

Milica Adamović*

Novine koje donosi Zakon o opštem upravnom postupku u Republici Srbiji

Sadržaj

1. Uvod
2. Proširivanje predmeta ZUP
3. Novouvedena i izmenjena načela ZUP
4. Garantni akt
5. Upravni ugovori
6. Upravne radnje
7. Pružanje javnih usluga
8. Prigovor
9. Jedinstveno upravno mesto
10. Komunikacija organa i stranaka u postupku
11. Popunjavanje pravnih praznina i novine u sistemu vanrednih pravnih sredstava
12. Zaključak

1. Uvod

Normiranje procesnih pravila u skladu sa kojima su dužni da postupaju organi uprave i drugi subjekti sa javnim ovlašćenjima su nezaobilazna pretpostavka pravne države. Ključni pravni oslonac javne uprave u svakoj uređenoj, efikasnoj i delotvornoj državi je propis koji uređuje opšti upravni postupak. U Republici Srbiji je Ukazom Predsednika Republike od 1. marta 2016. godine proglašen novi *Zakon o opštem upravnom postupku*¹ (u daljem tekstu: novi ZUP), koji je donela Narodna skupština Republike Srbije 29. februara 2016. godine. Početkom primene novog ZUP, od 1. juna 2017. godine, prestaje da važi Zakon o opštem upravnom postupku² (u daljem tekstu: stari ZUP), donet u vreme Savezne Republike Jugoslavije. Iako je u stručnoj javnosti vladao opšteprihvaćen stav da je stari ZUP po svom kvalitetu i sprovodivosti uspešno prevazilazio specifičnosti i potrebe trenutnih okolnosti, glavni razlog donošenja novog ZUP je potreba usklađivanja normativnih rešenja u ovoj oblasti sa uporednopravnim rešenjima i međunarodnim standardima, posebno sa načelima i pravilima Evropske konvencije za zaštitu

* Autorka je samostalni savetnik u Ministarstvu finansija, Upravi carina u Republici Srbiji. Stavovi izneti u radu predstavljaju lični stav autora, a ne državnog organa u kom je zaposlena.

¹ *Sl. gl. RS 18/16.*

² *Sl. l. SRJ 3/97 i 31/01.*

ljudskih prava i osnovnih sloboda³ i principima Evropskog administrativnog prostora⁴. Donošenje novog ZUP predstavlja i ispunjenje aktivnosti u okviru posebnog cilja povećanja pravne sigurnosti i unapređenja poslovnog okruženja i kvaliteta pružanja javnih usluga, predviđene Akcionim planom za sprovođenje Strategije reforme javne uprave. Prema navodima predlagača, *osnovni ciljevi Zakona su*: modernizovanje upravnog postupka, činjenje ovog postupka efikasnijim i njegovo pojednostavljenje i posebno smanjenje broja nepotrebnih upravnih postupaka i procedura; delotvornije ostvarivanje javnog interesa i pojedinačnih interesa građana i pravnih lica u upravnim stvarima; lakše i potpunije ostvarenje i zaštita kako zakonitosti, tako i sloboda i prava građana u procesu neposredne primene propisa u upravnoj materiji; uspostavljanje javne uprave koja je orijentisana ka građanima, pružajući im usluge u skladu sa potrebama korisnika, garantujući kvalitet i pristupačnost javnih usluga; povećanje pravne sigurnosti i unapređenje poslovnog okruženja i kvaliteta pružanja javnih usluga; nomotetičko poboljšanje, jezičko pojednostavljenje pri formulaciji normi i logičnija sistematika zakonskih odredbi. Vacatio legis od više od godinu dana je ocenjen kao dovoljan za realizaciju obuka državnih službenika, edukaciju stranaka i građana, potrebne informacione i organizacione promene, uspostavljanje službenih evidencija neophodnih za početak primene novog ZUP.

U ovom radu će biti analizirane novine koje donosi novi ZUP, a koje imaju značajan efekat imajući u vidu činjenicu da se odnose na sve građane i privredne subjekte Republike Srbije, kao i spremnost organa i imaoca javnih ovlašćenja da ih primene. Inovacije koje donosi novi ZUP možemo posmatrati kroz sledeće najvažnije novine i to: proširivanje pojma upravne stvari, uvođenjem novih načela, uvođenjem garantnog akta, upravnih ugovora, upravnih radnji, pružanja javnih usluga, izmene u komunikaciji organa i stranaka, normiranje osnova jedinstvenog upravnog mesta, predviđanjem prigovora kao jednog potpuno novog pravnog sredstva i novina u sistemu vanrednih pravnih sredstava.

2. Proširivanje predmeta ZUP

S obzirom da je ZUP procesni zakon jer propisuje proceduralna pravila koja se moraju primenjivati prilikom odlučivanja u upravnim stvarima, predmet novog ZUP je znatno proširen, jer procesna pravila u njemu sadržana obavezuju državne i nedržavne subjekte kada donose *upravne akte, garantne akte, zaključuju upravne ugovore, preduzimaju upravne radnje i pružaju javne usluge*, čime je određen i pojam upravne stvari⁵. Dakle, za razliku od starog ZUP koji nije

³ Republika Srbija je ratifikovala Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda 2003.

⁴ EU nema politiku prema državama članicama u oblasti javne uprave. Predmet regulative EU u administrativnom domenu su uglavnom samo institucije potrebne za sprovođenje direktiva EU. Osnivački ugovori, međutim, definišu određena pravna načela, koja Evropski sud pravde dodatno razvija i definiše kroz svoju praksu. Ova opšta pravna načela u svom radu su dužne da poštuju sve institucije i agencije EU. Kroz praksu Evropskog suda pravde, a zatim i nacionalnog upravnog sudstva, kao i stalne kontakte i saradnju država članica u oblasti javne uprave ova načela, proširuju se i na uprave država članica. Zajedno sa drugim načelima koja su zajednička za uređene demokratske sisteme unutar EU, ova opšta pravna načela predstavljaju osnovne karakteristike Evropskog administrativnog prostora.

⁵ Čl. 2 Zakona o opštem upravnom postupku (bel. 1), pod upravnom stvari podrazumeva pojedinačnu situaciju u kojoj organ, neposredno primenjujući zakone, druge propise i opšte akte, pravno ili faktički utiče na položaj stranke tako što donosi upravne akte, donosi garantne akte, zaključuje upravne ugovore, preduzima upravne radnje i pruža javne usluge. Dok su prema starom ZUP (bel. 2) bili dužni da postupaju državni organi kad u upravnim stvarima, neposredno primenjujući propise, rešavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkog lica, pravnog lica

sadržavao eksplicitnu definiciju upravne stvari, novi ZUP to čini i uvodi u pravni sistem Republike Srbije garantne akte i upravne ugovore kao potpuno nove institute, istovremeno proširujući pojam upravne stvari i na upravne radnje i javne usluge.

Ovako određen pojam upravne stvari je širi od onog određenog u Zakonu o upravnim sporovima koji se odnosi na izdavanje upravnih akata⁶, što postavlja pitanje istovremene egzistencije šireg i užeg pojma upravne stvari u pravnom sistemu. Novi ZUP pojam upravne stvari ograničava na upravni postupak dok će u upravnom sporu moći biti osporeni samo upravni akti koji su konačni u upravnom postupku. Drugim rečima, u odnosu na druge vrste upravnog postupanja nije moguće neposredno pokrenuti upravni spor, već će u odnosu na njih biti moguće uložiti prigovor, novo pravno sredstvo koje uvodi novi ZUP. U zavisnosti od položaja organa koji je odlučio o prigovoru upravnim aktom, isti može biti napadnut žalbom u upravnom postupku, odnosno tužbom u upravnom sporu.

Takođe, u vezi odnosa opšteg i posebnog upravnog postupka, novi ZUP je podignut na nivo osnovnog zakona određujući da se pojedina pitanja upravnog postupka mogu urediti posebnim zakonom pod tri kumulativna uslova da je to u pojedinim upravnim oblastima *neophodno*, ukoliko je u *saglasnosti sa osnovnim načelima* određenim u novom ZUP i ukoliko se *ne smanjuje* nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka zajemčenih novim ZUP⁷. Usled postojanja velikog broja posebnih zakona kojima su regulisani posebni upravni postupci na ovaj način zakonodavac je u velikoj meri povećao značaj odredaba novog ZUP. Navedeno podizanje novog ZUP na nivo osnovnog zakona⁸ za posledicu ima obavezu usklađivanja posebnih zakona kojima su uređena pojedina pitanja upravnog postupka sa novim ZUP, a rok za završetak ove aktivnosti je 1. jun 2018. godine dok je aktivnost usklađivanja poverena Koordinacionom telu⁹ Vlade. Opravdanost ovakvog rešenja se može pokazati kao problematična jer nalaže usklađivanje i onih posebnih zakona gde posebnost odnosa koji takav zakon reguliše zahteva da stranka ima manji nivo zaštite od onog koji predviđa novi ZUP. Potpuno je opravdano da u pojedinim oblastima gde posebnost odnosa to nalaže, rok za izjavljivanje žalbe bude kraći od 15 dana (kako to predviđa novi ZUP), poput oblasti koje podležu sanitarnom nadzoru¹⁰.

ili druge stranke, odnosno preduzeća i druge organizacije kojima su poverena javna ovlašćenja, kada obavljaju navedene poslove.

⁶ Čl. 5 Zakona o upravnim sporovima, *Sl. gl. RS 111/09*.

⁷ Dok je stari ZUP (bel. 2) predviđao da odredbe onih 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 starim ZUP.

⁸ U ustavnom poretku Republike Srbije ne postoji mogućnost uspostavljanja hijerarhijskog odnosa između zakona, gde bi pojedini zakoni zbog sistemskog karaktera pitanja koje uređuju imali jaču pravnu snagu u odnosu na druge zakone koji uređuju povezanu materiju, te su stoga svi zakoni Republike Srbije načelno jednake pravne snage. Ali kako ustavna norma predviđa da je pravni poredak jedinstven, otuda i rešenje novog ZUP kojim se ustanovljava obaveza zakona koji uređuju posebne oblasti da se usklade sa novim ZUP.

⁹ Odluka o obrazovanju Koordinacionog tela za usklađivanje posebnih zakona sa Zakonom o opštem upravnom postupku, *Sl. gl. RS 82/16*.

¹⁰ Oblasti koje podležu sanitarnom nadzoru su: zaštita stanovništva od zaraznih bolesti, zdravstvena ispravnost životnih namirnica i predmeta opšte upotrebe u proizvodnji, prometu i uvozu, javno snabdevanje stanovništva vodom za piće.

3. Novouvedena i izmenjena načela ZUP

Novi ZUP sadrži jedanaest osnovnih načela¹¹, od kojih je posebno, imajući u vidu novine koje donose, potrebno izdvojiti i razmotriti *načelo zakonitosti i predvidivosti, načelo srazmernosti, načelo pomoći stranci, načelo delotvornosti i ekonomičnosti*.

Načelo zakonitosti je dopunjeno *načelom predvidivosti* koje podrazumeva da organ kada postupa u upravnoj stvari vodi računa i o *ranijim odlukama* u istim ili sličnim upravnim stvarima. Na ovaj način novi ZUP nastoji da razradi ustavno načelo jednakosti pred zakonom, a da to ne predstavlja uvođenje precedentnog sistema jer se nadležni organi moraju oslanjati na ujednačenu praksu a ne isključivo na jednu odluku. S obzirom da primena novog ZUP tek predstoji, kao i da je potrebno određeno vreme primene da bi se razmatrali efekti novih rešenja, teoretski posmatrano načelo predvidivosti se može oceniti pozitivnim jer ono nastoji da otkloni različit tretman stranaka u istim ili sličnim upravnim postupcima.

Novo je i *načelo srazmernosti*¹² čija je suština da svako ograničenje prava i pravnih interesa stranke mora da bude srazmerno, odnosno najmanje moguće a da se njime postiže svrha zakona¹³. Prilikom primene ovog načela postupajući organ moraće odmeriti i uskladiti ostvarivanje javnog interesa i očuvanje pozicije stranke, očuvanje zajemčenih prava stranke i zakonitosti postupanja. Za stranke je uvođenje navedenog načela važno s obzirom da pojačava odgovornost organa prilikom odlučivanja o ograničavanju prava ili pravnog interesa odnosno uspostavljanja obaveze. Sa druge strane, u vezi sa eventualnom mogućnošću diskrecije postupajućeg organa predviđena je kontrola drugostepenog organa po žalbi i Upravnog suda u upravnom sporu koji će kontrolisati srazmernost između izabrane mere i postavljenog i ostvarenog zakonskog cilja kao elementa zakonitosti osporenog upravnog akta.

Obaveza organa da pazi da neznanje i neukost stranke ne budu na štetu prava koje im pripadaju kao i da upozori stranku ako sazna ili oceni da stranka ima osnova da ostvari određena prava, razrađeno kroz *načelo pomoći stranci*, poznato je i starom ZUP, dok novi ZUP pojačava obavezu organa i da informiše stranku ako u toku postupka dođe do izmene propisa koji je od značaja za postupanje u upravnoj stvari.

Načelo efikasnosti iz starog ZUP je ojačano načelom delotvornosti i dobilo novo ruho kao *načelo delotvornosti i ekonomičnosti* koje sadrži nekoliko aspekata. Prvo da je organ dužan da strankama omogući uspešno i celovito ostvarivanje i zaštitu prava i pravnih interesa, zatim da se postupak sprovodi bez odugovlačenja, čime se analogno sa drugim procesnim zakonima priznaje pravo stranke na vođenje postupka u razumnom roku i možda i najvažniji aspekt koji

¹¹ Čl. 5-15 Zakona o opštem upravnom postupku (bel. 1), predviđaju sledeća načela: zakonitosti i predvidivosti; srazmernosti; zaštite prava stranaka i ostvarivanja javnog interesa; pomoći stranci; delotvornosti i ekonomičnosti postupka; istine i slobodne ocene dokaza; prava stranke na izjašnjavanje; samostalnosti; prava na žalbu i prigovor; pravosnažnosti rešenja i pristupa informacijama i zaštite podataka.

¹² Čl. 6 Zakona o opštem upravnom postupku (bel. 1), 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. 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.

¹³ Načelo srazmernosti je delimično postojalo i u starom ZUP (bel. 2) i to u okviru načela zaštite prava građana i zaštite javnog interesa, gde je predviđeno da se u slučaju nametanja obaveze stranci prema njoj primenjuju mere koje su za nju povoljnije, a kojima se postiže cilj zakona.

podrazumeva oslobađanje stranke dužnosti pribavljanja onih podataka o kojima službene evidencije vode organi javne vlasti.¹⁴ Dakle organi su dužni po službenoj dužnosti da razmenjuju podatke iz službenih evidencija koje vode a koji su u konkretnom slučaju neophodni za vođenje postupka. Za stranke primena ovog načela, koja je počela nešto ranije u odnosu na primenu većine odredaba novog ZUP¹⁵, načelno podrazumeva značajnu uštedu vremena, novca i poboljšanje procesnog položaja stranke. Ovo načelo je dodatno razrađeno u odredbama koje uređuju dokazni postupak¹⁶ gde su propisani rokovi i način pribavljanja podataka od zamoljenog organa¹⁷. Ipak zakonodavac ostavlja mogućnost stranci da u postupcima koji se pokreću po zahtevu stranke, stranka sama pribavi *lične* podatke o činjenicama o kojima se vode službene evidencije, što mora izričito izjaviti. Formalnoppravno položaj stranke u dokaznom postupku je dodatno poboljšan usled činjenice da stranka *ne mora* da pribavi dokaze koje može da pribavi organ, kao ni uverenja i druge isprave koje organi nisu dužni da izdaju. Po prvi put je novim ZUP propisana *prekršajna odgovornost ovlašćenog službenog lica* koje ne postupi u skladu sa načelom delotvornosti i ekonomičnosti¹⁸. Primena navedenog načela je obavezujuća u svim upravnim oblastima postupanja, bez obzira na odredbe posebnih propisa koji ih uređuje. Da bi se izbegla situacija da posebni zakoni regulišu pribavljanje podataka o kojima službene evidencije vode organi javne vlasti, zakonodavac ide i korak više i predviđa da takve odredbe zakona i drugih propisa prestaju da važe istekom 90 dana od stupanja na snagu novog ZUP¹⁹. Treba istaći da će bez obzira na tehničku opremljenost organa koji vode službene evidencije (razmena podataka se može obavljati i elektronskim ali i tradionalnim putem) primena načela delotvornosti i ekonomičnosti rezultirati u *smanjenju* prihoda organa koji naplaćuju izdavanje raznih dokumenata. Međutim procena zakonodavca je da će gubitak prihoda organa biti manji od uštede

¹⁴ Čl. 9 st. 3 i 4 Zakona o opštem upravnom postupku (bel. 1) predviđa da je organ dužan po službenoj dužnosti, u skladu sa zakonom, vrši uvid u podatke o činjenicama neophodnim za odlučivanje o kojima se vodi službena evidencija, da ih pribavlja i obrađuje. Organ može od stranke da zahteva samo one podatke koji su neophodni za njenu identifikaciju i dokumente koji potvrđuju činjenice o kojima se ne vodi službena evidencija.

¹⁵ Prelaznim odredbama novog ZUP, u čl. 217 Zakona o opštem upravnom postupku (bel. 1), primena odredbe čl. 9 Zakona o opštem upravnom postupku počinje istekom 90 dana od dana stupanja na snagu zakona.

¹⁶ Čl. 103 Zakona o opštem upravnom postupku (bel. 1).

¹⁷ Čl. 103 st. 2 Zakona o opštem upravnom postupku (bel. 1), predviđa da ako službenu vodi drugi organ, organ koji vodi postupak dužan je da hitno zatraži podatke, a zamoljeni organ da besplatno ustupi podatke u roku od 15 dana, ako nije drukčije propisano. Ako se traženi podaci mogu dobiti elektronskim putem, zamoljeni organ ih dostavlja u najkraćem roku.

¹⁸ Kao primer neopravdanog troška sa kojim su se građani sretali može se navesti činjenica da je Izvod iz matične knjige rođenih, početkom primene Zakona o matičnim knjigama (*Sl. gl. RS 20/09*) krajem 2010. postao trajni dokument, ali su i pored toga neki organi zahtevali overene kopije tog izvoda koji predstavlja trošak građanima.

¹⁹ Konkretno, sa stanovišta primene posebnih procesnih zakona (kao što je, primera radi, Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji, *Sl. gl. RS 80/02, 84/02 - ispr. 23/03 - ispr. 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 - dr. zakon, 62/06 - dr. zakon, 63/06 - ispr. dr. zakona, 61/07, 20/09, 72/09 - dr. zakon, 53/10, 101/11, 2/12 - ispr. 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 91/15 - autentično tumačenje, 112/15, 15/16 i 108/16*) znači da odredbe čl. 51 navedenog zakona, kojima je propisano da u poreskom postupku teret dokaza snosi Poreska uprava - za činjenice na kojima se zasniva postojanje poreske obaveze, a poreski obveznik - za činjenice od uticaja na smanjenje ili ukidanje poreza, neće moći da se primenjuju nakon isteka roka od 90 dana od dana stupanja na snagu novog ZUP (bel. 2), budući da će istekom tog roka prestati da važe, jer je prema tim odredbama teret dokaza za određene činjenice na strani stranke bez obzira na to da li se radi o dokazima koje je po zakonu dužan da pribavi organ po službenoj dužnosti. Postupanje na način propisan citiranim odredbom Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji, a protivno odredbama novog ZUP, povlačilo bi prekršajnu odgovornost ovlašćenog službenog lica u Poreskoj upravi, saglasno članu 207 novog ZUP.

koju će ostvarivati građani²⁰, ali i privredni subjekti, što utiče na poboljšanje poslovnog okruženja.

Namera zakonodavca da značajno unapredi procesni položaj stranke koja je sasvim opravdana, predviđajući kao sankciju prekršajnu odgovornost za ovlašćena službena lica koja ne postupe u skladu sa načelom delotvornosti i ekonomičnosti, bez prethodne detaljne analize opremljenosti organa (tehničke, administrativne i kadrovske), u praksi može dovesti do suprotnog efekta i do otežanja položaja stranke. Iako je primena načela delotvornosti i ekonomičnosti²¹ formalno počela 8. juna 2016. godine, većina organa na koje se ovo načelo odnosi isto ne primenjuje iz brojnih razloga poput nepostojanja internet veza (u manjim lokalnim sredinama), nepovezanosti informacionih sistema, nespremnosti određenih organa za saradnju u vezi sa razmenom podataka, što je i najčešći slučaj. Usled ovakvih činjeničnih okolnosti, ukoliko se stranka ne opredeli da sama pribavi potrebne podatke, put priznavanja prava neretko može trajati mnogo duže u odnosu na situaciju kada stranka sama pristane na pribavljanje i iste i pribavi. Stoga se procena zakonodavca o ranijoj primeni načela delotvornosti i ekonomičnosti u praksi pokazala kao *neopravdana*, a s obzirom da je primena već, ali samo formalno počela, urgentna je aktivnost osposobljavanja svih organa koji su u obavezi da primenjuju novi ZUP, da za građane veoma važno načelo delotvornosti i ekonomičnosti u praksi počnu i da primenjuju. Pored osposobljavanja organa u smislu tehničke opremljenosti, u pojedinim sredinama je u smislu kadrovskih kapaciteta, ključna *promena svesti organa i imaoća javnih ovlašćenja* da od stranke ne smeju zahtevati podatke o kojima se već vode službene evidencije a što je u praksi gotovo pravilo.

4. Garantni akt

Organ može u pojedinačnoj situaciji, neposredno primenjujući zakone i druge propise da pravno ili faktički utiče na položaj stranke tako što donosi *garante akte*. Međutim garantni akti nisu upravni akti kojima se odlučuje o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke, već su to pisani akti kojim se organ obavezuje da na zahtev stranke donese upravni akt određene sadržine čije je donošenje određeno posebnim zakonom. Institut garantnog akta je novi institut novog ZUP, ali ne i potpuno novi institut u pravnom sistemu Republike Srbije. Određeni zakoni poput Carinskog

²⁰ Praktičan primer troškova ostvarivanja prava na upis deteta u predškolsku ustanovu ukazuje na sledeće: prijavu za prijem u predškolske ustanove podnosi roditelj, odnosno staratelj deteta na propisanom obrascu uz koji se dostavlja izvod iz matične knjige rođenih, potvrda doma zdravlja da je dete sposobno za kolektiv i potvrda poslodavca o zaposlenju, odnosno potvrda PIO fonda o upisanom radnom stažu. Pre primene novog ZUP roditelji bi morali da izdvoje vreme za posetu opštini radi pribavljanja izvoda iz matične knjige rođenih (čija naknada iznosi 800 din), domu zdravlja radi pribavljanja potvrde o sposobnosti deteta za kolektiv i vreme za pribavljanje potvrde kod poslodavca, dok primena novog ZUP načelno i formalno podrazumeva da će se roditelj obratiti samo jednom organu javne uprave koji je u obavezi da razmeni podatke sa drugim organima, čime će roditelj potencijalno ostvariti uštedu vremena i iznosa za izdavanje izvoda iz matične knjige rođenih.

²¹ Analizom odredaba starog ZUP može se konstatovati da je čl. 126 starog ZUP (bel. 1) normirana obaveza pribavljanja podataka o činjenicama o kojima službenu evidenciju vodi organ nadležan za rešavanje u upravnoj stvari. Na isti način postupiće službeno lice u pogledu činjenica o kojima službenu evidenciju vodi drugi organ. Navedeno ide u prilog činjenici da je osnova za ekonomično postupanje organa postojala i u starom ZUP.

zakona²² i Zakona o državnoj pripadnosti i upisu plovila²³, poznaju garantni akt. Smisao izdavanje garantnog akta je povećanje pravne sigurnosti stranke koja ima nameru da započne pre svega privrednu aktivnost. Uvođenjem garantnog akta novi ZUP stvara osnovu za njegovo uvođenje posebnim propisima u odgovarajućim upravnim oblastima zbog čega će njegova praktična primena upravo i zavisiti od normiranja posebnim propisima.

Organ je u obavezi da donose upravni akt saglasno garantnom aktu samo po zahtevu stranke (čime se otklanja mogućnost da stranka bude u nepovoljnijem položaju usled izdavanja garantnog akta ukoliko je nakon izdavanja usledilo donošenje propisa koje je povoljnije za stranku). Zakonodavac nastojeći da poboljša poslovno okruženje, pretpostavlja da se izdavanjem garantnog akta podiže pravna sigurnost pre svega potencijalnih privrednika a da to istovremeno za organe koji izdaju garantne akte i saglasno njima upravne akte, ne predstavlja dodatni posao.

Ipak u određenim slučajevima organ nije u obavezi da donese upravni akt saglasno garantnom aktu i to: ako zahtev za donošenje upravnog akta ne bude podnet u roku od godinu dana od dana izdavanja garantnog akta ili drugom roku određenom posebnim zakonom, ako se činjenično stanje na kome se zasniva zahtev za donošenje upravnog akta bitno razlikuje od onog opisanog u zahtevu za donošenje garantnog akta, ako je izmenjen pravni osnov na osnovu koga je garantni akt donet tako što se novim propisom predviđa poništavanje, ukidanje ili izmena upravnih akata donetih na osnovu ranijih propisa ili usled drugih razloga određenih posebnim zakonom. Proizlazi da je rok od godinu dana supsidijaran i da je to vremenski period testiranja ozbiljnosti namere stranke. Drugi izuzetak nesporno govori u prilog tome da se dva međusobno povezana akta ne mogu zasnivati na bitno različitim činjeničnim stanjima. Dok treći izuzetak nastoji da zaštiti javni interes. Garantni akt ne sme biti protivan javnom interesu, niti pravnom interesu trećih lica, a na garantni akt se shodno primenjuju odredbe novog ZUP o upravnom aktu. Shodna primena će podrazumevati primenu odredaba o početku pravnih dejstava upravnog akta, nadležnosti, sastavnih delova upravnog akta, roka za izdavanje rešenja i žalbe (shodna primena će praktično značiti mogućnost da treća lica izjave žalbu na garantni akt na čija prava, obaveze ili pravne interese može da utiče ishod upravnog postupka kao i organi koji su ovlašćeni da štite javni interes).

Za uspešnost primene instituta garantnog akta nezaobilazni faktor je usklađenost prvostepenih i drugostepenih organa uprave u datoj upravnoj oblasti jer stranka ne bi smela da trpi štetne posledice, posebno u preduzimanju privrednih aktivnosti, zbog toga što su se pouzdale u izdati garantni akt.

²² Čl. 19 Carinskog zakona (*Sl. gl. RS 18/10, 111/12, 29/15 i 108/16*) predviđa da na pismeni zahtev zainteresovanog lica Uprava carina izdaje obavezujuće obaveštenje o svrstavanju robe po Carinskoj tarifi i obavezujuće obaveštenje o poreklu robe.

²³ Iako čl. 83 Zakona o državnoj pripadnosti i upisu plovila (*Sl. gl. RS 10/13 i 18/15*) poznaje garantni akt za slučaj kada lučka kapetanija u čiji je upisnik brod unutrašnje plovidbe upisan, primi predlog za prenos upisa broda unutrašnje plovidbe u upisnik brodova unutrašnje plovidbe druge lučke kapetanije, doneće rešenje kojim uslovno priznaje pravo stranci na prenos upisa broda unutrašnje plovidbe u upisnik brodova unutrašnje plovidbe koji vodi druga lučka kapetanija (*garantni akt*) i isto, sa izvodom iz upisnika brodova i ispravama, upućuje lučkoj kapetaniji u čiji upisnik brodova unutrašnje plovidbe se prenosi upis, kako rešenje prve lučke kapetanije ne obavezuje lučku kapetaniju u čiji je upisnik brod upisan ako lučka kapetanija u čiji upisnik brod unutrašnje plovidbe treba da se upiše opravdano odbije upis, sporno je da li je reč o pravom garantnom aktu.

5. Upravni ugovori

Istorijski posmatrano upravne ugovore²⁴ je poznavao Zakon o državnom računovodstvu iz 1910. godine, u vreme Kneževine Srbije. Period posle Drugog svetskog rata ne poznaje upravne ugovore, odnosno svi ugovori koje je država zaključila su potpadali pod opšti režim građanskog prava. U skladu sa Ustavom Republike Srbije iz 1991. godine, koji je uveo pojam javne službe, donet je Zakon o javnim službama²⁵, kao prvi posleratni propis koji sadrži odredbe u vezi sa upravnim ugovorima, ali ne i definiciju upravnih ugovora. Pojedine odredbe u vezi upravnih ugovora sadrže i neki drugi materijalni propisi, kao npr. Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama²⁶ i Zakon o javnim nabavkama²⁷, ali i oni nisu definisali pojam upravnog ugovora. Po prvi put je novim ZUP u pravni sistem Republike Srbije uvedena definicija upravnog ugovora²⁸ i prvi put su opštim zakonom uređena osnovna pitanja vezana za sve upravne ugovore (zaključivanje, ugovorne strane, izmena zbog promenjenih okolnosti, raskid i pravna sredstva - prigovor i žalba), dok je detaljno regulisanje pojedinih tipova upravnih ugovora prepušteno posebnim propisima. Iz zakonske definicije se najpre može zaključiti da je upravni ugovor dvostrano obavezan akt koji se zaključuje između javnopravnog subjekta, s jedne, i privatnopravnog subjekta, s druge strane. Kauza tog ugovora je ostvarenje nekog javnog interesa, stvaranje određene javne koristi za građane i pravna lica. U tome se i ogleda specifičnost ovog ugovora u odnosu na ugovore građanskog prava, jer se ovlašćenja javnopravnog subjekta, radi ostvarivanja javnog interesa, pojačavaju u odnosu na drugu stranu ugovornicu, dajući javnopravnom subjektu i ovlašćenje da pod određenim uslovima raskine upravni ugovor, dok druga strana ugovornica to pravo nema. Druga specifičnost ove vrste ugovora se ogleda u činjenici da ovaj ugovor ne deluje samo, odnosno prvenstveno između ugovornih strana (inter partes). On je samo sredstvo da se postigne predviđena kauza, određeni javni interes, zbog čega on i deluje prema svima (erga omnes).

Imajući u vidu činjenicu da određeni imenovani upravni ugovori već postoje u posebnim zakonima, a da novi ZUP ne dozvoljava snižavanje propisanog nivoa zaštite prava posebnim zakonom (iako to upravo sam čini u korist javnopravnog subjekta ne dozvoljavajući drugoj strani da raskine upravni ugovor²⁹), ključno je pitanje odnosa novog ZUP i posebnih zakona. Zakonodavac se opredelio da se odredbe novog ZUP shodno primenjuju na upravne ugovore, dok će se odredbe zakona koji uređuje obligacione odnose primenjivati supsidijarno. Nadalje, novim ZUP su uređena specifična pravna pitanja u vezi sa upravnim ugovorima (izmena i raskid zbog promenjenih okolnosti³⁰, jednostrani raskid³¹ i prigovor stranke³²), dok će se posebni

²⁴ U uporednom pravu upravni ugovori su poznati u Francuskoj i Nemačkoj više od jednog veka. Od zemalja u okruženju čiji se upravni postupak zasniva na istoj pravnoj tradiciji, upravne ugovore su uvele Hrvatska, Crna Gora, dok je Makedonija uvela kroz zakon koji uređuje upravni spor.

²⁵ Sl. gl. RS 42/91, 71/94, 79/2005 - dr. zakon, 81/2005 - ispr. dr. zakona, 83/2005 - ispr. dr. zakona i 83/2014 - dr. zakon.

²⁶ Sl. gl. RS 88/2011 i 15/2016.

²⁷ Sl. gl. RS 124/2012, 14/2015 i 68/2015.

²⁸ Čl. 22 Zakona o opštem upravnom postupku (bel. 1) predviđa da je upravni ugovor dvostrano obavezan pisani akt koji, kad je to posebnim zakonom određeno, zaključuju organ i stranka i kojim se stvara, menja ili ukida pravni odnos u pravnoj stvari.

²⁹ Čl. 25 Zakona o opštem upravnom postupku (bel. 1) predviđa da ako organ ne ispunjava ugovorne obaveze, stranka ne može da raskine upravni ugovor, ali može da izjavi prigovor.

³⁰ Čl. 23 Zakona o opštem upravnom postupku (bel. 1).

³¹ Čl. 24 Zakona o opštem upravnom postupku (bel. 1).

upravni ugovori uvoditi posebnim zakonima. Na taj način će se posebnim zakonima obezbediti usklađenost odredbi posebnih zakona i odgovarajućih odredaba novog ZUP.

U pogledu pitanja zaštite prava i interesa ugovornih strana, položaj organa je povoljniji s obzirom da organ pod predviđenim uslovima može da raskine ugovor što ne bi mogao po opštem režimu ugovornog prava, dok za eventualnu naknadu štete organu stoji na raspolaganju parnični postupak. Sa druge strane u slučaju neispunjavanja obaveze od strane organa, stranci stoji na raspolaganju prigovor koji se izjavljuje organu. Na ovaj način teži se da se zaštiti javni interes čije je ostvarenje razlog zaključivanja upravnog ugovora. Dok za pretrpljenu štetu usled nespunjavanja obaveze organa, stranci takođe stoji na raspolaganju prigovor, što znači da će o naknadi štete odlučivati državni službenici (a ne više sudovi u parničnom postupku). Ovakvo rešenje zakonodavca iznenađuje s obzirom na okolnost da državni službenici nisu vični takvoj vrsti postupanja svojstvenoj sudskoj vlasti. Pored toga, stranka je u nepovoljnijem položaju jer o njenom povređenom pravu odlučuje organ koji je to pravo i povredio. Opredeljenje zakonodavca da se upravni ugovori kao takvi predviđaju posebnim zakonom, može uticati da ih predlagači zakona kao takve ne imenuju da bi izbegli novu nadležnost državnih službenika u postupku po prigovoru za naknadu štete. Imajući navedeno u vidu, nesporno je da je organima koji odlučuju po prigovoru (za naknadu štete) implicitno dodeljena nova nadležnost koja ne može biti predmet procesnog zakona kakav je novi ZUP, što se može konstatovati i za sam upravni ugovor kao institut koji pripada materijalnopравnim normama. Buduća praksa normiranja upravnih ugovora u posebnim upravnim oblastima će ukazati da li je zakonodavac opravdano postavio osnove ovog instituta na način koji predviđa novi ZUP, ili se pak radi o nastojanju da se uvede inovativnost bez prethodno adekvatne analize preduslova za primenu rešenja za upravne ugovore.

6. Upravne radnje

Novi ZUP uvodi pojam upravnih radnji³³, određujući ih kao materijalne akte sa faktičkim dejstvima (nenormativne, bez neposrednih i samostalnih pravnih dejstava). Svrstavanjem upravnih radnji u širi kontekst upravnog postupanja, upravne radnje dobijaju daleko veći značaj. Uočljivo je izdvajanje izdavanja uverenja i drugih isprava (o kojima se vodi službena evidencija) u vezi sa kojima je u odnosu na stari ZUP najvažnija skraćivanje krajnjeg zakonskog roka (sa 15 na 8 dana) njihovog izdavanja na zahtev stranke, kao i roka za izdavanje rešenja³⁴ kojim se odbija zahtev stranke da joj se izmeni ili izda nova isprava (za slučajeve kad stranka smatra da prva izdata isprava ne odgovara podacima iz službene evidencije). U vezi sa upravnim radnjama je uvedeno i pravno sredstvo posebne zaštite, *prigovor*, koji stranka može da izjavi protiv upravne radnje ali i ako organ ne preduzme radnju koju je po zakonu dužan da preduzme, pod uslovom da upravna radnja nije povezana sa donošenjem upravnog akta. Opredeljenje zakonodavca da dodatno pravno osnaži stranku mogućnošću podnošenja prigovora protiv upravnih radnji možemo konstatovati kao valjano i celishodno. Podvrgavanjem javne uprave

³² Čl. 25 Zakona o opštem upravnom postupku (bel. 1).

³³ Čl. 27 Zakona o opštem upravnom postupku (bel. 1) predviđa da su upravne radnje materijalni akti organa koji utiču na prava, obaveze ili pravne interese stranaka, kao što su vođenje evidencija, izdavanje uverenja, pružanje informacija, primanje izjava i druge radnje kojima se izvršavaju pravni akti.

³⁴ Sa druge strane rok kao i postupak za izdavanje uverenja i drugih isprava o činjenicama o kojima se ne vodi službena evidencija je određen kao i u starom ZUP - 30 dana.

novom pravnom režimu, u praksi bi trebalo da doprinese ostvarivanju veće zaštite prava i pravnih interesa građana, a s obzirom da izjavljivanje prigovora aktivira upravnopravni put zaštite donošenjem rešenja po prigovoru u odnosu na koje se može izjaviti žalba, odnosno pokrenuti upravni spor.

7. Pružanje javnih usluga

Uvažavajući činjenicu da stari ZUP nije sadržavao odredbe o zaštiti korisnika javnih usluga, a razmatrajući značaj koji javne usluge imaju za svakodnevni život i poslovanje građana i privrednih subjekata, potpuno je opravdana intervencija zakonodavca regulacijom pružanja javnih usluga³⁵ kao upravne stvari. Ratio legis ovakve odredbe se ogleda u tome da se stvore pravne pretpostavke za obezbeđivanje urednog i kvalitetnog, pod jednakim uslovima ostvarivanja prava i pravnih interesa, odnosno zadovoljavanje potreba korisnika javnih usluga. Uvođenjem *prava na prigovor* koji se podnosi pružaocu javnih usluga koji ne obezbeđuje uredno i kvalitetno, pod jednakim uslovima ostvarivanje prava i potreba korisnika javnih usluga uklonjena je pravna praznina koja je dugo egzistirala u pravnom poretku Republike Srbije. Sa druge strane precizirajući da se pod pružanjem javnih usluga smatra obavljanje privredne i društvene delatnosti od *opšteg* interesa, širok je krug pružalaca navedenih usluga na koje će se primenjivati novi ZUP, odnosno koji će morati odlučivati po prigovoru u formi rešenja (poput pružalaca usluga mobilne telefonije, kablovskih operatera, internet operatera i sl). Modernizacijom zakona u navedenom smislu stvorene su pretpostavke za lakše i potpunije ostvarenje i zaštitu prava građana i privrednih subjekata.

8. Prigovor

Pored žalbe kao osnovnog pravnog sredstva koje stranka može uložiti protiv rešenja donesenog u prvom stepenu, odnosno ako organ u upravnoj stvari nije odlučio u propisanom roku, novi ZUP uvodi i *prigovor* kao potpuno novo pravno sredstvo. Prigovor je remonstrativno pravno sredstvo koji se izjavljuje subjektu koji je preduzeo upravno postupanje čija se zakonitost ili celishodnost prigovorom napada. Zakonodavac je nastojao da se za upravne radnje, upravne ugovore i pružanje javnih usluga koji ne predstavljaju upravne akte i za koje nije predviđeno drugo pravno sredstvo u upravnom postupku, strankama omogući da kroz odlučivanje po prigovoru dobiju upravni akt koji predstavlja osnov za korišćenje žalbe u upravnom postupku, odnosno tužbe u upravnom sporu³⁶. Pravna sigurnost stranke je predviđanjem prigovora kao pravnog sredstva

³⁵ Čl. 31 Zakona o opštem upravnom postupku (bel. 1) pod pružanjem javnih usluga smatra obavljanje privredne i društvene delatnosti, odnosno poslova za koje je zakonom utvrđeno da se vrše u opštem interesu, kojima se obezbeđuje ostvarivanje prava i pravnih interesa, odnosno zadovoljavanje potreba korisnika javnih usluga, a koji ne predstavljaju drugi oblik upravnog postupanja. Pod pružanjem javnih usluga smatra se i obavljanje delatnosti, odnosno poslova uprave od strane organa, kojima se obezbeđuje ostvarivanje prava i pravnih interesa, odnosno zadovoljavanje potreba korisnika javnih usluga, a koji ne predstavljaju drugi oblik upravnog postupanja.

³⁶ Saglasno članu 147 Zakona o opštem upravnom postupku (bel. 1) prigovor može izjaviti stranka zbog neispunjenja obaveza iz upravnog ugovora (u roku od šest meseci od propuštanja organa da ispuni obavezu), zbog upravne radnje (u roku od 15 dana od preduzimanja upravne radnje ili propuštanja da se upravna radnja preduzme) i zbog načina pružanja javnih usluga (u roku od 15 dana od dana kada se javna usluga ne pruža tako da obezbedi uredno i kvalitetno, pod jednakim uslovima, ostvarivanje prava i zadovoljavanje potreba korisnika), ako ne može da

značajno poboljšana, posebno u odnosu na upravne radnje i pružanje javnih usluga u pogledu kojih do sada u pravnom sistemu Republike Srbije nije postojao pravni put zaštite za slučaj nepravilnosti u njihovom preduzimanju. Upravo predviđanjem prigovora stranka je obogaćena pravnim sredstvom koje do početka primene novog ZUP nije imala, a koje značajno može poboljšati njen položaj ukoliko dođe do nepravilnosti u preduzimanju upravnih radnji ili pružanja javnih usluga. Naime, stranci čija su prava ili interesi bili povređeni nepravilnim preduzimanjem upravnih radnji odnosno pružanjem javnih usluga na raspolaganju su stajali sudski put zaštite povređenog ili ugroženog prava (koji uglavnom zahteva dosta vremena i novca) ili eventualno upućivanje predstavke organu o kojoj organ može ali i ne mora da odluči³⁷. Kako o prigovoru odlučuje rukovodilac organa *rešenjem* u zakonom predviđenom roku (30 dana od prijema prigovora) u slučaju neresavanja stranka ima pravo na žalbu koju saglasno čl. 161 stav 1 novog ZUP predaje drugostepenom organu.

Razmatrajući sve aspekta novog pravnog sredstva možemo zaključiti da je zakonodavac otklonio pravnu prazninu (u odnosu na upravne radnje i javne usluge), stvorivši preduslove za efikasniju zaštitu prava i pravnih interesa stranaka kada je u pitanju postupanje organa uprave.

9. Jedinstveno upravno mesto

Sledeći primere administrativnih pojednostavljenja u zemljama OECD koji su primarno imali za cilj unapređenje usluga za korisnike, putem najčešće korišćene tehnike jedinstvenog upravnog mesta³⁸, novi ZUP uspostavlja pravni osnov za organizovanje službi za pružanje usluga na jednom mestu. Ideja uvođenja jedinstvenog administrativnog mesta je da se omogući stranci da umesto obraćanja većem broju organa ili vođenju više postupaka kod istog organa radi priznavanja određenog prava ili međusobno povezanih prava koja proističu iz jedne ili više povezanih upravnih stvari, može da na jednom mestu dobije sve relevantne informacije u vezi sa tim, da podnese samo jedan zahtev, komunicira samo sa jednim organom i da na tom mestu i dobije odgovarajuće rešenje. Potencijalne prednosti uvođenja jedinstvenog upravnog mesta su smanjenje gubitka vremena stranke i troškova, unapređenje koordinacije nadležnih organa, ubrzanje i pojednostavljenje protoka informacija između stranaka i javne uprave.

Novi ZUP uvodi jedinstveno upravno mesto kao potpuno novi institut određujući da se stranka obraća jedinstvenom upravnom mestu ako je za ostvarivanje jednog ili više prava potrebno postupanje jednog ili više organa, ali da se time ne utiče na nadležnost organa niti na pravo

se izjavi drugo pravno sredstvo u upravnom postupku. O prigovoru odlučuje rukovodilac organa rešenjem koje se izdaje u roku od 30 dana od prijema prigovora.

³⁷ Kao primer možemo navesti situaciju iz prakse u kojoj snabdevač električne energije isključi stambenu zgradu sa zajedničke potrošnje gde po starom ZUP iako se i skupštini stanara priznaje svojstvo stranke, ista nije imala pravno sredstvo poput prigovora kojim bi mogla da štiti svoje povređeno pravo. Skupštini stanara su eventualno stajali na raspolaganju vođenje parničnog postupka ili upućivanju predstavke snabdevaču. Uvođenjem prigovora otvara se put upravnopravne zaštite.

³⁸ Među primerima jedinstvenih upravnih mesta u zemljama OECD možemo izdvojiti Finsku gde su kancelarije organa lokalne samouprave postale integralni deo reforme javne uprave od 1993. i postale potpuno integrisane tačke pružanja usluga za većinu usluga u zemlji. Zatim u Grčkoj postoji specijalizovano jedinstveno upravno mesto za strane investitore. U Italiji se jedinstvena upravna mesta posebno koriste radi pojednostavljenja odnosa države sa jedne strane i građana i privrede sa druge, dostupno na <http://www.oecd.org/mena/governance/37026688.pdf>, očitavanje: 19. 04. 2017.

stranke da se direktno obraća nadležnom organu. Ovakvim normiranjem omogućava se uspostavljanje jedinstvenog upravnog mesta bilo kojim propisom (zakonom, podzakonskim aktom, aktom lokalne samouprave). Nadalje novi ZUP ne propisuje bilo kakva organizaciona pravila, već sa procesnog aspekta propisuje kako jedinstveno upravno mesto funkcioniše, odnosno šta stranka može da učini i kakvu uslugu može da dobije, kao i način računanja procesnih rokova³⁹.

Za građana i privredne subjekte je najvažnije pitanje operativnosti novog instituta, odnosno da li će jedinstveno upravno mesto biti funkcionalno početkom primene novog ZUP. S obzirom da bliže uslove, kriterijume i merila koji se primenjuju u postupku određivanja jedinstvenog upravnog mesta, kao i način saradnje nadležnih organa u vezi sa postupanjem i obavljanjem poslova na jedinstvenom upravnom mestu trebala da propiše Vlada⁴⁰, a da podzakonski akt nije donet, možemo zaključiti da će jedinstveno upravno mesto početkom primene novog ZUP postojati samo kao zakonska mogućnost.

10. Komunikacija organa i stranaka u postupku

Korišćenje informacionih tehnologija u svakodnevnom životu i radu i stranaka i organa kao i potreba povećanja efikasnosti postupka je jedan od ključnih razloga za normiranje rešenja koji se odnosi na komunikaciju organa i stranaka, elektronskim putem. Rešenja starog ZUP nisu predviđala mogućnost elektronskog opštenja organa i stranke i u tom smislu su usled unapređenja informacionih i komunikacionih tehnologija i velike obuhvatnosti njihovog korišćenja, postala prevaziđena. Novi ZUP uvodi pravne osnove za formalnu i neformalnu elektronsku komunikaciju⁴¹ između organa i stranke, uključujući i elektronsko dostavljanje. Uspostavljena je obaveza organa da na svojoj web prezentaciji obaveste stranke o mogućnosti elektronskog opštenja sa strankama i načinu razmene elektronskih dokumenata. Do donošenja posebnog zakona o elektronskoj upravi na razmenu elektronskih dokumenata praktično se primenjuju Zakon o elektronskom dokumentu⁴² i Zakon o elektronskom potpisu⁴³. Uvažavajući trenutno stanje u društvu i okolnost da nemaju sva lica znanje kao i materijalne mogućnosti, elektronski put opštenja za stranke predstavlja mogućnost i pogodnost ali ne i obavezu⁴⁴.

³⁹ Čl. 42 st. 3 i 4 Zakona o opštem upravnom postupku (bel. 1) predviđa da na jedinstvenom upravnom mestu vrši se: 1) poučavanje podnosioca zahteva, na način kako bi to činio nadležni organ, o tome šta je sve organima potrebno da bi postupili po zahtevu; 2) primanje zahteva za priznavanje prava ili drugo postupanje u upravnoj stvari, mišljenja, objašnjenja, komentara, kao i dokumenata i pravnih sredstava, saglasno propisu, i njihovo dostavljanje nadležnim organima; 3) obaveštavanje podnosioca zahteva o tome koje je radnje preduzeo nadležni organ i pravnim aktima koje je doneo. Rokovi za odlučivanje o zahtevu stranke pred nadležnim organima počinju da teku od kada je podnet uredan zahtev na jedinstvenom upravnom mestu.

⁴⁰ U skladu sa prelaznim i završnim odredbama Zakona o opštem upravnom postupku (bel. 1), Vlada je bila u obavezi da donese ovaj akt devet meseci nakon stupanja na snagu zakona.

⁴¹ Obaveštavanje formalnim putem su uređena zakonom i obavezno sa potvrdom o prijemu poslatog dokumenta i neformalno-obaveštavanje običnom elektronskom poštom koja ne sadrži kvalifikovani elektronski potpis.

⁴² Sl. gl. RS 51/09.

⁴³ Sl. gl. RS 135/04.

⁴⁴ Izuzetak od ovog pravila može da se propiše posebnim zakonom, poput Zakona o računovodstvu kojim je predviđeno da pravna lica dostavljaju finansijske izveštaje Agenciji za privredne registre elektronskim putem. U ovoj slučaju se radi i odgovarajućoj proceni zakonodavca da određena grupa lica imaju sposobnosti za takvo opštenje i da je to povoljnije rešenje za sve zainteresovane strane.

Obaveštavanje stranke i drugog učesnika u postupku kao radnje kojom organ na pogodan način izveštava o postupanju u upravnoj stvari može biti elektronskim putem, putem pošte, dostavljanjem ili na drugi pogodan način, kao i usmeno. Sa ciljem zaštite javnog interesa, ubrzanja celokupnog postupka i onemogućavanja izbegavanja dostavljanja akata koji su nepovoljni za stranku odredbe o *ličnom dostavljanju* su u značajnom meri izmenjene u odnosu na stari ZUP⁴⁵. U slučaju da primalac odbije prijem pismena dostavljač samo ostavlja pismeno na mestu na kojem je trebalo da bude uručeno i po isteku roka od 15 dana smatra se da je dostavljanje izvršeno. Ukoliko, pak dostavljač ne zatekne primaoca pokušaće uručenje pismena u roku od 24 časa, a ukoliko ni tada ne zatekne primaoca pismeno će ostaviti na mestu gde je trebalo biti uručeno. Ovakvo strogo rešenje o dostavljanju se ublažavaju u slučajevima da se postupak pokreće po službenoj dužnosti, ali ne u interesu stranke, kada je neophodno da stranka bude obavestena o pokretanju postupka (kada se smatra da je postupak i pokrenut). Poštujući razloge zakonodavca za ovakvim strožim pravilima o dostavljanju, ali i uvažavajući činjenicu da je znatan broj stranki koje su neuke, nesumnjivo je potreban najširi stepen obaveštavanja svih zainteresovanih strana o ovoj novini i to pre početka primene zakona, a koja će zasigurno supstancijalno uticati na položaj stranke.

11. Popunjavanje pravnih praznina i novine u sistemu vanrednih pravnih sredstava

Sistem pravne zaštite upotrebom vanrednih pravnih sredstava po starom ZUP karakterišu odgovarajuće praznine koje predstavljaju, ili veoma rizičan oblik nezakonitosti, ili predstavljaju prepreku za kasnije ostvarenje nekog povoljnijeg prava stranke.

Prvi slučaj se odnosi na okolnost da stari ZUP nije sankcionisao nepružanje uputstva o pravnom sredstvu ili davanje pogrešnog uputstva, a s obzirom da je pomoć stranci jedno od osnovnih načela postupka, novi ZUP popunjava ovu prazninu štiteći interese neukih stranaka na način da nepoučavanje ili pogrešno poučavanje stranke o pravu na pravno sredstvo predstavlja osnov za poništavanje upravnog akta.

Drugi slučaj se vezuje za krupan nedostatak sistema vanrednih pravnih sredstava po starom ZUP, i to nemogućnost uklanjanja zakonitih upravnih akata donetih na zahtev stranke, a koji naknadno postaju prepreka stranci za ostvarenje nekog drugog prava⁴⁶ (a to nije protivno javnom interesu ni interesu trećih lica). Novi ZUP predviđa mogućnost ukidanja takvih akata isključivo po zahtevu stranke (neomeđeno rokom), što je ujedno i procesni mehanizam za odricanje stranke od prava priznatih pravnosnažnim, zakonitim, drugim pravnim putem neuklonjivim aktom.

S obzirom da u momentu donošenja starog ZUP institucija Zaštitnika građana nije ni postojala u srpskom pravu novi ZUP otklanja još jedan nedostatak starog ZUP, predviđajući pravni osnov da nadležni organ poništi, izmeni ili ukine upravni akt na predlog Zaštitnika građana (neomeđeno rokom). Pri čemu preporuke Zaštitnika građana nisu postale obavezujuće, ali je stvoren pravni put za njihovo uvažavanje.

⁴⁵ Po starom ZUP ukoliko se primalac ne pronade na adresi gde pismeno treba biti uručeno, dostavljač je dužan da još jednom pokuša uručenje.

⁴⁶ U praksi je moguće da stranka koja je ostvarila uslove za penziju po srpskom pravu u momentu kada Srbija nema potpisan međunarodni ugovor koji uređuje to pitanje, da dođe u situaciju da joj se naknadno pravo na penziju ne priznaje u drugoj državi jer je to pravo već ostvarila u Srbiji.

12. Zaključak

Inicijalna ideja zakonodavca je da donošenjem novog ZUP poboljša odnose uprave sa građanima i privredom, da se delovanje uprave modernizuje i da se izvrši transformacija uprave u servis građana i privrede. Donošenje novog ZUP neće samo po sebi doneti efikasniju, jeftiniju kao ni upravu po meri građana. Za ostvarenje tako visoko postavljenog cilja neophodna je šira reforma javne uprave što je jedan od najvećih izazova država koje se suočavaju sa promenjenim društvenim, ekonomskim i političkim trendovima. Svakako da treba oceniti pozitivnim što je zakonodavac učinio veliki napor da donese bitan procesni zakon koji znatno olakšava pravni položaj pojedinaca i privrednih subjekata.

Međutim, uspeh dobre ideje novouvedenih načela, jedinstvenog upravnog mesta, fleksibilnijeg i bržeg načina komunikacije uprave i stranaka u potpunosti zavisi od spremnosti uprave da nova rešenja primene, kao i adekvatnih visoko posvećenih profesionalaca u redovima uprave koji su obučeni prema savremenim metodama sticanja znanja i njegove praktične primene. Pored navedenog potrebna je i politička volja da se uspostave potpune i ažurne službene evidencije i da se omogući i realizuje informaciono-komunikaciona povezanost nadležnih organa uprave. Sa druge strane je neizostavno važna i informisanost građana i privrede o novim rešenjima novog ZUP za koju se može konstatovati da nadležno ministarstvo nije u dovoljnoj meri bilo posvećeno u periodu od usvajanja do početka primene novog zakona. Zainteresovanost najšire javnosti za nova rešenja novog ZUP, kao i izražavanje stavova o istima pisanim ili usmenim putem je ne samo poželjna nego i u određenoj meri obaveza svih pojedinaca i predstavnika privrede na koje se zakon odnosi a koji imaju velika očekivanja u pogledu usluga koje im javna uprava obezbeđuje u praksi.