

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

ПРАВНА СРЕДСТВА У НОВОМ ЗАКОНУ О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ*

Сажетак: Уносећи концепцијске измене у правила управног поступка која су се, у основи непромењена, примењивала више од осам и по деценија, нови Закон о општем управном поступку из 2016. године је донео многе новине и у погледу средстава правне заштите странака. Законске одредбе о правним средствима представљају део Закона у погледу кога се, поред основних начела, највише луњало током петогодишњег процеса припрема законског текста. У раду се анализирају најважније законске новине у погледу средстава редовне и ванредне правне заштите странака и указује на одређене мањковости новоуспостављеног система правних средстава.

Кључне речи: управни поступак, правна средства, жалба, приговор, ванредна правна средства.

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Након више од две деценије примене досадашњег Закона о општем управном поступку, који је усвојен још 1996. године, у време постојања Савезне Републике Југославије,¹ 29. фебруара 2016. године је усвојен нови Закон о општем управном поступку, а који је почео у целости да се примењује од 1. јуна 2017. године.² Доношење новог Закона налагало је, поред чињенице да је Србија од доношења претходног Закона променила неколико државно-правних облика и да је већ више од једне деценије самостална држава,

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

¹ Закон о општем управном поступку – ЗУП 1996, „Службени лист СРЈ“, бр. 33/1997, 31/2001 и 30/2010.

² Закон о општем управном поступку – ЗУП, „Службени гласник РС“, бр. 18/2016.

пре свега, потреба за модернизацијом управног поступка, кроз измену неких, одавно превазиђених, процесних решења. На уобличавање нових законских решења значајно је утицала и потреба за применом појединих правних стандарда везаних за рад органа управе, проистекла из процеса европских интеграција Републике Србије. Снажан подстицај законодавној реформи управног поступка претходних година је давала и домаћа правна теорија.³

Поступак израде новог Закона о општем управном поступку био је, међутим, за домаће прилике више него дуг, а пратило га је и мноштво приговора стручне природе, изазваних честим мењањем ставова приређивача закона у погледу многих важних законских решења.⁴ Пре коначног усвајања текста данас важећег Закона, забележена су претходних година чак два неуспела покушаја доношења новог Закона о општем управном поступку, на чијој изради је радила углавном иста група страних и домаћих експерата. Најпре је у фебруару 2012. године Влада Републике Србије усвојила Предлог Закона о општем управном поступку, али је он, због тада расписаних парламентарних избора и формирања нове Владе, повучен из скупштинске процедуре јула месеца 2012. године. Након тога је новоформирана Влада децембра 2013. године утврдила нови Предлог Закона о општем управном поступку. Међутим, и тај Предлог је, због расписивање ванредних парламентарних избора и формирања нове Владе, опет повучен из законодавне процедуре априла 2014. године. Најзад, до усвајања новог Закона о општем

³ Вид.: Драган Милков, „Модерна државна управа у Србији“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* (Зборник радова ПФНС) 2/2004, 241-253; Зоран Лончар, „Плелоје за нови Закон о општем управном поступку“, *Зборник радова ПФНС* 3/2009, 181-193; З. Лончар, „Модернизација управног поступка“, *Зборник радова „Актуелна питања савременог законодавства“*, Будва, 7-11. јун 2010. године, 351-362; Д. Милков, „Положај странке у управном поступку“, *Зборник радова ПФНС* 3/2005, 241-253; Д. Милков, „Правна средства у управном поступку“, *Зборник радова ПФНС* 2/2006, 125-154; Предраг Димитријевић, „У сусрет новом закону о општем управном поступку у Републици Србији“, *Facta universitatis – series: Law and Politics* 1/2010, 33-42; Добросав Миловановић, Драган Васиљевић, „У сусрет новим законским решењима у управном поступку Републике Србије“, *Зборник радова „Развојне тенденције у управном законодавству“*, Охрид 24-26. јун 2011. године, 69-80; Мирјана Рађеновић, „Нови Закон о општем управном поступку“, *Правна ријеч* 31/2012, 403-422; П. Димитријевић, „Е-потпис и управни поступак“, *Правни животи* 10/2008, 571-583; П. Димитријевић, „Реформисање ванредних правних лекова у управном поступку“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* (Зборник радова ПФНШ) 44/2004, 145-171.

⁴ Вид.: Д. Милков, „Поводом Нацрта Закона о општем управном поступку – корак напред или десет у страну“, *Зборник радова ПФНС* 1/2013, 85-99; Стеван Лилић, „Контроверзе у вези са новом радном верзијом Нацрта Закона о општем управном поступку Србије (у контексту европских интеграција)“, *Зборник радова „Перспективе имплементације европских стандарда у управном систему Србије“*, Правни факултет, Београд 2013, 11-27; П. Димитријевић, „Реформа управног посредства“, *Зборник радова „Владавина права и правна држава у региону“*, Источно Сарајево 26. октобар 2013, 189-199; З. Лончар, „О Нацрту Закона о општем управном поступку“, *Правна ријеч* 35/2013 – а, 425-444.

управном поступку од стране Народне скупштине Републике Србије дошло је дана 29. фебруара 2016. године, при чему је нови закон усвојен у битно измењеном тексту у односу на два претходна Предлога Закона о општем управном поступку.⁵

За разлику од свих досадашњих законодавних реформи које су у области управног поступка вршене у протеклих више од осам и по деценија, колико је дуга традиција правне кодификације правила по којима раде органи управе у Србији, а које су увек вршене постепеним употпуњавањем и осавремењавањем добрих законских решења садржаних у првом Закону о општем управном поступку Краљевине Југославије из 1930. године,⁶ новим Законом из 2016. године, извршене су суштинске измене у области управног поступка, и то чак и у погледу многих процесних института који су се претходних деценија показали успешни у пракси. Изговор за потпуно напуштање концепта успешно провереног старог југословенског модела управног поступка, у овом случају никако није могла да буде потреба за правном стандардизацијом са европским правним правилима, с обзиром на то да кодификација управног поступка уопште не представља правну тековину ЕУ.⁷ Поред тога, при изради Закона је поступљено као да је у питању врховни правни пропис у области државне управе, а не процесни пропис, чији је задатак требало да буде само уређивање процедуре (поступка) рада органа управе. Наиме, новим Законом су, не само уређена питања која уопште нису процесне природе (управни уговори, гарантни акт, јединствено управно место ...), већ су многа од питања (управна ствар, управни акт, управна радња, службено лице ...), уређена на начин супротан најважнијим прописима у овој области, као што је Закон о државној управи, Закон о управним споровима, Закон о државним службеницима итд. Стога је пре почетка примене новог Закона, односно пре

⁵ Вид.: З. Лончар, „Нека питања примене новог Закона о општем управном поступку Републике Србије“, Зборник „Искусња од примената на новије закони за општа управна питања у земљи од регионој“, Правни факултет „Јустинијан први“ во Скопје, Охрид, 5-7. мај 2017. године – а, 102.

⁶ Након 1930. године, била су донета још два Закона о општем управном поступку, и то 1956. године у време постојања Федеративне Народне Републике Југославије („Службени лист ФНРЈ“, бр. 52/1956), који је за четрдесет година примене новелиран свега пет пута (1965, 1976, 1978, 1986 и 1994), као и 1997. године у време постојања Савезне Републике Југославије („Службени лист СРЈ“, бр. 33/1997, 31/2001 и „Службени гласник РС“, бр. 30/2010).

⁷ Вид.: Д. Милков, „О потреби усклађивања српског управног поступка са правом Европске Уније“, Зборник радова ПФНШ 68/2014, 84-89; Д. Милков, „Државна управа Србије и европски стандарди“, Зборник „Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније“, Нови Сад 2015, 59-75; З. Лончар, „Европски правни стандарди и управни поступак у Србији“, Зборник „Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније“, Нови Сад 2016 – а, 461-478; Дејан Вучетић, „Европска управно-процесна правила и општи управни поступак Републике Србије“, Зборник радова ПФНШ 68/2014, 175-186; П. Димитријевић, „Апорије Закона о општем управном поступку“, Правни животи 10/2014, 197-210.

1. јуна 2017. године, било неопходно усагласити све те прописе са новим решењима Закона о општем управном поступку. Међутим, како то ни до сада није учињено, са почетком примене новог Закона о општем управном поступку отворен је низ правних проблема у пракси, на шта је благовремено указивано.⁸

Нови Закон је донео многе новине и у погледу средстава правне заштите странака у управном поступку. О законским одредбама о правним средствима се може рећи да представљају део Закона у погледу кога се, поред основних начела, највише лутало током петогодишњег процеса припрема текста Закона. Ово само по себи говори о непостојању довољно јасног концепта код приређивача Закона шта све и због чега у дотадашњем систему правних средстава у управном поступку треба мењати. Предмет рада је анализа најважнијих новина у важећем Законом о општем управном поступку у односу на правна средства. Циљ рада је да се утврди да ли се са новоуспостављеним системом правних средстава увећао степен правне заштите странака у управном поступку, а што би у крајњем случају морало да буде циљ сваке реформе процесног законодавства, али и да се укаже на одређене мањкавости постојећег система правних средстава у Закону.

2. ПРАВНА СРЕДСТВА У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

2.1 Редовна правна средства

2.1.1 Жалба

Жалба у управном поступку и даље представља основно редовно правно средство деволутивног карактера. Она може да се изјави само против првостепене одлуке донете у форми решења (главног и процесног),⁹ али не

⁸ Вид.: Д. Милков, „Реформе управно-процесног законодавства у Србији“, *Зборник радова ПФНС* 4/2012, 33-43; Д. Милков, „Поводом новоџ Закона о ошћѣм уѣравном пошћуйку“, *Зборник „Хармонизација срѣскоџ и мађарскоџ ѣрава са ѣравом Еврајске уније“*, Нови Сад 2016, 47-63; Драган Милков, Ратко Радошевић, „Неке новине у Закону о општем управном поступку – „Управно поступање““, *Зборник радова ПФНС* 3/2016, 733-752; З. Лончар, „Нека питања реформе управно-процесног законодавства“, *Правни живоѣ* 10/2013 – 6, 319-333 З. Лончар, „Одлучивање у управном поступку“, *Зборник радова ПФНС* 1/2015, 179-195; З. Лончар, „Посебни управни поступци“, *Зборник радова ПФНС* 4/2016 – 6, 1231-1249; З. Лончар, „Најважнији нови правни институти у управном поступку Републике Србије“, *Правна ријеч* 50/2017 – 6, 277-295; З. Лончар, „Овлашћено службено лице у управном поступку“, *Правни живоѣ* 10/2017 – в, 299-311.

⁹ Изричито навођење решења као првостепене одлуке против које може да се изјави жалба не би смело да значи да жалба не може да се изјави и против првостепених одлука донетих у другој форми, као што су на пример: дозволе, одобрења, забране, наређења ..., с

више и против закључка.¹⁰ Већ у основна начела управног поступка нови Закон уврстио је право на жалбу и приговор (члан 13.), и предвидео да странка против првостепеног решења или због неодлучивања органа у прописаном року, увек има право на жалбу, изузев ако то законом није друкчије прописано. Жалба против решења у управном поступку може да се искључи једино законом.¹¹

Жалба у суштини и даље може да се изјави због било које формалне или материјалне повреде закона, као и због повреде целисходности код дискреционих управних аката (решења). Новину у Закону, међутим, представља то што су сада изричито наведене све неправилности у виду разлога због којих решење може да се побија, због којих може да се изјави жалба, као што су: због тога што у решењу није уопште или није правилно примењен закон, други пропис или општи акт; због тога што га је донео ненадлежни орган; због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања; због тога што је из утврђених чињеница изведен погрешан закључак о чињеничном стању; због повреде правила поступка; због тога што су прекорачене границе овлашћења при одлучивању по слободној оцени или због тога што решење није донето сагласно циљу због кога је то овлашћење дато; због тога што није правилно примењено овлашћење за одлучивање по слободној оцени; као и због тога што није донето сагласно гарантном акту (члан 158.).

У погледу одређења правно легитимисаних субјеката за изјављивање жалбе нови Закон у суштини није донео никакве битне промене. Право на жалбу и даље имају, пре свега, *странке* у управном поступку (члан 151. став 1). Међутим, новим Законом се право жалбе изричито признаје и *сваком лицу* на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход управног поступка, и то у року у коме жалбу може да поднесе странка (члан 151. став 6).¹²

обзиром на то да је већ самим Законом изричито прописано да решење и закључци могу имати и други назив, ако је то посебним законом предвиђено (чл. 16. ст. 3).

¹⁰ Према претходном Закону, против закључка жалба је могла да се изјави само када је то било предвиђено посебним законом (чл. 212.), док је новим Законом искључена свака могућност подношења жалбе против закључка, као и могућност покретања управног спора (чл. 146. ст. 3).

¹¹ Према претходном Закону, жалба против решења је такође могла да буде искључена једино законом, али само под условом да је на други начин била обезбеђена заштита права и правних интереса странке, односно заштита законитости (чл. 12. ст. 2), па би данас можда могло, али никако не би и смело, да се закључи да је жалбу против првостепеног решења донетог у управном поступку могуће искључити неким посебним законом, независно од тога да ли постоји други вид правне заштите странака. Такво поступање било би супротно Уставу Републике Србије, који у оквиру права на правно средство (чл. 36. ст. 2), грађанима јамчи право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу.

¹² С обзиром на то да је већ самим Законом (чл. 44. ст. 1) својство странке, поред физичког и правног лица чија је управна ствар предмет управног поступка, признато и

Ако надлежни орган неком лицу одбије захтев за признавање ствојства странке, дужан је да га обавести о решењу које је донео, према одредбама овог Закона које се односе на достављање (члан 152. став 1 и 3). При томе је Законом изричито прописано да у том случају обавештење мора да садржи: број решења и назив органа који га је донео, које су странке учествовале у поступку, текст диспозитива решења и поуку о правном средству против решења (члан 152. став 2).¹³

За разлику од претходног Закона (члан 213.) који је право жалбе изричито признавао и јавном тужиоцу и јавном правобраниоцу, као и другим државним органима када су били законом овлашћени, и то у случају ако је решењем био повређен закон у корист физичког или правног лица, а на штету јавног интереса (члан 213. став 2), нови Закон као правно легитимисане субјекте за изјављивање жалбе наводи још само друге *органе* и *организације* када су на то овлашћени посебним законом (члан 151. став 7), чиме је значајно проширен круг могућих правно легитимисаних субјеката. Несумњиво је да се и нова законска одредба свакако односи на јавно тужилаштво и државно, односно друго правобранилаштво, с обзиром на то да се ради о органима државе, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе. Поред њих то могу бити и било који други државни, покрајински или органи локалне самоуправе. У том случају правни основ за изјављивање жалбе од стране ових субјеката мора бити неки посебан закон (нпр. Закон о јавном тужилаштву, Закон о државном правобранилаштву, Закон о заштитнику грађана ...), а не Закон о општем управном поступку. Као правно легитимисани субјекти за изјављивање жалбе у управном поступку у својству организације, пак, могу да се појаве веома различите врсте субјеката, почев од синдикалних организација, удружења грађана, спортских организација итд. Услед недовољно прецизне законске одредбе из члана 151. став 7., која говори само о „другим“ органима и организацијама, остаје нејасно који би се све субјекти могли подвести под правно легитимисане за изјављивање жалбе, односно

сваком другом физичком или правном лицу на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход управног поступка, навођење у посебној одредби Закона да право жалбе поред странке из управног поступка имају и сва она лица којима је већ самим Законом признато својство странке сасвим је сувишно. Ако су у питању лица која су могла да у својству странке учествују у управном поступку, а нису учествовали, они могу да изјаве жалбу, али претходно морају да докажу своју легитимисаност, односно да исход поступка може да утиче на њихова права, обавезе или правне интересе, односно да им се, другим речима речено, накнадно призна својство странке.

¹³ При навођењу обавезне садржине оваквог обавештења лицу коме није признато својство странке, приређивачи Закона су превидели да међу обавезним деловима решења прописаним чланом 141. Закона, нигде није предвиђено да постоји део решења који се зове „поука“ о правном средству, већ „упутство“ о правном средству (чл. 141. ст. 6), а што је од утицаја на укупну усаглашеност и доследност законског текста.

под законски појам „други“ органи и организације, пошто је законодавац пропустио да наведе који се субјекти подразумевају под „првим“.¹⁴

Жалба у управном поступку и даље има начелно суспензивно дејство, односно решење не може да се изврши док не истекне рок за жалбу, а изјављена жалба одлаже извршење решења и док жалилац не буде обавештен о решењу којим је одлучено о жалби (члан 154. став 1 и 2). Иако је у ранијим верзијама Предлога Закона из 2012. године (члан 128. став 3) и 2013. године (члан 220.), била заступана идеја о ограничавању могућности за одступање од суспензивног дејства жалбе у посебним законима, на начин на који је то било прописано досадашњим Законом (члан 221. став 2),¹⁵ новим Законом је ипак могућност одступања од суспензивног дејства жалбе у посебном закону потпуно неусловљена, јер је суспензивно дејство жалбе, као правило, предвиђено једино под условом ако законом није другачије прописано. Наиме, Закон изричито предвиђа да решење не може да се изврши док не истекне рок за жалбу, *ако законом није другачије прописано* (члан 154. став 1), као и да изјављена жалба одлаже извршење решења док жалилац не буде обавештен о решењу којим је одлучено о жалби, *под условом да законом није другачије прописано* (члан 154. став 2). Тиме је створен правни основ да се у појединим посебним управним поступцима, попут пореског, царинског и сл., и даље задржи правило о несуспензивном дејству жалбе, иако је новим Законом, у делу који се тиче односа општег и посебних управних поступака, изричито предвиђено да се у посебним управним поступцима не може смањивати ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених овим законом (члан 3. став 2), а што несуспензивно дејство жалбе свакако има за последицу.

Извесну новину у Закону представља и правило да суспензивно дејство жалбе не важи у случају доношења решења у усменој форми, будући да је сада прописано да се усмено решење извршава и пре истека рока за жалбу и после подношења жалбе (члан 155. став 1), што је у складу са природом и карактером таквих решења. Такође, решење се изузетно може извршити и пре истека рока за жалбу, као и после подношења жалбе, ако би одлагање извршења странци нанело ненадокнадиву штету или теже угрозило јавни интерес (члан 155. став 2), што је и до сада био случај. Једина разлика је то што се уместо неопходности доказивања да се ради о тежем угрожавању јавног интереса, до сада радило о неопходности доказивања да се ради о предузимању у јавном интересу хитних мера које се не могу одлагати, а

¹⁴ Вид: Д. Милков, *Управно право*, II, Издавачки центар Правног факултета, Нови Сад 2017, 232.

¹⁵ „Изузетно, решење се може извршити у жалбеном року, као и пошто је жалба изјављена, ако је то законом предвиђено, ако се ради о предузимању хитних мера (чл. 131. ст. 1 тачка 4), или ако би услед одлагања извршења била нанесена некој странци штета која се не би могла поправити“. *ЗУП 1996*, чл. 221. ст. 2.

чињенице на којима решење треба да буде засновано су утврђене или бар учињене вероватним (члан 131. став 1) тачка 4).

Иако жалбени поступак обилује новинама, сматрамо да највећу пажњу завређује по први пут нормирање могућности странке да се *одрекне* права на жалбу (члан 156.) и да *одусијане* од жалбе (члан 157.), што за правни интерес странака у управном поступку може да представља веома важну процесну новину. Према одредбама новог Закона, странка има могућност да се одрекне права на жалбу од тренутка када је обавештена о решењу, па све до истека рока за жалбу. Овако установљено право странке на одрицање од жалбе ипак је законом ограничено на тај начин што јој је изричито одузето право да опозове једном дату изјаву о одрицању од права на жалбу. Правна последица одрицања странке од жалбе огледа се у стицању својства коначности и правноснажности првостепеног решења. Са друге стране, уколико се ради о вишестраначком управном поступку, решење на основну одрицања странке од права на жалбу постаје коначно и правноснажно само ако су се права на жалбу одрекле све странке и евентуално лице коме је одбијен захтев за признавање својства странке у првостепеном поступку (члан 156.).

Нови Закон даје право странкама да одустану од изјављене жалбе, прописивањем могућности за жалиоца да одустане од жалбе до момента обавештавања о другостепеном решењу којим је одлучено о жалби. Али, и у овом случају странкама је изричито одузето право на опозив одустанка од жалбе. Правна последица одустанка од жалбе је обустављање поступка по жалби, доношењем решења у коме се мора одлучити и о трошковима поступка по жалби (члан 157.). Против овако донетог решења странка може да изјави посебну жалбу.

Важне новине у Закону представљају и могућност изношења *нових чињеница и доказа* у жалби, уз дужност навођења разлога због чега нису изнете у првостепеном поступку (члан 159. став 2); као и могућност предавања жалбе *директно друџосијеном орџану* у одређеним случајевима, као што су: ћутање управе, неиздавање у року уверења или других исправа о чињеницама о којима се води службена евиденција или неодлучивање о захтеву за разгледање списка предмета (члан 161.). Увођење оваквих новина требало би значајно да убрза и скрати вођење управних поступака.

Извесну новину у Закону представља и уношење изричите обавезе за првостепени орган да, када оцени да су испуњени сви формално-правни услови за поступање по жалби, достави жалбу на одговор противној странци (члан 164. став 1), у ком случају је орган дужан и да одреди рок за давање одговора на жалбу, који не може бити краћи од осам нити дужи од 15 дана (члан 164. став 2). Уношење ове новине у Закон, међутим, нема велики значај за управну праксу, пошто су вишестраначки управни поступци са контрарним странкама у управној пракси права реткост.

За разлику од обавезе на достављање жалбе на одговор противној странци, једну од најважнијих новина у жалбеном поступку представља нова обавеза првостепеног органа да другостепеном органу уз жалбу проследи, не само све списе предмета, какав је био случај до сада, већ и свој *одговор на све наводе жалбе* (члан 167.). С обзиром на то да је ова новина производ тежње за убрзањем другостепеног управног поступка, у Закону је прописана и новчана казна у износу од 5.000 динара до 50.000 динара за овлашћено службено лице које не проследи жалбу са одговором на све жалбене наводе, као и ако их не достави благовремено другостепеном органу, односно у року од 15 дана од пријема жалбе, или евентуално 30 дана, у случају ако је жалба послата на одговор супротној странци, када се ради о вишестраначком управном поступку (члан 208.).

Међу одредбама другостепеног (жалбеног) поступка одређену новину представља овлашћење другостепеног органа да поништи побијано решење и проследи предмет надлежном органу због *стварне ненадлежности* првостепеног органа (члан 171. став 1). За разлику од претходног Закона, који је такође прописивао овлашћење другостепеног органа да поништи побијано решење, али због било које повреде надлежности првостепеног органа (члан 231. став 2), нови Закон је овлашћење другостепеног органа сузио само на повреду стварне надлежности.¹⁶ Међутим, упркос оваквој законској новини сматрамо да је дужност другостепеног органа да поништи првостепено решење не само због повреде стварне надлежности, већ и због повреде месне надлежности. Тим пре ако је та врста надлежности била разлог за изјављивање жалбе.¹⁷

Одређену новину, посебно осетљиву по правну сигурност странака у жалбеном поступку, представља овлашћење другостепеног органа да може да измени првостепено решење на штету жалиоца. Иако је другостепени орган овлашћење за преиначење на лошије (*reformatio in peius*) имао и према претходном Закону (члан 234. став 2), када је могућност за ову врсту измене првостепеног решења била везана за разлоге за употребу три тадашња ванредна правна средства (поништавање и укидање по основу службеног надзора – члан 253; оглашавање решења ништавим – члан 257 и ванредно укидање – члан 256), везивање овлашћења другостепеног органа у новом Закону за све

¹⁶ Интересантно да је у Закону као разлог за побијање решења наведена повреда надлежности, а не само повреда стварне надлежности (чл. 158. ст. 1. тач. 2), као и да је под појмом надлежности у Закону изричито уређена и стварна (чл. 33.), али и месна надлежност (чл. 34 -35.).

¹⁷ У прилог тврдњи да се овде вероватно ради о пропусту приређивача Закона говори и чињеница да је међу најтежим повредама закона за које се може употребити новоуведено ванредно правно средство Поништавање коначног решења (чл. 183), наведена не само повреда стварне надлежности (тач. 7), већ и месне надлежности (тач. 10).

разлоге који су наведени као разлози за употребу, не само новог ванредног правног средства Поништавање коначног решења (члан 183.), већ и за Укидање решења (члан 184.), није примењиво у свим случајевима у којима је прописано да се може употреби то ванредно правно средство. Наиме, један од услова за Укидање решења се односи и на ситуацију ако је решење постало правноснажно, а то тражи странка на чији је захтев донето, а укидање није противно јавном интересу, нити интересу трећих лица (члан 184. став 1. тачка 2), што по природи ствари не може да буде примењиво као основ за измену решења на штету жалиоца.¹⁸

У другостепеном управном поступку новину представља и изостављање одредби о начину на који се другостепено решење доставља странци. Наиме, у новом Закону је уређено само питање рока за одлучивање по жалби (члан 174.), а изостављена је ранија одредба према којој су се другостепена решења, по правилу, странкама достављала путем првостепеног органа, који је у том случају био дужан да решење достави странкама у року од осам дана од пријема списка (члан 238.). С обзиром на то да више није изричито предвиђена процедура достављања другостепеног решења странкама, могуће је да другостепени орган директно странци достави другостепено решење. Тиме се првостепени орган оставља без могућности да се упозна са правним ставом другостепеног органа, као битним предусловом за уједначавање управне праксе. Поред изостављања одредби о начину достављања другостепеног решења странкама, новим Законом није решено ни питање начина и рока за враћање списка предмета првостепеном органу.

И у новом Закону је такође предвиђена могућност изјављивања жалбе у случају када решење није издато у законом предвиђеном року, односно у случају ћутања управе (члан 151. став 3), што данас представља један од европских правних стандарда везаних за рад органа управе.¹⁹ Иако у коначној верзији Закона није нашла место почетна идеја приређивача о давању позитивног значења институту ћутања управе, новим Законом је ипак унето неколико битних новина у правни режим ове врсте жалбе.

Најпре, нови Закон прописује да ако је неким посебним законом предвиђено да ћутање управе има позитивно значење, односно да се неиздавање решења у законом одређеном року сматра усвајањем захтева странке, странка нема право на жалбу (члан 151. став 5). Без обзира на то што је уношење овакве одредбе у Закон којим се уређује општи управни поступак вероватно требало да послужи да се будућим законодавцима укаже на могућност

¹⁸ „Може се приметити да тачка 2. става 1. члана 184. није примењива као основ за измену на штету жалиоца, јер је реч о правноснажном решењу чије укидање тражи странка. Немогуће је замислити да би странка тражила измену на своју штету, а о чему писци Закона, очигледно, нису водили рачуна“ Д. Милков (2017) 245.

¹⁹ Вид.: З. Лончар, (2016 – а) 474.

да у појединим посебним управним поступцима ћутање управе може да има и позитивно значење, а што представља једну од препорука SIGME, као стручног дела OECD-а, везаних за нормирање управног поступка,²⁰ њено уношење у нови Закон је ипак потпуно сувишно. Наиме, странка чији се захтев сматра усвојеним, па макар и протеком законског рока за доношење решење, нема никакав правни интерес да у таквој ситуацији изјављује још и посебну жалбу због ћутања органа управе. Давање позитивног значење ћутању управе у директној је супротности са институтом жалбе због ћутања управе. Стога је изричито навођење још и немогућности изјављивања ове врсте жалбе у таквој ситуацији више него сувишно.²¹

Најважније измене у правном режиму жалбе због ћутања управе у новом Закону тичу се *рокова* за њено изјављивање. Наиме, у Закону је и даље остао непромењен дилаторни рок од 30, односно 60 дана, који се тиче законске обавезе органа управе за доношење првостепеног решења (члан 145.), а који странка мора да сачека да протекне да би стекла право да поднесе жалбу због ћутања управе. Међутим, поред тога, уведен је и нови рок, преклузивне природе, као крајњи рок у коме се ова врста жалбе може изјавити. Наиме, према новом Закону, жалба због ћутања управе се мора изјавити најкасније у року од годину дана од истека рока за одлучивање по захтеву странке (члан 153. став 2), а његовим пропуштањем странка губи право на ову посебну врсту правне заштите. У том случају странци преостаје једино могућност да поново поднесе захтев истоветне садржине органу који јој није у законском року решио управну ствар, с обзиром на то да негативни управни акти ни према новом Закону не стичу својство правноснажности (члан 14.). Наравно, такво решење за странку је правно могуће само у случају да у међувремену није дошло до промене материјалног права меродавног за процену основаности њеног захтева.²²

Нарочито значајну новину код жалбе због ћутања управе у Закону представља увођење изричите обавезе за другостепени орган да сам *меријорно реши* управну ствар у случају поновљеног ћутања првостепеног органа (члан 173. став 2). С тим у вези, нови Закон прописује чак и дисциплинску одговорност за овлашћено службено лице, односно за одговорно лице у органу управе, у случају непоштовања рокова који доводе до ћутања управе (члан 210. став 2).

²⁰ Вид.: *Checklist for a General Law on Administrative Procedures*, Sigma, 2005.

²¹ „Остаје нејасно шта су аутори новог Закона овим хтели да постигну? Наравно да се странка иначе не би жалила ако јој је захтев усвојен! Странка се жали онда када јој захтев није усвојен (у целини или делимично). Странка не користи логику писаца овог ЗУП-а, па сигурно не би ни изјављивала жалбу ако је остварила право које је хтела. У жељи да буду оригинални, аутори новог Закона су унели бројне бесмислене одредбе! А при томе, изоставили су бројне неопходне норме!“ Д. Милков (2017) 231.

²² Вид.: З. Лончар, (2017 – а) 108-109.

2.1.2 Приговор

Увођење приговора представља најзначајнију новину у систему правних средстава у Закону о општем управном поступку. Приговор је данас правно средство ремонстративног карактера, који се може употребити код свих нових активности управе подведених под управну ствар, као што су: *управни уговори, управне радње* и *пружање јавних услуга*, у случају када не може да се изјави друго правно средство у управном поступку (члан 147-150.).

Увођење приговора у управни поступак призовод је недовољно јасне концепције о циљу и сврси овог новог правног средства. Током вишегодишњих припрема новог Закона постојала су различита решења у различитим фазама израде Закона. Тако је, поред неиспуњавања обавезе из управног уговора, начина пружања јавних услуга и предузимања управне радње, због којих се данас може употребити само ово правно средство (члан 147. став 1), у Предлозима Закона из 2012. и 2013. године било предвиђено да се приговор може изјавити још и због закљученог *йоравнања* (члан 135. став 1 Предлога Закона из 2012. године; члан 211. став 1 Предлога Закона из 2013. године); као и *других управних активности* и поступања органа управе и организација које пружају јавне услуге (члан 135. став 1 Предлога Закона из 2012. године), али и због *нейпредузимања управних активности* које је орган по закону дужан да предузме, ако те активности немају карактер управних аката, нити су повезани са управним актом, а подносилац приговора сматра да су тиме повређена његова права или правни интереси (члан 135. став 1. Предлога Закона из 2012. године). Такође, и сва остала битна питања правног режима овог новоуведеног правног средства, почев од надлежности за одлучивање, рока у коме се приговор може поднети и правне заштите против одлуке којом се одлучује о приговору, били су значајно другачије уређена у различитим фазама приреме Закона.²³

Потпуна конфузија која је постојала код приређивача Закона када је у питању приговор као ново правно средство у управном поступку, изражена је већ у основним начелима управног поступка, где је у оквиру новоформулисаног начела „право жалбе и приговора“ (члан 13.) прописано да „странка има право на приговор у случајевима одређеним овом законом“ (члан 13. став 2), из чега произлази да приговор, за разлику од жалбе, није општи принцип на коме Закон о општем управном поступку почива, већ се може употребити само у случајевима када је то посебно законом одређено, па му стога није ни место међу основним начелима управног поступка, као општим принципима заједничким за читав пропис.²⁴

²³ Вид.: З. Лончар, (2013 – а) 442; З. Лончар, (2013 – б) 328-331.

²⁴ „Тако формулисано, необично звучи „начело“ које подразумева да је нешто дозвољено само ако је изричито предвиђено. Из такве формулације би се могао извести

Рок за подношење приговора је условљен разлогом због ког се приговор подноси. Ако је у питању управни уговор, приговор се може изјавити у року од шест месеци од пропуштања органа да испуни обавезу из управног уговора. У случају управне радње, пак, приговор се може поднети у року од 15 дана од предузимања управне радње или пропуштања да се управна радња предузме, а ако је у питању јавна услуга, приговор се може поднети у року од 15 дана од када се јавна услуга не пружа тако да обезбеди уредно и квалитетно, под једнаким условима, остваривање права и задовољавање потреба корисника (члан 147. став 2).

Приговор се подноси руководиоцу органа код кога су настали разлози због којих се изјављује (члан 148.), а руководилац органа је дужан да о њему одлучи решењем у року од 30 дана (члан 149.). Против решења којим је одлучено о приговору може се изјавити посебна жалба (члан 150.), а након тога се може водити и управни спор.²⁵

2.2 Ванредна правна средства

Ванредна правна средства представљају део новог Закона у погледу кога се највише лутало током његове вишегодишње израде.

Уместо досадашњих шест ванредних правних средстава (Понављање поступка – члан 239-250.; Мењање и поништавање решења у вези са управним спором – члан 251.; Поништавање и укидање решења по основу службеног надзора – члан 253-254.; Укидање и мењање правноснажног решења уз пристанак или по захтеву странке – члан 255.; Ванредно укидање – члан 256. и Оглашавање решења ништавим – члан 257-258.), најпре је у Предлогу Закона из 2012. године био предвиђен потпуно нов систем ванредних правних средстава. Поред Понављања управног поступка (члан 139-144.), било је предвиђено још и Службено уклањање, односно мењање управних аката (члан 145-153.), у оквиру кога су се разликовале три ситуације: Повлачење незаконитих релативно ништавих аката (члан 147-148.), Повлачење незаконитих апсолутно ништавих управних аката (члан 149-150.) и Опозивање

закључак да приговор начелно није дозвољен, осим ако је Законом изричито утврђен!“ Д. Милков, (2017) 98.

²⁵ „Што се тиче смисла уношења ове новине у ЗУП, у Образложењу Предлога новог ЗУП-а аутори су навели: „Значај приговора се састоји управо у томе што обезбеђује управноправни пут заштите од неправилности у њиховом предузимању, тамо где он досад није постојао“. То значи да странка незадовољна пружањем јавне услуге (нпр. зато што јој не ради грејање у стану), може да изјави приговор руководиоцу те јавне службе, па онда да изјави жалбу против његовог решења, па онда да води управни спор! У том би зима већ сигурно прошла, можда не само једна! И то је, по мишљењу аутора новог ЗУП-а, сада ефикасније него да се странка одмах обрати суду и тражи привремену меру да суд нареди да јој буде укључено грејање?“. Д. Милков, (2017) 228-229.

законитих управних аката (члан 151-153.), а у оквиру кога су се опет разликовали: Оповоз законитог повлашћујућег акта (члан 151.) и Оповоз законитог повлашћујућег акта који предвиђа коришћење наменских средстава (члан 152-153.).

С обзиром на то да такво нормирање ванредних правних средстава, који би грађанима требало да пружи могућност за додатну правну заштиту у случају коначних и извршних, а понекад и правноснажних управних аката, не постоји као пример ни у једном упоредном правном систему, већ више личи на део садржаја из неког уџбеника, у Предлогу Закона из 2013. године се од такве идеје потпуно одустало. Предлогом Закона из 2013. године је било предвиђено укупно седам ванредних правних средстава, од којих су чак пет била преузета из до тада важећег Закона (Понављање управног поступка – члан 244-252; Мењање и поништавање решења у вези са управним спором – члан 253; Поништавање и укидање решења по основу службеног надзора – члан 254-256; Оглашавање решења ништавим – члан 257-260 и Ванредно укидање решења – члан 262-265), а свега два су била креирана као донекле нова (Укидање или мењање правноснажног решења на предлог Заштитника грађана – члан 261; Укидање законитог решења – члан 267-270).

Важећим Законом из 2016. године је, пак, поново значајно измењен систем ванредних правних средстава. Број средстава ванредне правне заштите странака у управном поступку је смањен на укупно пет, а у значајној мери су промењени и њихови називи. Као ванредна правна средства у управном поступку данас постоје: Мењање и поништавање решења у вези са управним спором (члан 175.), Понављање поступка (члан 176-182.), Поништавање коначног решења (члан 183.), Укидање решења (члан 184.) и Поништавање, укидање или мењање правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана (члан 185.).

О колико се пажљиво и добро осмишљеним изменама у погледу ванредних правних средстава у новом Закону заиста ради, поред свега до сада наведеног, можда најсликовитије потврђује разлика која се појавила између Нацрта Закона који је био на јавној расправи јуна 2015. године и Предлога Закона, који је усвојен свега неколико месеци касније, фебруара 2016. године. Најпре је, у Предлогу Закона, посебан део (VII) насловљен као „Посебни случајеви уклањања и мењања решења“, био значајно сужен у односу на Нацрт Закона. У Нацрту је у том делу било укупно 20 одредби (члан 256-275.), док је у Предлогу Закона он сведен на свега 15 одредби, међу којима су биле и седам одредби о Понављању поступка (члан 176-182.), које су у Нацртној верзији Закона представљале одвојену целину (члан 247-255.). Надаље, у поступку скраћивања Нацрта законског текста смањен је број ванредних правних средстава. Тако је у Нацрту било предвиђено шест ванредних правних средстава (Мењање и поништавање решења у вези са управним спором

(члан 256.), Поништавање или укидање решења на основу службеног надзора (члан 257-259.), Оглашавање решења ништавим (члан 260-263.), Поништавање, укидање или мењање правноснажног решења на предлог Заштитника грађана (члан 264.), Ванредно укидање решења (члан 265-269.), Укидање законитог решења (270-273.)), док је у Предлогу Закона задржано укупно пет ванредних средстава (Мењање и поништавање решења у вези са управним спором (члан 175.), Понављање поступка (176-182.), Поништавање коначног решења (члан 183.), Укидање решења (члан 184.), Поништавање, укидање или мењање правноснажног решења на препоруку Заштника грађана (члан 185.)). Поред наведених измена, промењени су и називи појединих ванредних правних средстава. Тако је Ванредно укидање решења (члан 265-269.) преименовано у Укидање решења (члан 184.), с тим да је изостављено ванредно правно средство Укидање законитог решења (члан 270-273.). Поништавање или укидање решења по основу службеног надзора (члан 257-259.) и Оглашавање решења ништавим (члан 260-263.) добили су назив Поништавање коначног решења (члан 183.). Новоустановљено ванредно правно средство, по Нацрту Закона, Поништавање, укидање или мењање правноснажног решења на предлог Заштитника грађана (члан 264.) преформулисано је у Предлогу закона у Поништавање, укидање или мењање правоснажног решења на препоруку Заштитника грађана (члан 185.). Битно је истаћи и да осим извршених промена назива, разлози за употребу ових ванредних правних средстава, надлежност органа и рокови за њихову употребу нису значајније мењани.²⁶

Упркос толиким изменама у погледу ванредних правних средстава, на основу којих би се већ на први поглед могло закључити о великим новинама, новим Законом ипак нису извршене суштинске промене у систему ванредних правних средстава. Наиме, сва питања која су суштинска за њихов правни режим, а у која свакако не спадају само називи појединих ванредних правних средстава, као што су *разлози* за употребу, *надлежности* органа за решавање и *рокови* у којима се могу користити, нису битније мењани. Стога се са пуно основа може закључити да, без обзира на све извршене измене, нови систем ванредних правних средстава у новом Закону не значи и повећање степена правне заштите странака у управном поступку.

Тако, на пример, новоуведено ванредно правно средство Поништавање коначног решења је настало спајањем два претходна ванредна правна средства, Оглашавање решења ништавим (члан 257-258.) и Поништавање решења по основу службеног надзора (члан 253.), а од укупно 11 разлога за његову употребу, само један представља нови разлог за коришћење овог „новог“ вида ванредне правне заштите странака. У питању је случај „ако решење

²⁶ Вид.: З. Лончар, (2016 – а) 475-476.

уопште не садржи или садржи погрешно упутство о правном средству“ (члан 183. став 1. тачка 11).²⁷

У случају, пак, Понављања поступка, не само да је назив овог ванредног правног средства остао исти као у претходном Закону (члан 239-250.), већ су свега два од укупно 12 разлога за изјављивање додата као нова. У питању су случајеви: ако је Уставни суд у истој управној ствари, у поступку по уставној жалби утврдио повреду или ускраћивање људског или мањинског права и слободе зајемчене Уставом, а истовремено није поништио оспорено решење; као и ако је Европски суд за људска права у истој управој ствари накнадно утврдио да су права или слободе подносиоца представке повређена или ускраћена (члан 176. став 1. тачка 11 и 12.)

Такође, ново ванредно правно средство Укидање решења, настало је од ранијег ванредног правног средства Ванредно укидање (члан 256.), коме је придодат само један нови разлог – ако је решење постало правноснажно, а то тражи странка на чији је захтев донето, а укидање није противно јавном интересу, нити интересу трећих лица (члан 184. став 1. тачка 2). Поред тога, створен је и правни основ да се посебним законима у посебним управном поступцима предвиде и други разлози за употребу (члан 184. став 1. тачка 3).

3. ЗАКЉУЧНО РАЗМАТРАЊЕ

Без обзира на то што нови Закон о општем управном поступку обилује новинама у погледу правних средстава, чини нам се да се ипак са пуно основа не може рећи да је стварни ниво правне заштите странака у управном поступку значајније унапређен у односу на решења из претходног Закона. Упркос чињеници да је уведен приговор, као ново редовно правно средство, и потпуно измењен систем ванредне правне заштите странака, жалба је и

²⁷ Приликом уношења овог случаја као разлога за употребу новог ванредног правног средства није вођено рачуна да је у новом Закону задржано правило да странка не сме да трпи штетне последице пропуста органа у погледу погрешног упућивања на правну заштиту, па је, као и до сада, изричито предвиђено да странка којој је дато погрешно упутство о правном средству може да поступи по прописима или по упутству, а у случају кад није било никаквог упутства или је оно било непотпуно, странка може да поступи по важећим прописима или да у року од осам дана од када је обавештена о решењу захтева допуну решења (члан 141. став 6). Давањем странци могућности још и ванредне правне заштите, у виду Поништавања коначног решења, представља стога потпуни вишак и у несагласности је са претходно наведеним правилима у Закону. Шта више, странке се тиме додатно мотивишу да уопште не користе законску могућност за отклањање уочене грешке у погледу упутства о правном средству, поступајући на Законом прописан начин, већ да касније траже поништавање решења на основу овог новог ванредног правног средства, у ком случају је за поништавање целог решења (нпр. пореског, царинског ..) довољно само доказати постојање грешке у погледу упутства о правном средству.

даље основно и далеко најважније средство правне заштите странака од незаконитих и нецелисходних управних аката, као најважније манифестације управне делатности.

Због тога је за унапређење нивоа правне заштите странака у управном поступку од посебне важности што је правни режим жалбе у новом Закону у одређеној мери упаређен. Без обзира на то што постоје одређене нове законске одредбе које обилују правним мањкавостима, а од којих су само неке биле предмет анализе у раду, ипак постоји и значајан број новина које значе поправљање правног положаја странака, када је у питању ово средство правне заштите. За странке у управном поступку су међу њима од посебног значаја: увођење могућности на одрицање од права на жалбу (члан 156.) и на одустанак од жалбе (члан 157.), као и могућности за изношења нових чињеница и доказа у жалби, уз дужност навођења разлога због чега нису изнете у првостепеном поступку (члан 159. став 2). Некада за странке од значаја може бити и могућност предавања жалбе директно другостепеном органу у одређеним случајевима, као што су ћутање управе, неиздавање у року уверења или других исправа о чињеницама о којима се води службена евиденција или неодлучивање о захтеву за разгледање списка предмета (члан 161. став 2).

За квалитет вођења жалбеног поступка, пак, као и његову ефикасност, од посебног значаја је новопрописана обавеза првостепеног органа да уз жалбу, поред списка предмета, другостепеном органу пошаље и свој одговор, у коме је првостепени орган дужан да оцени све жалбене наводе (члан 166. став 2 и 3), а посебно чињеница да је пропуштање такве законске обавезе прекршајно санкционисано, и то новчаном казном од 5.000 до 50.000 динара за одговорно службено лице (члан 208.).

Ради подизања нивоа процесне дисциплине у управном поступку од посебног значаја су поједине измене које су извршене у правном режиму жалбе због ћутања управе, а пре свих, увођење обавезе за другостепени орган да сам мериторно реши управну ствар у случају поновљеног ћутања првостепеног органа (члан 173. став 2), као и увођење дисциплинске одговорности за овлашћено лице, односно одговорно лице у органу управе, у случају непоштовања рокова који доводе до ћутања управе (члан 210. став 2).

Што се тиче приговора, као новог редовног правног средства ремонтративног карактера који се данас може користити код свих нових активности управе подведених под управну ствар, као што су управни уговори, управне радње и пружање јавних услуга, у случају кад не постоји друго правно средство у управном поступку, без обзира на велика очекивања дела стручне правне јавности да ће увођењем оваквог посебног управно-правног пута заштите странака бити смањене неправилности у њиховом предузи-

мању,²⁸ чини нам се да ће његов прави значај, пре свега због начина на који је нормиран у Закону, у пракси бити готово занемарљив. У прилог томе говори и досадашње искуство са применом новог Закона у погледу овог новог редовног правног средства.

У погледу ванредних правних средстава, пак, иако је на први поглед значајно преуређен систем ванредне правне заштите странака, у оквиру кога су промењена готово сва претходно постојећа ванредна правна средства, с озбиром на то да суштинска питања за њихов правни режим, као што су разлози за употребу, надлежност органа за решавање и рокови у којима се могу користити, ипак нису битније измењени, не може се очекивати ни да ће у управној пракси битније допринети било каквом повећању правне заштите странака, односно појави значајнијег отклањања незаконитости које буду постојале у управним актима и након стицања коначности, извршности или правноснажности управних аката. Шта више, велике термилошке измене које су извршене у називима већине ванредних правних средстава, више ће допринети несналажењу странака и њихових правних заступника, него што ће подићи ниво правне заштите у случају коначних, извршних или правноснажних управних аката.

Да би новоуспостављен систем ванредних правних средстава могао да произведе одређене ефекте у управној пракси, бар на нивоу који је имао претходни, неопходно је не само да протекне одређено време потребно за његово упознавање, већ и значајна и свеобухватна едукација, спроведена од стране лица довољно стручних да исправно препознају и јасно објасне суштину извршених измена, као и правну природу сваког од новоуведених средстава ванредне правне заштите странака.

²⁸ Вид.: З. Томић, *Коментар Закона о ојшћем уйравном йосйуйку*, Службени гласник, Београд 2017, 62-63, 539-540; Зоран Томић, Добросав Миловановић, Вук Цуцић, *Практикум за йримену Закона о ојшћем уйраном йосйуйку*, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Београд 2017, 161-163.

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

Legal Remedies in the New Law on General Administrative Procedure

Abstract: *Although the new Law on General Administrative Procedure of 2016, which has become fully applicable in June 1, 2017, abounds with novelties considering the legal remedies, it can be said that the actual level of legal protection of the parties in the administrative procedure is significantly improved, comparing to the solutions from the previous Law. Despite the fact that objection has been introduced, as a new regular legal remedy with devolution character, which can be used in all new administrative activities subordinated to administrative matters (administrative contracts, administrative actions, provision of public services), in cases when there is no other legal remedy in the administrative procedure, and considering that the system of extraordinary legal protection of the parties has been completely changed, the appeal continues to be the basic and most important mean of legal protection of the parties from unlawful and incomplete administrative acts, as the most important manifestations of administrative activity. Therefore, in order to improve the level of legal protection of parties in the administrative procedure, it has exceptional importance that the legal regime of appeal in the new Law has been significantly enhanced by the introduction of many new procedural solutions.*

Keywords: *administrative procedure, legal remedies, appeal, objection, extraordinary legal remedies.*

Датум пријема рада: 01.02.2018.