

Др Зоран Ј. Лончар, ванредни професор
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
Z.Loncar@pf.uns.ac.rs

ПОСЕБНИ УПРАВНИ ПОСТУПЦИ*

Сажетак: Услед појаве бројних одступања посебних управних поступака од најважнијих правила оштите управног поступака, а која се никако не могу подвести под захтеве специфичне природе решавања у појединим управним областима, од посебног значаја је што је новим Законом о оштем управном поступку прописана, не више само обавеза сагласности правила посебних поступака са основним начелима оштите управног поступака, већ и забрана смањивања нивоа заштите права и управних интереса странака зајемчених Законом о оштем управном поступку, као и обавеза на услађивање свих посебних поступака са новим Законом о оштем управном поступку.

Кључне речи: управни поступак, посебан управни поступак, оштем управни поступак, закон о оштем управном поступку.

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

За остваривање права грађана од посебног значаја су правила управног поступка. Далеко највећи број права и слобода грађана, гарантованих Уставом и најважнијим међународно-правним документима, остварује се кроз активност различитих органа управне власти. Стога се за правила управног поступка, прописана Законом о општем управном поступку, може рећи да представљају најважнија процесна правила за остваривање бројних права грађана у односу на све остале правно уређене поступке. Самим тим и квалитет процесних управно-правних норми представља једно од суштинских питања за остваривање права грађана у сваком правном систему.

* Рад представља резултат истраживачког рада на Пројекту „Правна традиција и нови управни изазови“ чији је носилац Правни факултет у Новом Саду.

За права грађана у нашем правном систему од посебног је значаја то што је Србија међу првим државама у свету извршила кодификацију управно-процесних правила, још 1930. године, доношењем Закона о општем управном поступку Краљевине Југославије, у чијем саставу се тада налазила и данашња Република Србија.¹ Захваљујући квалитету правних норми, најважнија правила општег управног поступка током протеклих осам и по деценија нису суштински мењана,² све до недавно, када је фебруара 2016. године, усвојен нови Закон о општем управном поступку.³ Захваљујући тој чињеници, за управни поступак у Србији би се могло рећи да представља један од најбоље правно уређених поступака, у коме грађани остварују своја права и правне интересе. Међутим, упркос неспорном квалитету норми досадашњег Закона о општем управном поступку, за остваривање права грађана значајан проблем су представљали посебни управни поступци. У оквиру њих су се, посебно током последње деценије, почела јављати значајна одступања од основних правила општег управног поступка, којима се битно нарушава укупан правни положај грађана, као странака у овој врсти правног поступка.

Иако се новом Законом о општем управном поступку, чија би примена требало да почне од 1. јуна 2017. године, може упутити низ значајних примедби, пре свега везаних за концепт измена правила управног поступка,⁴ он

¹ Вид.: Драган Милков, „Реформе управно-процесног законодавства у Србији“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* (Зборник радова ПФНС) 4/2012, 33-43; Драган Милков, *Ујравно љраво*, II, Центар за издавачку делатност Правног факултета, Нови Сад 2016, 71-73; Зоран Томић, Вера Бачић, *Коментар Закона о ојшћџџем ујравном љосџуџу*, Службени гласник РС, Београд 2016, 13-15; Зоран Томић, *Ојшћџџе ујравно љраво*, Центар за издаваштво и информисање Правног факултета, Београд 2015, 269.

² Закон о општем управном поступку Краљевине Југославије из 1930. године се на основу Закона о неважности правних прописа донетих пре 6. априла 1941. године и за време непријатељске окупације формално примењивао све до 1956. године, када је донет други по реду Закон о општем управном поступку („Службени лисћ ФНРЈ“, бр. 52/1956), који је током пуне четири деценије примене новелиран свега пет пута, и то: 1965. године („Службени лисћ СФРЈ“, бр. 10/1965), 1976. године („Службени лисћ СФРЈ“, бр. 4/1977), 1978. године („Службени лисћ СФРЈ“, бр. 11/1978), 1986. године („Службени лисћ СФРЈ“, бр. 9/1986) и 1994. године („Службени лисћ СРЈ“, бр. 24/1994). Последњи пут је, на основу концепта старог Закона из 1930. године, Закон о општем управном поступку донет 1996. године („Службени лисћ СРЈ“, број 33/1997, 31/2001 и „Службени гласник РС“, бр. 30/2010).

³ Закон о општем управном поступку – ЗУП, „Службени гласник РС“, бр. 18/2016.

⁴ Вид.: Драган Милков, „Поводом Нацрта Закона о општем управном поступку – ко-рак напред или десет у страну“, *Зборник радова ПФНС* 1/2013, 85-99; Предраг Димитријевић, „Реформа управног поступка“, *Зборник радова са међународног научног скуља „Владавина љрава и љравна држава у региону“*, 26. октобар 2013, Источно Сарајево, 189-199; Зоран Лончар, „О Нацрту Закона о општем управном поступку“, *Правна ријеч* 35/2013 – а, 425-444; Зоран Лончар, „Нека питања реформе управно-процесног законодавства“, *Правни живиљ* 10/2013 – б, 319-333; Стеван Лилић, „Контроверзе у вези са новом радном верзијом Нацрта Закона о општем управном поступку Србије (у контексту европских интеграција)“, *Зборник*

ипак садржи бројне процесне новине које би требало да унапреде правни положај грађана као странака у овој врсти правног поступка, попут: начина покретања управног поступка по службеној дужности када није у интересу странке, гарантног управног акта, јединственог управног места, приговора као новог редовног правног средства, појединих нових ванредних правних средстава, попут поништавања, укидања или мењања правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана итд.⁵ Међутим, за остваривање права грађана у Републици Србији у складу са највишим међународним стандардима, неопходно је, поред пуне примене новог Закона о општем управном поступку, обезбедити и усаглашавање свих посебних управних поступка са општим управним поступком, а посебно оних у којима се вређају нека од најважнијих права грађана, која се никако не могу подвести под захтеве специфичне природе решавања управних ствари у тим управним областима. Из тог разлога је од посебног значаја то што је нови Закон о општем управном поступку предвидео и нови однос према посебним управним поступцима, а посебно изричиту обавезу усаглашавања свих посебних управних поступака са правилима новог Закона, временски ограничену до 1. јуна 2018. године, односно најкасније годину дана од почетка примене новог Закона.⁶

С обзиром на то да предстојећи почетак примене новог Закона о општем управном поступку пружа прилику да се у правном систему Републике Србије отклоне најважније несагласности које у погледу права и слобода грађана постоје у посебним управним поступцима, и да се сви они у потпуности ускладе са нивоом заштите права грађана који је предвиђен новим Законом, циљ рада је да се укаже на најзначајнија одступања од правила општег управног поступка у неким, по права и правне интересе грађана као странака најважнијим управним областима, ради омогућавања што једноставнијег рада на усаглашавању прописа о посебним управним поступцима са новим Законом о општем управном поступку, за шта је законски рок већ почео да тече.

радова „Перспективе имплементације европских стандарда у управном систему Србије“, Правни факултет, Београд 2013, 11-27; Дејан Вучетић, „Европска управно-процесна правила и општи управни поступак Републике Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* (Зборник радова ПФНШ) 68/2014, 175-186, Предраг Димитријевић, „Апорије Закона о општем управном поступку“, *Правни животи* 10/2014, 197-210.

⁵ Вид.: З. Лончар, (2013 –а) 425-444; Добросав Миловановић, Драган Васиљевић, „У сусрет новим законским решењима у управном поступку Републике Србије“, *Зборник радова са међународног научног скупа „Развојне тенденције у управном законодавству“*, Охрид 2011, 69-80; Добросав Миловановић, Вук Цуцић, „Нова решења Нацрта Закона о општем управном поступку у контексту реформе јавне управе у Србији“, *Правни животи* 10/2015, 95-110, Драган Васиљевић, „Концепт ванредних правних средстава по новом Закону о општем управном поступку“, *Правни животи* 10/2016, 215-223, Љубодраг Пљакић, „Управно поступање у новом Закону о општем управном поступку“, *Правни животи* 10/2016, 237-250.

⁶ Вид.: ЗУП, чл. 214, ст. 1.

2. ОДНОС ОПШТЕГ И ПОСЕБНИХ УПРАВНИХ ПОСТУПАКА

У домаћем правном систему могућност прописивања посебних управних поступака, поред општег управног поступка, постоји још од Закона о општем управном поступку из 1956. године (чл. 2 и 3).⁷ Од тада па до данас однос општег и посебних управних поступака по природи ствари почива на неколико основних правила. Најпре, посебни управни поступци не могу никада бити целовити, односно њима се могу уредити само одређене специфичности поступања органа управе у појединим управним областима, и то само када то захтева специфична природа управних ствари у тим областима друштвеног живота. Затим, правила посебних управних поступака морају увек бити прописана законом у формалном смислу, што значи да правила посебних управних поступака никада не могу да прописују органи извршне или управне власти. И на крају, за међусобни однос општег и посебних управних поступака одувак је важио принцип примарне примене правила посебних поступака, а супсидијарне правила Закона о општем управном поступку, односно на правила посебних управних поступака која нису уређена посебним законом, примењују се правила Закона о општем управном поступку.⁸

У новом Закону о општем управном поступку је, као и до сада, изричито прописано, најпре, да правилима посебних управних поступака поједина питања управног поступка могу посебним законом да се уреде само ако је то у појединим управним областима неопходно (чл. 3. ст. 2), а затим, и да правила посебних управних поступака увек морају бити у сагласности са основним начелима општег управног поступка прописаних самим Законом о општем управном поступку (чл. 5-15). С обзиром на то да оваква законска правила нису до сада дала довољно добре резултате и да се упркос изричитим законским одредбама садржаним у свим досадашњим текстовима Закона о општем управном поступку у правном систему данас налази низ одредби у посебним управним поступцима којима се битно одступа, не само од многих процесних одредби важних за правни положај странака, већ и самих основних начела управног поступка прописаних Законом о општем управном

⁷ Закон о општем управном поступку, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 52/1956. „Поједина питања поступка за одређену управну област могу се посебним законом уредити друкчије него што су уређена овим законом, ако је то неопходно за поступање у тој управној области“, чл. 2. „У управним областима за које је законом прописан посебан поступак, поступа се по одредбама тог закона. По одредбама овог закона поступа се у свим питањима која нису уређена посебним законом“, чл. 3.

⁸ Вид.: Д. Милков (2016) 60-70; З. Томић (2015) 268 и 270.

поступку, посебно важну новину у новом Закону представља и изричита одредба да се правилима посебних управних поступака не може смањивати ниво заштите права и правних интереса странака који је зајемчен Законом о општем управном поступку (чл. 3. ст. 2), а који је, као што смо већ истакли, у значајној мери увећан неким од нових процесних института, предвиђеним новим Законом.⁹

Да оваква нова законска одредба о односу општег и посебних управних поступака не би, као и до сада, остала без значајнијег утицаја на будућа правила посебних управних поступака, у новом Закону је изричито предвиђена обавеза усклађивања свих посебних управних поступака са општим управним поступком (чл. 214). Изричито је прописан рок, као и начин за усклађивање свих посебних управних поступака са правилима општег управног поступка. Предвиђени рок је 1. јун 2018. године (чл. 214. ст. 1), а начин усклађивања је путем посебног Координационог тела (чл. 214. ст. 2 и 3), које је октобра 2016. године и образовано на основу посебне одлуке Владе.¹⁰

Нажалост, у новом Закону је изостављена било каква санкција за случај да након истека наведеног законског рока за усклађивање, правила посебних управних поступака и даље остану неусаглашена са Законом о општем управном поступку, а правни положај грађана као странака у појединим посебним управним поступцима и даље буде испод нивоа заштите која им је зајемчена Законом о општем управном поступку.¹¹

⁹ „Поједина питања управног поступка могу посебним законом да се уреде само ако је то у појединим управним областима неопходно, ако је то у сагласности са основним начелима одређеним овим законом и не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених овим законом“. ЗУП, чл. 3. ст. 2.

¹⁰ Вид.: Одлука о образовању Координационог тела за усклађивање посебних закона са Законом о општем управном поступку, „Службени гласник РС“, бр. 82/2016. У вези образовања овог Координационог тела интересантно је приметити да оно није образовано у року од 90 дана од ступања на снагу новог Закона о општем управном поступку, како је изричито прописано чланом 214. став 2. Закона, већ тек 7. октобра 2016. године, чиме се са радом на усаглашавању посебних управних поступака са општим управним поступком закаснило у самом почетку, и то више од четири месеца. Тиме је Координационо тело за завршетак поступка усклађивања посебних закона остављено свега двадесет месеци.

¹¹ Посебно забрињавајући проблем представља чињеница да је у периоду након формирања Координационог тела, на предлог Владе усвојено неколико законских измена, након којих су у појединим посебним управним поступцима и даље остале одредбе које су директно супротне новом Закону о општем управном поступку. Такав је случај био, на пример, са Законом о изменама и допунама Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС“, бр. 104/2016), Законом о изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС“, бр. 108/2016), Законом о изменама и допунама Царинског закона („Службени гласник РС“, бр. 108/2016), Законом о изменама и допунама Закона о порезу на додатну вредност („Службени гласник РС“, бр. 108/2016), итд.

3. ПРАВА ГРАЂАНА И ПОСЕБНИ УПРАВНИ ПОСТУПЦИ

У правном систему Републике Србије постоје бројни посебни управни поступци у којима се у значајној мери одступа од многих правила општег управног поступка. У питању су одступања везана за најважнија питања управног поступка, као што су: право жалбе, суспензивно дејство жалбе, ванредна правна средства, поступак извршења управног акта, преко појединих важних процесних института, као што су: доказна средства, достављање, начин рачунања рокова, застарелост, па чак и појединих основних начела управног поступка прописаних Законом о општем управном поступку, а која се изводе из самог Устава, као што је случај са начелом правноснажности управног акта. Постоје бројне области друштвеног живота у којима се срећу таква одступања, почев од пореза, царина, унутрашњих послова, одбране, грађевинарства, урбанизма, просторног планирања, здравства, саобраћаја, заштите животне средине, социјалне заштите, борачке и инвалидске заштите, образовања, науке и технолошког развоја, запошљавања и социјалне политике, трговине, туризма, телекомуникација, јавног информисања итд.¹²

С обзиром на то да су за остваривање права и правних интереса грађана увек од посебног значаја правила управних поступака у појединим управним областима, као што су на пример: порези, царине, борачка и инвалидска заштита, социјална заштита, пензијско и инвалидско осигурање и сл., предмет наше анализе ће бити, пре свега, правила посебних поступака у тим управним областима.

3.1 Порески поступак

С обзиром на учесталост вођења и значај законитог остваривања права и правних интереса странака у пореским управним стварима, одредбе пореског поступка представљају један од најважнијих посебних управних поступака. Порески поступак је у односу на све остале посебне управне поступке најдетаљније уређен, и то Законом о пореском поступку и пореској администрацији. Овај пропис се последњих година, готово по правилу, и то по неколико пута годишње, допуњује новим процесним одредбама,¹³ које су често супротне правилима Закона о општем управном поступку.

¹² Према прелиминарној пројектној анализи извршеној током 2015. и 2016. године за потребе Министарства државне управе и локалне самоуправе утврђено је да се у правном систему Републике Србије одредбе посебних управних поступка јављају у преко 170 посебних закона.

¹³ Вид.: Закон о пореском поступку и пореској администрацији – ЗПППА, „Службени гласник РС“, бр. 80/2002, 84/2002, 23/2003, 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005, 62/2006, 63/2006, 61/2007, 20/2009, 72/2009, 53/2010, 101/2011, 2/2012, 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015, 112/2015, 15/2016 и 108/2016.

Међу бројним одступањима од правила општег управног поступка по значају за правни положај странака у овој врсти посебног управног поступка се посебно истиче неколико одредби, на које овом приликом желимо посебно да укажемо.

Тако на пример, Законом о пореском поступку и пореској администрацији прописано је, не само да жалба на пореске управне акте нема суспензивно правно дејство (чл. 147. ст. 1), што је у супротности са правним режимом жалбе у Закону о општем управном поступку (чл. 154), већ су бројне процесне радње пореског поступка уређене супротно Закону о општем управном поступку. Такав је случај, на пример, са неким правилима о достављању пореских управних аката, рачунању рока застарелости пореских обавеза, итд. Иако су Законом о општем управном поступку детаљно уређена правила о обавезном личном, као и посредном достављању управних аката (чл. 72-78), при чијем формулисању се наглашено водило рачуна о максималној заштити права и правних интереса грађана као адресата, али и о спречавању сваког вида злоупотребе тих права на штету јавног интереса, Законом о пореском поступку и пореској администрацији је, ипак, предвиђено да се пореска решења могу достављати и путем поште, обичном поштанском пошиљком. У том случају се порески акт сматра достављеним истеком рока од 15 дана од дана његове предаје, али не адресату лично или некоме из круга лица коме се може извршити посредно достављање, што би и могло бити у складу са Законом о општем управном поступку, већ самој пошти (чл. 36. ст. 4). Због таквог законског решења одлазак странке, на пример, на годишњи одмор, болничко лечење или службени пут у иностранство, за последицу може да има немогућност сазнања за извршено достављање пореског решења, а оно за директну правну последицу може да има немогућност благовремене употребе, не само одговарајућег правног средства (жалбе или тужбе), услед чега порески управни акт аутоматски стиче својство правноснажности, већ и немогућност спречавања поступка евентуалне принудне наплате пореске обавезе, која се може спровести и без личног присуства странке.

Слична ситуација је и са рачунањем рока застарелости у пореском поступку. Наиме, иако је Законом о општем управном поступку у погледу начина рачунања рокова прихваћена тзв. цивилна компутација (*computation civilis*), према којој се рокови у управним поступцима рачунају од првог наредног дана у односу на моменат извршења радње за коју су везани (чл. 79-81), Законом о пореском поступку и пореској администрацији је прописано да се рок застарелости пореске обавезе рачуна од првог дана наредне календарске године у односу на годину у којој је требало утврдити порез, односно у којој је обавеза пореског дужника доспела за плаћање (чл. 114. ст. 2 и 3). Тиме не само да је одредба о рачунању рока застарелости пореских

обавеза у супротности са правилима општег управног поступка, већ је њеним прописивањем уведена и директна правна неједнакост међу грађане. Наиме, у погледу рока застарелости пореске обавезе грађани су у истом правном положају, независно од тога што су правни посао на основу кога настаје пореска обавеза закључили, на пример 1. јануара или 31. децембра исте календарске године, а у потпуно различитом правном положају ако су исти правни посао закључили 31. децембра једне и 1. јануара наредне календарске године.

3.2 Царински поступак

Примери значајног одступања од правила општег управног поступка, постоје и у области царина. Међу бројним одредбама царинског управног поступка, уређеног Царинским законом,¹⁴ истичемо као посебан пример, могућност измене правноснажног царинског решења без употребе било ког ванредног правног средства. Наиме, независно од стицања својства правноснажности, као једног од основних гараната правне сигурности грађана која проистиче директно из Устава, и уз то представља једно од основних начела у Закону о општем управном поступку (чл. 14), од кога се не би смело одступати у било ком посебном управном поступку (чл. 3. ст. 2), Царинским законом је дата правна могућност царинском органу да у поступку накнадне контроле царинске декларације (чл. 103), може да поништи или измени царинско решење у свако доба (без икаквог временског ограничења), увек када утврди да је нетачно или непотпуно било утврђено чињенично стање, односно ако се накнадном контролом декларације или контролом царинења утврди да су прописи који се односе на одређени царински поступак примењени на основу нетачних или непотпуних података (чл. 103. ст. 5).

3.3 Борачка и инвалидска заштита

Принцип правноснажности управних аката се не поштује ни у другим посебним управним поступцима. Тако, на пример, у области борачко-инвалидске заштите је Законом о правима бораца, војних инвалида и чланова њихових породица,¹⁵ поред жалбе, која према Закону о општем управном поступку представља једино редовно правно средство којим странке и други правно легитимисани субјекти могу да траже проверу законитости првостепеног управног акта ради заштите својих права или правних интереса (чл. 151-174), предвиђена је још и ревизија (чл. 46-50). Међутим, за њену употре-

¹⁴ Царински закон – ЦЗ, „Службени гласник РС“, бр. 18/2010, 111/2012, 29/2015 и 108/2016.

¹⁵ Закон о правима бораца, војних инвалида и чланова њихових породица, „Службени гласник РС“, бр. 54/89 и „Службени гласник РС“, бр. 137/2004.

бу правно легитимисани субјекат је искључиво другостепени орган. Увођењем ревизије дата је могућност другостепеном органу да може у свако доба, по службеној дужности, да врши проверу законитости сваког првостепеног решења којим је странци признато неко од права прописаних овим Законом, као што су право на: породични додатак, додатак за негу, накнаду трошкова смештаја у установама социјалне заштите, додатак на децу, додатак на име разлике у оствареном примању и гарантованог износа за одређену категорију лица, као и новчана накнада за време професионалне рехабилитације (чл. 46). Иако није изричито прописан рок у коме је другостепени орган у овој врсти управне ствари дужан да реши по ревизији, наведеним Законом је ипак изричито прописано да се у случају изјављивања ревизије одлаже извршење решења којим је признато неко од наведених права (чл. 46. ст. 4).

Посебан проблем у вези овог правног средства представља чињеница да је Законом о правима бораца, војних инвалида и чланова њихових породица изричито прописано да се против решења другостепеног органа донетог у поступку ревизије, у случају када је првостепено решење поништено и враћено на поновни поступак, не може водити управни спор (чл. 49. ст. 2). Такво решење се још увек налази у овом Закону, без обзира на то што је самим Уставом, као манифестација *права на правично суђење* из чл. 32. ст. 1. („свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и оптужбама против њега“) и *права на правно средство* из чл. 36. ст. 2. („свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу“) изричито прописано да се законитост сваког коначног појединачног акта којим се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу може преиспитивати пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита (чл 198. ст. 2), као и да је Законом о управним споровима,¹⁶ такође, предвиђена могућност вођења управног спора, не само против сваког коначног управног акта, већ и сваког другог коначног појединачног правног акта, у случају када не постоји други вид судске заштите (чл. 3).

3.4 Социјална заштита

Међу бројним одредбама посебног управног поступка у области социјалне заштите, детаљно уређеног Законом о социјалној заштити,¹⁷ најважнија одредба коју са аспекта неусклађености са правилима општег управног

¹⁶ Закон о управним споровима, „Службени гласник РС“, бр. 111/2009.

¹⁷ Закон о социјалној заштити, „Службени гласник РС“, бр. 24/2011.

поступка сматрамо да треба посебно истаћи се такође тиче ревизије (чл. 103. ст. 5 и чл. 104). Као и у поступку остваривања права у области борачко-инвалидске заштите, тако и у овој врсти посебног управног поступка другостепени орган може по службеној дужности да врши проверу законитости путем ревизије сваког решења којим је странци признато неко од права, као што су: право на новчану социјалну помоћ, право на додатак за помоћ и негу другог лица, као и право на увећани додатак за помоћ и негу другог лица (чл. 104. ст. 1). Употребом овог правног средства другостепени орган може да поништи или укине првостепено решење, без икаквог временског ограничења. Међутим, за разлику од поступка ревизије у области борачко-инвалидске заштите, у овој врсти посебног управног поступка против решења другостепеног органа донетог по ревизији, странкама ипак није (супротно Уставу) ускраћена могућност судске заштите, већ се може водити управни спор (чл. 103. ст. 7).

3.5 Пензијско и инвалидско осигурање

У управном поступку у области пензијског и инвалидског осигурања, уређеног Законом о пензијском и инвалидском осигурању,¹⁸ такође постоје бројне одредбе којима се одступа од правила општег управног поступка, а некима од њих и значајно умањује ниво заштите права странака зајамчених Законом о општем управном поступку.

Тако, у овој врсти управног поступка, многа процесна питања нису уређена само одредбама Закона о пензијском и инвалидском осигурању, већ је створена правна могућност да се уређују и подзаконским општим актом Фонда за пензијско и инвалидско осигурање, на који у том случају сагласност даје министар надлежан за послове пензијског и инвалидског осигурања и министар надлежан за послове здравља (чл. 93. ст. 3). Такав је случај, на пример, са поступком за остваривање права по основу инвалидности (чл. 94. ст. 1), права на новчану накнаду за телесно оштећење и права на новчану накнаду за помоћ и негу другог лица (чл. 95. ст. 2). Затим, у овој управој области изјава сведока, као једно од најчешћих доказних средстава, не само у управном, већ и у већини осталих правно уређених (судских) поступака, није дозвољена у поступку утврђивање пензијског стажа (чл. 85. ст. 2). Такође, и у овој врсти управног поступка је предвиђена ревизија, као посебно правно средство којим другостепени орган може преиспитати, не само законитост првостепеног решења, већ и правилност налаза, мишљења и оцене које су дали органи који су вршили вештачење (чл. 100. ст. 2). За разлику од поступка борачке и инвалидске заштите, употреба ревизије у овој врсти

¹⁸ Закон о пензијском и инвалидском осигурању, „Службени гласник РС“, бр. 4/2003, 64/2004, 84/2004, 85/2005, 101/2005, 63/2006, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014 и 142/2014.

посебног управног поступка ипак нема суспензивно дејство (чл. 100. ст. 3), а против решења донетог по ревизији није искључено право на вођење управног спора (чл. 103).

У овој врсти управног поступка битно је измењено, у односу на општи управни поступак, ванредно правно средство понављање поступка, стварањем законске могућности да се против сваког коначног решења Фонда за пензијско и инвалидског осигурања, без обзира на то што нису испуњени услови за понављање поступка прописани Законом о општем управном поступку (чл. 176) и што су протекли сви рокови за његову употребу (чл. 178), поступак може поновити, без икаквог временског ограничења, увек када се сазна за нове чињенице, односно нађе или стекне могућност да се употребе нови докази који би сами, или у вези са већ употребљеним доказима, могли довести до другачијег решења, или када је пропуштено да се у ранијем поступку изнесе нека чињеница, односно доказ који може довести до другачијег решења (чл. 104. ст. 1. т. 1 и 2).

У овој врсти посебног управног поступка је са аспекта правне сигурности грађана посебно била занимљива правна могућност која је постојала у року од пет година од дана ступања на снагу Закона о пензијском и инвалидском осигурању (чл. 240. ст. 1) за укидање по праву надзора сваког решења којим је повређен неки материјални закон којим су призната права из пензијског и инвалидског осигурања или којима је био утврђен пензијски стаж. Такође, у истом року су се могли по службеној дужности преиспитати и сви налази и мишљења органа вештачења на основу којих су била призната права из пензијског и инвалидског осигурања по основу инвалидности (чл. 240. ст. 2).

3.6 Остали управни поступци

Најчешће одступање од општег управног поступка у бројним посебним управним поступцима везано је за често коришћење законске могућности за изостатак жалбе, иако се не ради о првостепеном решењу самосталног органа управе, у случају кад постоји непосредно виши орган који би могао да одлучује о жалби. Тиме се странци неоправдано ускраћује могућност да пред другостепеним органом заштити своја права и правне интересе. Такви случајеви се јављају у бројним посебним законима у многим областима друштвеног живота. Ова појава је посебно изражена у прописима који су донети у последњих неколико година.

Тако, на пример, у области службеничких односа, новим Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе,¹⁹ предвиђено је да се на решење председника жалбене комисије о изузећу

¹⁹ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, „Службени гласник РС“, бр. 21/2016.

члана комисије не може изјавити жалба (чл. 180), иако постоји могућност одлучивања у другом степену од стране општинског, односно градског већа, чија надлежност у овој материји већ постоји, с обзиром на то да је веће надлежно да именује и разрешава чланове жалбене комисије (чл. 178. и 181), као и да одлучује о изузећу председника жалбене комисије (чл. 180. ст. 3). У области јавног информисања, Законом о јавном информисању и медијама²⁰ прописано је да се жалба не може изјавити против решења о расподели новчаних средстава за јавно информисање (чл. 25 ст. 3), као и на решење о регистрацији медија (чл. 42). Законом о јавним медијским сервисима²¹ је изостављена могућност изјављивања жалбе на решење о ослобађању обавезе плаћања таксе за јавни медијски сервис (чл. 42. ст. 5), а иста је ситуација и са решењем о издавању дозволе за пружање медијских услуга из Закона о електронским медијима (чл. 85).²²

У области саобраћаја, постоји велики број првостепених управних аката против којих се не може изјавити жалба. Тако је Законом о поморској пловидби²³ изричито прописано да се жалба не може изјавити против решења о издавању индентификационе картице поморца од стране Лучке капетаније Београд (чл. 84 ст. 2). Законом о пловидби и лукама на унутрашњим водама,²⁴ прописано је да се против решења Агенције за управљање лукама о обављању лучке делатности у пристаништима за посебне намене не може изјавити жалба (чл. 237 б, ст. 4). Законом о безбедности и интероперабилности железнице²⁵ прописано је да се жалба не може изјавити против више првостепених управних аката Дирекције за железнице. У питању су решење о дозволи коришћења железничке пруге (чл. 22. ст. 2), решење о коришћењу типа возила на железничким пругама (чл. 23. ст. 3), решење о дозволи и додатној дозволи за коришћење возила која су усаглашена са ТСИ (чл. 27. ст. 3), решење о дозволи и додатној дозволи за коришћење подсистема и возила који нису усаглашена са ТСИ (чл. 28. ст. 3. и чл. 30. ст. 2), као и решење о одузимању или суспензији дозволе за коришћење возила (чл. 33. ст. 4). Према Закону о железници,²⁶ жалба се не може изјавити на решење Дирекције за железнице о издавању лиценце за превоз у железничком саобраћају (чл. 67.

²⁰ Закон о јавном информисању и медијама, „Службени гласник РС“, бр. 83/2014, 58/2015 и 12/2016.

²¹ Закон о јавним медијским сервисима, „Службени гласник РС“, бр. 83/2014, 103/2015 и 108/2016.

²² Закон о електронским медијима, „Службени гласник РС“, бр. 83/2014 и 6/2016.

²³ Закон о поморској пловидби, „Службени гласник РС“, бр. 87/2011, 104/2013 и 18/2015.

²⁴ Закон о пловидби и лукама на унутрашњим водама, „Службени гласник РС“, бр. 73/2010, 121/2012 и 18/2015.

²⁵ Закон о безбедности и интероперабилности железнице, „Службени гласник РС“, бр. 104/2013, 66/2015 и 92/2015.

²⁶ Закон о железници, „Службени гласник РС“, бр. 45/2013 и 91/2015.

ст. 10). Ни против једног решења прописаног Законом о превозу путника у друмском саобраћају²⁷ се не може изјавити жалба, пошто их у првом степеном доноси министарство надлежно за послове саобраћаја. Међутим, у случају решења министарства о административним мерама које се изричу домаћем превознику због обављања превоза на територији стране државе супротно закљученом међународном споразуму са том државом, жалба се може изјавити Влади Републике Србије (чл. 137. ст. 3).

И у бројним другим управним областима појава изостављања могућности за изјављивање жалбе против првостепених управних аката је веома распрострањена. Тако је Законом о Агенцији за лиценцирање стечајних управника²⁸ предвиђено да се жалба не може изјавити против више првостепених управних аката, као што су: решење директора Агенције донето поводом извештаја супервизора о раду стечајног управника (чл. 3 г, ст. 7), решење Дисциплинског већа Агенције донето у дисциплинском поступку (чл. 3 д, ст. 7), решење директора Агенције о брисању стечајног управника из именика стечајних управника (чл. 3 ж, ст. 3) итд. Законом о девизном пословању²⁹ је прописано да се жалба не може изјавити против решења Пореске управе о издавању овлашћења за обављање мењачких послова (чл. 39. ст. 11). Иста ситуација је и са Законом о туризму³⁰ у погледу решења о испуњености услова од стране здравствене установе за пружање услуга смештаја и исхране трећим лицима (чл. 60. ст. 5), као и решења о разврставању угоститељских објеката у категорије (чл. 68. ст. 3). Такође, према Закону о електронском потпису³¹ жалба се не може изјавити ни против решења о брисању сертификационог тела из регистра сертификационих тела овлашћених за издавање квалификованих електронских сертификата (чл. 40. ст. 2). Ни против решења Пореске управе о одузимању фискалне касе се такође не може изјавити жалба, и то на основу Закона о фискалним касама (чл. 34. ст. 13. и ст. 19).³² Према Закону о стечају и ликвидацији банака и друштава за осигурање³³ жалба се не може изјавити против решења Народне банке Србије о покретању поступка стечаја над банком или друштвом за осигурање (чл. 4. ст. 4), као и решења о покретању поступка ликвидације над истим

²⁷ Закон о друмском саобраћају, „Службени гласник РС“, бр. 68/2015.

²⁸ Закон о Агенцији за лиценцирање стечајних управника, „Службени гласник РС“, бр. 84/2004, 104/2009 и 89/2015.

²⁹ Закон о девизном пословању, „Службени гласник РС“, бр. 62/2006, 31/2011, 119/2012 и 139/2014.

³⁰ Закон о туризму, „Службени гласник РС“, бр. 36/2009, 88/2010, 99/2011, 93/2012 и 84/2015.

³¹ Закон о електронском потпису, „Службени гласник РС“, бр. 135/2004.

³² Закон о фискалним касама, „Службени гласник РС“, бр. 135/2004 и 93/2012.

³³ Закон о стечају и ликвидацији банака и друштава за осигурање, „Службени гласник РС“, бр. 14/2015.

субјектима (чл. 28. ст. 5). Према Закону о порезу на доходак грађана,³⁴ жалба се не може изјавити против решења Пореске управе о забрани или привременој забрани обављања делатности исплатиоцу прихода који је интерпретатор (чл. 108 а, ст. 7 и 10). Такође, на основу Закона о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима³⁵ жалба се не може изјавити ни против решења Народне банке Србије о издавању дозволе за рад и управљање пензионим фондом (чл. 13, ст. 2), као и о давању сагласности за стицање акција друштва за управљање пензионим фондом (члан 71 а, ст. 3). Исто тако, нема могућности за изјављивање жалбе против свих решења Комисије за хартије од вредности, донетих по основу Закона о инвестиционим фондовима (чл. 80. ст. 2).³⁶

Поред наведених, постоје и поједини посебни управни поступци у којима је прописана могућности изјављивања жалбе, иако се ради о првостепеним управним актима самосталних органа управе или посебних организација. Тако је Законом о жиговима³⁷ предвиђена могућност изјављивања жалбе Влади Републике Србије против свих решења о жиговима донетих од стране Завода за интелектуалну својину (чл. 7. ст. 2). Иста ситуација је и са Законом о ознакама географског порекла³⁸ на основу кога се може изјавити жалба Влади Републике Србије против решења о признавању права на ознаку географског порекла и о упису у регистар (чл. 45. ст. 2). Такође, Законом о патентима³⁹ је предвиђена могућност изјављивања жалбе Влади Републике Србије против решења свих органа управе донетих у вези са издавањем принудне лиценце (чл. 38. ст. 2), као и решења о заштити проналазака (чл. 67. ст. 3).

Једно од честих одступања посебних управних поступака од општег управног поступка представља и правило о несуспензивном дејству жалбе. Поред пореског и царинског поступка, у којима такво правило одавно постоји,⁴⁰ у последње време је значајно увећан број управних поступака у којима се ово правило такође среће. Тако је Законом о јавним скијалиштима⁴¹ предвиђено да жалба изјављена против решења туристичког инспектора

³⁴ Закон о порезу на доходак грађана, „Службени гласник РС“, бр. 24/2001, 80/2002, 135/2004, 62/2006, 65/2006, 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011, 7/2012, 93/2012, 114/2012, 8/2013, 47/2013, 48/2013, 108/2013, 6/2014, 57/2014, 68/2014, 5/2015, 112/2015 и 5/2016.

³⁵ Закон о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима, „Службени гласник РС“, бр. 85/2005 и 31/2011.

³⁶ Закон о инвестиционим фондовима, „Службени гласник РС“, бр. 46/2006, 51/2009, 31/2011 и 115/2014.

³⁷ Закон о жиговима, „Службени гласник РС“, бр. 104/2009 и 10/2013.

³⁸ Закон о ознакама географског порекла, „Службени гласник РС“, бр. 18/2010.

³⁹ Закон о патентима, „Службени гласник РС“, бр. 99/2011.

⁴⁰ Вид.: ЗПППА, чл. 147 ст. 1 и ЦЗ, чл. 12. ст. 2.

⁴¹ Закон о јавним скијалиштима, „Службени гласник РС“, бр. 46/2006.

донетог у вршењу надзора не одлаже извршење (чл. 70. ст. 4), као и жалба против решења спортског инспектора донетог у вршењу надзора над организовањем скијашких спортских приредби и издавања лиценци инструкторима скијања (чл. 71. ст. 3). Такође, Законом о електронским комуникацијама⁴² је прописано да жалба која је изјављена министарству против решења инспектора електронских комуникација не одлаже извршење решења (чл. 135. ст. 3). Иста ситуација је и са Законом о планирању и изградњи,⁴³ када су у питању жалбе на решења јединица локалних самоуправа о уклањању објекта због дотрајалости или већих оштећења (чл. 167. ст. 4), као и решења о затварању градилишта због изградње објекта без грађевинске дозволе (чл. 181. ст. 2).

Суспензивно дејство нема ни жалба на решење инспектора о забрани рада геодетске организације и решења о забрани стављања у промет картографских публикација које се изјављују на основу Закона о државном премеру и катастру (чл. 177).⁴⁴ Законом о превозу у друмском саобраћају⁴⁵ је такође предвиђено да жалба против решења републичког инспектора за друмски саобраћај, као и овлашћеног лица општинске, односно градске управе не одлаже извршење решења (чл. 47. ст. 4). Иста ситуација је и са жалбом изјављеном против решења метролошког инспектора о повлачењу мерила са тржишта, као и решења о забрани употреби мерила, према новом Закону о метрологији (чл. 45. ст. 5 и чл. 46. ст. 5).⁴⁶ Такође, ни жалба на решење о одређивању знака произвођача према Закону о контроли предмета од драгоцених метала,⁴⁷ не одлаже извршење решења (чл. 10. ст. 3).

У неким случајевима у посебним управним поступцима се срећу чак и одредбе којима се изричито искључује могућност вођења управног спора против одређених коначних управних аката, што је супротно уставном праву на правично суђење (чл. 32. ст. 1) и праву на правно средство (чл. 36. ст. 2), о чему је већ било речи. Постојање таквих одредби у појединим посебним управним поступцима доказ је да у правном систему Републике Србије, након пуних десет година од усвајања Устава, још увек постоје бројни закони који нису усаглашени са Уставом, иако је рок за њихово усаглашавање

⁴² Закон о електронским комуникацијама, „Службени гласник РС“, бр. 44/2010, 60/2013 и 62/2014.

⁴³ Закон о планирању и изградњи, „Службени гласник РС“, 2/2009, 81/2009, 64/2010, 24/2011, 121/2012, 42/2013, 50/2013, 98/2013, 132/2014 и 145/2014.

⁴⁴ Закон о државном премеру и катастру, „Службени гласник РС“, бр. 72/2009, 18/2010, 65/2013, 15/2015 и 96/2015.

⁴⁵ Закон о превозу у друмском саобраћају, „Службени гласник РС“, бр. 46/95, 66/2001, 61/2005, 91/2005, 62/2006, 31/2011 и 68/2015.

⁴⁶ Закон о метрологији, „Службени гласник РС“, бр. 15/2016.

⁴⁷ Закон о контроли предмета од драгоцених метала, „Службени гласник РС“, бр. 36/2011 и 15/2016.

истекао још 31. децембра 2008. године.⁴⁸ Такав је случај са Законом о коморама здравствених радника,⁴⁹ према коме се против коначног решења Суда части о изрицању дисциплинске мере јавне опомене члану коморе не може покренути управни спор (чл. 46. ст. 1). Могућност вођења управног спора је изричито искључена и Законом о раду⁵⁰ када су у питању поједина коначна решења инспектора о раду (чл. 272. ст. 4). Према Закону о државној ревизорској институцији⁵¹ изричито је искључена могућност сваке судске контроле аката Институције донетих у поступку ревизије (чл. 3. ст. 4), па самим тим и контроле у управном спору, што је такође супротно наведеним уставним одредбама.

Са друге стране, законским одредбама у појединим посебним управним поступцима се сужавају овлашћења Управног суда у вођењу управног спора. Тако је Законом о електронским медијима искључена могућност да сам суд реши управну ствар, доношењем пресуде у случају управног спора против решења Регулатора донегот у поступку издавања дозволе за пружање медијских услуга, изрицања мере или одузимања дозволе за рад (чл. 42. ст. 2). Искључивање могућности вођења управног спора пуне јурисдикције постоји и у Закону о Народној банци Србије,⁵² када су у питању сви управни акти донети од стране Народне банке Србије (чл. 86 в, ст. 2). Могућност вођења само управног спора ограничене јурисдикције предвиђена је и против свих коначних решења Народне банке Србије донетих по основу Закона о финансијском лизингу (чл. 8. ст. 5).⁵³

4. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Већ само летимичан поглед на одредбе појединих посебних управних поступака, које су биле предмет пажње у раду, указује на постојање значајних одступања од најважнијих правила општег управног поступка. С обзиром на то да важну новину за остваривање права грађана пред органима управе у новом Закону представља, не само обавеза сагласности правила

⁴⁸ Вид.: Уставни Закон за спровођење Устава Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 98/2006, чл. 15.

⁴⁹ Закон о коморама здравствених радника, „Службени гласник РС“, бр. 107/2005 и 99/2010.

⁵⁰ Закон о раду, „Службени гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013 и 75/2014.

⁵¹ Закон о државној ревизорској институцији, „Службени гласник РС“, бр. 101/2005, 54/2007 и 36/2010.

⁵² Закон о Народној банци Србије, „Службени гласник РС“, бр. 72/2003, 55/2004, 85/2005, 44/2010, 76/2012, 106/2012, 14/2015 и 40/2015.

⁵³ Закон о финансијском лизингу, „Службени гласник РС“, бр. 55/2003, 61/2005, 31/2011 и 99/2011.

посебних управних поступака са основним начелима општег управног поступка, већ сада и забрана смањивања нивоа заштите права и правних интереса странака зајемчених Законом о општем управном поступку, почетак примене новог Закона, који је предвиђен за 1. јун 2017. године, пружа добру прилику да се у правном систему Републике Србије отклоне све несагласности бројних посебних поступака са општим управним поступком, и да се сви посебни поступци у потпуности ускладе са нивоом заштите права грађана који је предвиђен новим Законом о општем управном поступку. У том погледу изричито прописана законска обавеза усаглашавања свих посебних управних поступака са општим управним поступком најкасније до 1. јуна 2018. године, представља добар начин за увођење преко потребног реда у правни систем. Њеним испуњењем требало би грађанима у Републици Србији обезбедити да и у управном поступку права и правне интересе остварују у складу са најважнијим међународно-правним стандардима, на којима је заснован нови Закон о општем управном поступку.⁵⁴

Међутим, слабу страну постојећег законског решења представља изостанак довољно ефикасног механизма који би могао да обезбеди да се бројна одступања у свим посебним управним поступцима заиста и отклоне у прописаном року, односно да се сви посебни закони ускладе са новим Законом о општем управном поступку. Лоше искуство са неблаговременим усаглашавањем свих закона са новим Уставом, због чега у правном систему Републике Србији још и данас постоји низ противуставних закона, иако је то својевремено била једна од основних уставних обавеза коју је требало испунити најкасније до 31. децембра 2008. године, више него јасно указују да само прописивање обавезе на усаглашавање посебних управних поступака са општим управним поступком, које је ограничено само роком (инструкционим), за чије прекорачење не постоји никаква правна санкција, уз формирање посебног Координационог тела ради спровођење свих активности на усаглашавању закона, може веома важан процес усаглашавања посебних закона са Законом о општем управном поступку да претвори у Сизифовски посао.

Чини нам се да би много ефикасније решење могло да представља прописивање обавезне претходне сагласности министарства надлежног за послове државне управе увек приликом утврђивања нацрта свих посебних

⁵⁴ Вид.: Драган Милков, „Управни поступак у Србији и европско право“, *Зборник „Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније“*, Нови Сад 2014, 91-102; Драган Милков, „О потреби усклађивања српског управног поступка са правом ЕУ“, *Зборник радова ПФНШ* 68/2014, 83-96, Драган Милков, „Државна управа Србије и европски стандарди“, *Зборник „Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније“*, Нови Сад 2015, 59-75, Д. Вучетић (2014) 181-183, Зоран Лончар, „Европски правни стандарди и управни поступак у Србији“, *Зборник „Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније“*, Нови Сад 2016, 461-478.

закона који садрже било коју одредбу о посебним управним поступцима. Тиме би се спречила могућност да такав закон уђе у законодавну процедуру ако није у потпуности усклађен са Законом о општем управном поступку. Пример са начином усвајања правила о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у органима управе, код кога је Владином Уредбом⁵⁵ изричито предвиђено да надлежни органи (Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Министарство финансија и Служба за управљање кадровима) не смеју да дају сагласност ако нацрт правилника није припремљен у складу са одређеним питањима која су уређена прописима чија контрола примене је у њиховој надлежности (чл. 32, 33 и 34), показало се током претходних година као веома ефикасан механизам за успостављање рационалне и на закону у потпуности засноване унутрашње организације државне управе у Републици Србији. Стога, чини нам се да би у том правцу требале да иду и будуће законске измене у случају да се процена неделовности предвиђеног решења у наредним годинама покаже оправданом.

⁵⁵ Вид.: Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, „Службени гласник РС“, бр. 81/2007, 69/2008, 98/2012 и 87/2013.

Zoran J. Lončar, Ph.D., Associate Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
Z.Loncar@pf.uns.ac.rs

Special Administrative Procedures

Abstract: *Despite the quality of legal norms in existing Law on Administrative Procedure, for the realization of citizens' rights in the Republic of Serbia in accordance to international legal standards, a significant problem are specific administrative procedures. In this type of procedures in recent years have been made many variations from the basic rules of general administrative procedure, which can not be classified as requirements of the specific nature of proceeding in certain administrative matters. Therefore it is particularly important that it in new Law on Administrative Procedure (which will begin to fully implement from 1 June 2017) is provided no more only an obligation of compliance of rules in specific administrative procedures with the basic principles of administrative procedure, but now also a prohibition of reducing the level of protection of rights and legal interests of the parties guaranteed by the law on administrative procedure, as well as a legal obligation to harmonize all special procedures with the new law, no later than 1 June 2018. Based on mentioned solutions in the new Law on Administrative Procedures, to citizens of the Republic of Serbia should be allowed to fully realize their rights and legal interests in administrative proceedings, in accordance to the most important international legal standards. However, the drawback of the existing legal solution is a lack of effective mechanism that should ensure that numerous deviations in the special administrative procedures actually remove in prescribed period, and that all special laws harmonize with the new Law on Administrative Procedure.*

Keywords: *administrative procedure, a special administrative procedure, general administrative procedure, Law on Administrative Procedure.*

Датум пријема рада: 01.02.2017.