skladu sa zakonom. Tajni i lični podaci u postupku štite se u skladu sa zakonom“.

<sup>177</sup> Naime, ova obaveza svih organa javne vlasti već postoji u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Up. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Sl. gl. RS 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010.

<sup>178</sup> R. Šabić, Trčanje u mestu, Politika, <http://www.politika.rs/pogledi/Rodoljub-SHabic/Trcanje-u-mestu09876.lt.html>, očitavanje 20. 08. 2015.

Smatram da je u poslednjoj verziji Nacrta napravljen pomak na planu usklađivanja ove odredbe sa pomenutim zakonom kojim se uređuje pristup informacijama od javnog značaja, ali još uvek ne u dovoljnoj meri. Bilo bi korisno da se ova odredba dodatno precizira i prilagodi, kako se organima ne bi ostavljao prostor za zloupotrebe i arbitrerno odlučivanje, a ovo načelo dodatno približilo evropskom standardu transparentnosti u postupku.

Stavljanje stranci na raspolaganje pravnih sredstava protiv nezakonitih i necelishodnih upravnih akata treba da omogući njenu efikasniju i potpuniju zaštitu i da preventivno deluje na sprečavanje takvih povreda ubuduće. Na tom planu, značajna je novina koja se tiče načela o pravu na žalbu i prigovor (čl. 12), kojim se u domaći upravni postupak uvodi prigovor kao novo redovno pravno sredstvo i koji je detaljnije uređen čl. 153-156 Nacrta.

Stranka (i nadležni državni organi) imaju pravo da izjave prigovor u slučaju neispunjenja obaveza iz upravnog ugovora – takođe novog pravnog instituta (čl. 23) – zbog upravne radnje (čl. 26) i zbog načina pružanja javnih usluga (čl. 30) – i to ukoliko nije moguće izjaviti drugo pravno sredstvo u upravnom postupku. Rečju, u svim onim slučajevima postupanja organa uprave koji se ne odnose na donošenje, odnosno propuštanje donošenja upravnog akta.

Prigovor je, za razliku od žalbe, *remonstrativan* pravni lek, budući da se izjavljuje i o njemu odlučuje rukovodilac organa na čije se postupanje odnosi. Kako se o prigovoru donosi rešenje, na njega je moguće izjaviti žalbu, odnosno pokrenuti upravni spor ukoliko žalba ne može da se izjavi. Uvođenje prigovora odgovara ideji proširenog predmeta upravnog postupka. Međutim, zbog činjenice da se na ovaj način, posredno, odstupa od tradicionalnog načela dvostepenosti – budući da se u pojedinim slučajevima „ugrađuje“ još jedan pravni stepen<sup>179</sup> – koji stranci ne stoji na raspolaganju protiv rešenja - postavlja se pitanje koliko je ovakva zakonska solucija u duhu težnje za većom koherentnošću i ekspeditivnošću upravnog postupka.

Jačanju načela o pravu stranke na (delotvorno) pravno sredstvo, u duhu Konvencije i relevantnih dokumenata SE, treba da doprinese novouvedeni razlog za poništavanje konačnog rešenja – ako rešenje uopšte ne sadrži ili sadrži pogrešno uputstvo o pravnom sredstvu (čl. 191 st. 1 tač. 11)<sup>180</sup>. Odlukom pisaca Nacrta da se u sklopu odredaba o osnovnim načelima ne nađe i načelo o upotrebi jezika i pisma, ne umanjuje se nivo pravne zaštite stranaka u drugih učesnika u postupku, budući da je odredba o upotrebi jezika i pisma iz čl. 16 važećeg ZUP-a našla svoje mesto – u istovetnom obliku – u odredbi čl. 4, odnosno čl. 55 Nacrta. Osim toga, potonji član u st. 2 predviđa da „osoba sa invaliditetom ima pravo da opšti i prati tok postupka preko tumača, ili na drugi odgovarajući način“, čime se dodatno doprinosi ravnopravnom položaju stranaka i zabrani diskriminacije. Međutim, na ovom mestu stoji slična primedba kao u pogledu načela srazmernosti – zbog značaja koji pravo stranke da se u postupku koristi svojim jezikom i pismom, kao nužna pretpostavka njenog aktivnog angažmana, ima u režimu upravnog postupka u Srbiji, ali i u uporednom pravu, smatram da ga je možda ipak trebalo izdvojiti kao jedno od temeljnih načela upravnog postupka. Takođe, mišljenja sam da je trebalo zadržati rešenje iz prethodne verzije Nacrta, po kojoj je povreda prava na upotrebu svog jezika i pisma u postupku

<sup>179</sup> Čl. 156 st. 4 Nacrta ZUP-a (bel. 152): „Protiv rešenja kojim je odlučeno o žalbi protiv rešenja o prigovoru može da se pokrene upravni spor“. Obrazloženje (bel. 151), s. 6.

<sup>180</sup> *Ibid*, s. 9.

bilo predviđeno kao jedan od razloga za ponavljanje postupka, čime se dodatno jemči postupanje u skladu sa ovim načelom<sup>181</sup>.

Na posletku, navodim još jednu odredbu za koju držim da dodatno naglašava neophodnost usklađivanja domaćeg upravnog postupka sa pravilima iz EKLJP-e i standardima iz akata Komiteta ministara. Reč je o čl. 184 st. 1 tač. 12 Nacrta novog ZUP-a kojim se, po ugledu na rešenje ZUS-a<sup>182</sup>, kao novi razlog za ponavljanje postupka predviđa: „ako je Evropski sud za ljudska prava u istoj upravnoj stvari naknadno utvrdio da su prava ili slobode podnosioca predstavke povređena ili uskraćena“. U skladu sa tim je i računanje rokova za ponavljanje koji, u ovom slučaju, iznose šest meseci od dana objavljivanja odluke Evropskog suda za ljudska prava u Službenom glasniku Republike Srbije<sup>183</sup>.

## 5. Zaključna razmatranja

Analiza važećeg ZUP-a - ključnog normativnog akta u oblasti upravnog postupka - pokazuje da su temeljni standardi dobre uprave integrisani u naš pravni sistem. Načelo zakonitosti, zaštite prava stranaka i zaštite javnog interesa, načelo dvostepenosti (pravo na žalbu), pružanje pomoći stranci i saslušanje stranke, načelo samostalnosti organa, (slobodne) ocene dokaza i načelo istine, načela efikasnosti i ekonomičnosti, upotrebe jezika i pisma i načelo pravosnažnosti rešenja, principi su dobre uprave sadržani u osnovnim načelima ZUP-a. Ugrađivanjem krunskih principa dobre uprave u osnovna načela iskazuje intenciju zakonodavca da njima upodobi celokupan režim upravnog postupka, imajući u vidu da su načela „uporišne tačke najviše socijalne vrednosti iz kojih proizlaze ostale, posebije regule, odnosno sa kojima druga, uža pravila toga miljea moraju neizostavno da budu u harmoniji, da im se pokoravaju“<sup>184</sup>.

Ostala načela koja su u samoj biti evropskog koncepta dobre uprave – kao što su načelo srazmernosti, pristupa spisima predmeta, kao i zaštite legitimnih očekivanja – nisu kao takva posebno izdvojena i naznačena, ali detaljnim pregledom zakonskih odredaba, moguće je prepoznati njihove elemente u, recimo, članovima koji uređuju administrativno izvršenje, prelaznim i završnim odredbama, i sl. Dakle, najvažniji pravni akt kojim se uređuje upravni postupak je saglasan sa standardima dobre uprave, onako kako ih vide EKLJP i preporuke Komiteta ministara SE.

Normativni nivo garantovanja dobre uprave u velikoj je nesaglasnosti sa praksom, što potvrđuje i poslednji izveštaj Zaštitnika građana. Čestim i neopravdanim odugovlačenjem u sprovođenju upravnog postupka i donošenju rešenja, odnosno potpunim izostankom rešenja (problem „čutanja uprave“), prekomernim opterećivanjem stranaka usled komplikovanosti procedura i obaveze pribavljanja brojne dokumentacije za ostvarenje nekog prava, neizvršavanjem pravosnažnih sudskih odluka i sl. poništavaju se pravilno definisane norme o dobroj upravi i pokazuju da se promena ka boljoj i kvalitetnijoj upravi odigrala na nivou norme, a izostala na nivou primene – u svakodnevnim upravnim postupcima. Evidentno je da taj raskorak norme i stvarnosti mora biti rešen, kako bi ono što se smatra dobrom upravom bilo oživotvoreno.

<sup>181</sup> Čl. 247 st. 1 tač. 7 Nacrta ZUP-a od 28. 5. 2015, dostupan na: <http://www.mduls.gov.rs/dokumenta-zakoni-javne-rasprave.php>, očitavanje 20. 08. 2015.

<sup>182</sup> Čl. 56 st. 1 tač. 7 ZUS-a (bel. 157).

<sup>183</sup> Up. sa čl. 57 ZUS-a (bel. 157).

<sup>184</sup> Z. Tomić, Pravna načela i ustavnost: ka evropskom pravnom prostoru, *Politika*, Beograd 2003, s. (69. i dalje) 69.



Kao lek za navedene probleme, zagovornici donošenja novog ZUP-a predlažu uvođenje novih načela – predvidivosti, srazmernosti i pristupa informacijama i zaštite podataka – odnosno unapređenje postojećih, zatim stvaranje preduslova za modernizaciju i zaživljavanje elektronske uprave, prekršajnu odgovornost nadležnih organa, kao i neke nove institute, koji bi trasirali put bržoj, jednostavnijoj i transparentnijoj upravnoj proceduri, a domaće zakonodavstvo dodatno približili standardima SE. Većina predloženih zakonskih rešenja bi, ukoliko se obezbedi njihova adekvatna primena u praksi, zaista i mogla tome da doprinese.

Međutim, nemaju sve novine iz Nacrta podjednaki potencijal da unesu suštinske izmene u režim upravnog postupka Republike Srbije. Naime, pojedine odredbe predstavljaju preuzimanje inostranih rešenja bez adekvatne razrade – što je npr. slučaj sa institutom jedinstvenog upravnog mesta – dok druga, kao što su, primerice, odredbe kojima se uspostavlja prekršajna odgovornost određenih lica ili onih kojima se strankama nalaže pribavljanje različitih podataka kao uslov za ostvarenje nekog prava, iziskuju dodatno preciziranje ili izmenu posebnih propisa za uspešnu primenu u praksi. Zbog svega navedenog, važno je da se evropska načela, naročito ona koja predstavljaju novum u pravnom režimu upravnog postupka, adekvatno ugrade u zakonski tekst, ali tako da se obezbede uslovi za njihovu pravilnu i potpunu primenu u praksi i da se, ujedno, „prilagode realnim okolnostima u kojima domaća uprava obavlja svoju delatnost uz očuvanje pravila proverenih u višedecenijskoj praksi“<sup>185</sup>.

Kvalitetni zakonski propisi, usklađeni sa EKLjP-om i standardima iz preporuka Komiteta ministara, svakako su prvi korak na putu ka kvalitetnijoj upravi, boljoj i potpunijoj zaštiti prava građana i jačanju demokratičnosti i objektivne zakonitosti u društvu, ali ne i dovoljan. Poučeni iskustvom iz upravne prakse, jasno je da aktivnosti na ovom polju treba usmeriti ka instrumentima za ostvarivanje proklamovanih načela. Kvalitetom organizacije upravnog aparata, respektabilnih propisa, finansijskih sredstava, dejstvom političkih činilaca u pravcu principa dobre uprave, ličnom kreacijom oslonjenom na tradiciju i aktuelne uslove u kojima se traži i teži primeni dobre uprave, kao i radom na ujednačavanju upravne i upravno-sudske prakse – moguće je ostvariti sinergijski efekat, što se ističe i u Preporuci Komiteta ministara o dobroj upravi.

---

<sup>185</sup> Vučetić (bel. 71), s. 183.