



5/2017
NEWSLETTER

ISAILOVIĆ&PARTNERS

Zakon o opštem upravnom postupku Narodna skupština Republike Srbije donela je 29. februara 2016. godine, objavljen je u Službenom Glasniku RS br. 18/2016. Zakon je stupio na snagu 9. marta 2016. godine, a počeo je da se primenjuje od 1. juna 2017. godine, izuzev odredaba čl. 9, 103. i 207. koje su počele da se primenjuju istekom 90 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona, odnosno 8. juna 2016. godine.

Ukoliko budete imali dodatnih ili bilo kakvih pitanja druge vrste, budite slobodni da nas pozovete ili pišete.

Isailovic&partners
Maj 2017. godine
Pripremila: Ana Zorić

NOVI ZAKON O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU

Glavni ciljevi donošenja novog Zakona o opštem upravnom postupku (u daljem tekstu: ZUP) jesu modernizovanje upravnog postupka, delotvornije zadovoljenje javnog interesa i interesa građana i pravnih lica u upravnim stvarima. Novine koje je ZUP predvideo se tiču pre svega:

- 1) Proširivanja predmeta ZUP-a;
- 2) Izmene načela zakona;
- 3) Elektronskog opštenja organa i stranaka u postupku;
- 4) Sistema obaveštavanja;
- 5) Pružanja usluga na jednom mestu – jedinstveno upravno mesto;
- 6) Izdavanje rešenja umesto zaključaka
- 7) Uvođenje novog pravnog sredstva - prigovora
- 8) Izmjena i dopuna posebnih slučajeva ukljanjanja upravnih akata;

U nastavku ćemo ponaosob predočiti najbitnije novine koje ZUP predviđa.


1. PROŠIRIVANJE PREDMETA ZUP-A

Upravna stvar u smislu ZUP-a, jeste pojedinačna situacija u kojoj organ, neposredno primenjujući zakone, druge propise i opšte akte, pravno ili faktički utiče na položaj stranke tako što donosi upravne akte, donosi garantne akte, zaključuje upravne ugovore, preuzima upravne radnje i pruža javne usluge. Upravna stvar je i svaka druga situacija koja je zakonom određena kao upravna stvar.

Imajući u vidu pomenuto, predmet ZUP-a je proširen na način što su uvedena potpuno dva nova instituta u vidu garantnog akta i upravnog ugovora.

» **Garantni akt** je pisani akt kojim se organ obavezuje da, na odgovarajući zahtev stranke, donese upravni akt određene sadržine. Garantni akt donosi se kad je to posebnim zakonom određeno.

Organ donosi upravni akt saglasno garantnom aktu samo ako stranka to zahteva. Protiv upravnog akta stranka može podneti žalbu kad upravni akt nije donet saglasno garantnom aktu.



Izuzeci od pomenutog pravila, odnosno okolnost kada organ nije dužan da donese upravni akt saglasno garantnom aktu su sledeći:

- 1) Ako zahtev za donošenje upravnog akta ne bude podnet u roku od godinu dana od dana izdavanja garantnog akta ili drugom roku određenom posebnim zakonom;
- 2) Ako se činjenično stanje na kome se zasniva zahtev za donošenje upravnog akta bitno razlikuje od onog opisanog u zahtevu za donošenje garantnog akta;
- 3) Ako je izmenjen pravni osnov na osnovu koga je garantni akt donet tako što se novim propisom predviđa poništavanje, ukidanje ili izmena upravnih akata donetih na osnovu ranijih propisa;
- 4) Kad postoje drugi razlozi određeni posebnim zakonom.

ZUP predviđa i da garantni akt ne sme biti protivan javnom interesu, niti pravnom interesu trećih lica.

Primer garantnog akta poznaju i drugi naši pozitivni propisi. Tako, član 15. Zakona o državljanstvu predviđa:

„Strancu koji je podneo zahtev za prijem u državljanstvo Republike Srbije a nema otpust iz stranog državljanstva ili dokaz da će otpust dobiti ako bude primljen u državljanstvo Republike Srbije može se, na njegov zahtev, izdati potvrda da će biti primljen u državljanstvo Republike Srbije ako ispunjava ostale uslove iz člana 14. stav 1. Zakona o državljanstvu.“

Dakle, garantni akt predstavlja novinu ovog zakona uvedenu radi postizanja većeg nivoa pravne sigurnosti.

» **Upravni ugovor** - Drugi novi institut zakona odnosi se na Upravni ugovor. Upravni ugovor je dvostrano obavezan pisani akt koji, kad je to posebnim zakonom određeno, zaključuju organ i stranka i kojim se stvara, menja ili ukida pravni odnos u upravnoj stvari. Za upravni ugovor, kao i za garantni akt, važi ograničenje da njegova sadržina ne sme biti protivna javnom interesu niti pravnom interesu trećih lica.

ZUP-om je predviđena i mogućnost izmene upravnog ugovora. Pa tako, ako bi, zbog okolnosti nastalih posle zaključenja upravnog ugovora koje se nisu mogle predvideti u vreme zaključenja ugovora, ispunjenje obaveze za jednu ugovornu stranu postalo bitno otežano, ona može od druge ugovorne strane zahtevati da se ugovor izmeni i prilagodi nastalim okolnostima. Organ će rešenjem odbiti zahtev stranke ako nisu ispunjeni uslovi za izmenu ugovora ili ako bi izmena ugovora izazvala štetu po javni interes koja bi bila veća od štete koju bi pretrpela stranka.

Pored mogućnosti izmene ugovora, zakonom su predviđeni i razlozi za raskid upravnog ugovora od strane organa, međutim ta mogućnost nije predviđena za stranku.

Organ može da raskine upravni ugovor:

- I. Ako izostane saglasnost stranke da se ugovor izmeni zbog promenjenih okolnosti;
- II. Ako stranka ne ispunjava ugovorne obaveze;
- III. Ako je to neophodno da bi se otklonila teška i neposredna opasnost po život i zdravlje ljudi i javnu bezbednost, javni mir i javni poredak ili radi otklanjanja poremećaja u privredi, a to ne može uspešno da se otkloni drugim sredstvima kojima se manje dira u stečena prava.

Upravni ugovor se raskida rešenjem organa u kome se izričito navodi i jasno obrazlažu razlozi za raskid.

Stranci nije dozvoljeno da raskine upravni ugovor, ali joj se ostavlja mogućnost da uloži prigovor, ukoliko organ ne ispunjava ugovorne obaveze.

Na upravne ugovore shodno se primenjuju ostale odredbe ZUP-a i supsidijarno odredbe zakona kojim se uređuju obligacioni odnosi.

» **Pružanje javnih usluga** - Donošenje novog ZUP-a predstavlja želju zakonodavca da promeni odnos države prema građanima i privredi definisanjem državnih organa kao pružaoce javnih usluga čime će država postati servis po svemu što čini.

Pod pružanjem javnih usluga smatra se obavljanje privredne i društvene delatnosti, odnosno poslova za koje je zakonom utvrđeno da se vrše u opštem interesu, kojima se obezbeđuje ostvarivanje prava i pravnih interesa, odnosno zadovoljavanje potreba korisnika javnih usluga, a koji ne predstavljaju drugi oblik upravnog postupanja.

Pod pružanjem javnih usluga smatra se i obavljanje delatnosti, odnosno poslova uprave od strane organa, kojima se obezbeđuje ostvarivanje prava i pravnih interesa, odnosno zadovoljavanje potreba korisnika javnih usluga, a koji ne predstavljaju drugi oblik upravnog postupanja.

Javne usluge pružaju se tako da obezbede uredno i kvalitetno, pod jednakim uslovima, ostvarivanje prava i pravnih interesa korisnika javnih usluga i zadovoljavanje njihovih potreba.

Mogućnost ulaganja prigovora - Prigovor može da se izjavi pružaocu javnih usluga koji ne obezbeđuje uredno i kvalitetno, pod jednakim uslovima, ostvarivanje prava građana i organizacija i zadovoljavanje potreba korisnika.

» **Upravne radnje** - Upravne radnje su materijalni akti organa koji utiču na prava, obaveze ili pravne interese stranaka, kao što su vođenje evidencija, izdavanje uverenja, pružanje informacija, primanje izjava i druge radnje kojima se izvršavaju pravni akti.

Protiv upravne radnje može da se izjavi prigovor. Prigovor može da se izjavi i ako organ ne preduzme upravnu radnju koju je po zakonu dužan da preduzme. U oba slučaja, prigovor je dozvoljen samo ako upravna radnja nije povezana sa donošenjem upravnog akta.

2. IZMENA ZAKONSKIH NAČELA

Izmene osnovnih načela predstavljaju bitnu i važnu novinu jer se sve odredbe zakona tumače u skladu sa njegovim osnovnim načelima. Stoga sve norme zakona se i tumače u smislu da upravni postupak bude ekonomičniji, delotvorniji i sa ciljem zadovoljenje javnog interesa i interesa stranaka.

• **Načelo zakonitosti i predvidivosti** – Ovo načelo podrazumeva da organ postupa na osnovu zakona, drugih propisa i opštih akata.

Kada je zakonom ovlašćen da odlučuje po slobodnoj oceni, organ odlučuje u granicama zakonom datog ovlašćenja i saglasno cilju zbog koga je ovlašćenje dato. Kada postupa u upravnoj stvari, organ vodi računa i o ranijim odlukama donetim u istim ili sličnim upravnim stvarima (predvidivost).

3. ELEKTRONSKO OPŠTENJE ORGANA I STRANAKA

• **Načelo delotvornosti i ekonomičnosti postupka** – U skladu sa ovim načelom, organ je dužan da strankama omogući da uspešno i celovito ostvare i zaštite prava i pravne interese. To podrazumeva da se postupak vodi bez odugovlačenja i uz što manje troškova po stranku i drugog učesnika u postupku, ali tako da se izvedu svi dokazi potrebni za pravilno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja.

Takođe, organ je dužan da po službenoj dužnosti, u skladu sa zakonom, vrši uvid u podatke o činjenicama neophodnim za odlučivanje o kojima se vodi službena evidencija, da ih pribavlja i obrađuje.

Organ može od stranke da zahteva samo one podatke koji su neophodni za njenu identifikaciju i dokumente koji potvrđuju činjenice o kojima se ne vodi službena evidencija.

Napominjemo da u praksi načelo delotvornosti i ekonomičnosti postupka nije još u potpunosti zaživelo. Ovo stoga što bez obzira što je ZUP već počeo da se primenjuje, organi mahom obaveštavaju stranke da samostalno pribavljaju podatke koji se tiču činjenica o kojima se vodi službena evidencija jer po rečima organa uvid u podatke o ovim činjenicama traje duži vremenski period.

• **Načelo pomoći stranci** – ovo načelo je prošireno. Kad organ, s obzirom na činjenično stanje, sazna ili oceni da stranka i drugi učesnik u postupku ima osnova za ostvarenje nekog prava ili pravnog interesa, upozorava ih na to.

Ako u toku postupka dođe do izmene propisa koji je od značaja za postupanje u upravnoj stvari, organ će o tome informisati stranku.

Načini opštenja organa i stranaka mogu biti u usmenom i pisanom obliku pri čemu je predviđeno da pisani oblik opštenja obuhvata opštenje elektronskim putem i u papirnom obliku.

Zakonom su uvedene posebne odredbe koje se odnose na elektronsko opštenje pa tako organ objavljuje na svojoj veb prezentaciji obaveštenja o mogućnosti elektronskog opštenja između organa i stranke, o tome da se organu podnose elektronska dokumenta i da organ upućuje stranci elektronska dokumenta, kao i o načinu na koji to čini.

Stranka elektronskim putem opšti sa organom ako se prethodno sa tim saglasi ili ako je to posebnim propisom određeno.

Ako elektronski dokument koji je poslat stranci nije čitljiv, ona može da zahteva da joj organ uputi taj dokument u drugom pogodnom obliku. Ako nije čitljiv elektronski dokument koji je poslat organu, organ zahteva da stranka podnese taj dokument u drugom pogodnom obliku u roku koji odredi i obaveštava stranku da će se, ako ne postupi u datom roku, smatrati da nije ni podnela dokument.

4. OBAVEŠTAVANJE

» **Obaveštavanje** je radnja kojom organ na pogodan način izveštava stranku i drugog učesnika o postupanju u upravnoj stvari. Organ bira način obaveštavanja, vodeći računa o pravnoj zaštiti stranke, javnosti obaveštavanja, ekonomičnom trošenju sredstava i jednostavnosti u postupku.

Stranka se obaveštava elektronskim putem, putem pošte, dostavljanjem ili na drugi pogodan način, ili usmeno - ako je prisutna.

Kratka i hitna obaveštenja mogu da se daju telefonom, elektronskim putem ili na drugi pogodan način, o čemu se stavlja zabeleška u spis koji sadrži lično ime lica koje daje i prima obaveštenja.

Što se tiče **mesta obaveštavanja**, stranka se, po pravilu, obaveštava u stanu, poslovnoj prostoriji ili na radnom mestu. Advokat se obaveštava u njegovoj kancelariji, pri čemu obaveštavanje može da se izvrši i licu zaposlenom u kancelariji. Obaveštavanje je moguće i na drugom mestu, ako se primalac obaveštenja sa tim saglasi.

Stranka i zakonski zastupnik stranke dužni su da odmah obaveste organ o tome da su promenili prebivalište, boravište ili sedište. Ako to propuste, a službeno lice ne može da stupi u kontakt s njima, stranka se dalje obaveštava javnim dostavljanjem.

Kad punomoćnik ili punomoćnik za prijem obaveštenja promeni prebivalište ili boravište, a o tome ne obavesti organ, obaveštavanje se dalje odvija kao da punomoćnik nije određen.

Posebni slučajevi obaveštavanja se odnose na fizička i pravna lica koja se nalaze u inostranstvu. Ona se obaveštavaju neposredno ili diplomatskim putem, ako potvrđenim međunarodnim ugovorom nije drukčije predviđeno. Lica koja se nalaze u Vojski Srbije obaveštavaju se preko nadležne komande, a pripadnici specijalnih jedinica ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove preko njihove komande. Lica koja su lišena slobode obaveštavaju se preko uprave ustanove u kojoj se nalaze. U svim ovim slučajevima obaveštavanje je izvršeno kada pismo bude predato primaocu.

Stranka može da odredi punomoćnika kome se upućuju sva pisma koja su naslovljena na stranku (**punomoćnik za prijem obaveštenja**), kad stranka o njemu u pisanom obliku ili usmeno izvesti organ koji vodi postupak.

Postupci obaveštavanja mogu da budu putem pošte ili elektronskim putem. Obaveštavanje elektronskim putem može da bude neformalno i formalno. Formalno obaveštavanje elektronskim putem odvija se saglasno zakonu i obavezno uključuje potvrdu kojom se dokazuje prijem dokumenta. Formalno obaveštavanje elektronskim putem izjednačava se sa dostavljanjem.

Obaveštavanje putem pošte vrši se običnom ili preporučenom poštom. Smatra se da je pismo koje je upućeno običnom poštom primalac primio sedmog dana od kada je predato poštanskom operatoru, ako je upućeno na adresu u Republici Srbiji, odnosno petnaestog dana od kada je predato poštanskom operatoru ako je upućeno na adresu u inostranstvu. Primalac može da dokazuje da je pismo kasnije primio, odnosno da ga nije primio. Smatra se da je pismo koje je upućeno preporučenom poštom primljeno na dan koji stoji u potvrdi o prijemu pošiljke. Obaveštavanje preporučenom poštom izjednačava se sa dostavljanjem.

5. JEDINSTVENO UPRAVNO MESTO

Jedinstveno upravno mesto podrazumeva pružanje usluga na jednom mestu. U praksi to znači da će, ako je u nekoj upravnoj stvari potrebno postupanje više organa, stranka se obratiti jednom od organa koji su nadležni za postupanje.

Odnosno, ZUP predviđa obraćanje jedinstvenom upravnom mestu ako je za ostvarivanje jednog ili više prava potrebno postupanje jednog ili više organa. Uspostavljanjem jedinstvenog upravnog mesta ne utiče se na nadležnost organa niti na pravo stranke da se direktno obraća nadležnom organu.

Na jedinstvenom upravnom mestu vrši se:

- 1) poučavanje podnosioca zahteva, na način kako bi to činio nadležni organ, o tome šta je sve organima potrebno da bi postupili po zahtevu;
- 2) primanje zahteva za priznavanje prava ili drugo postupanje u upravnoj stvari, mišljenja, objašnjenja, komentara, kao i dokumenata i pravnih sredstava, saglasno propisu, i njihovo dostavljanje nadležnim organima;
- 3) obaveštavanje podnosioca zahteva o tome koje je radnje preduzeo nadležni organ i pravnim aktima koje je doneo.

Ove radnje mogu se vršiti elektronskim putem, putem pošte, ili na drugi pogodan način.

Rokovi za odlučivanje o zahtevu stranke pred nadležnim organima počinju da teku od kada je podnet uredan zahtev na jedinstvenom upravnom mestu. Uvođenjem jedinstvenog upravnog mesta, načelo delotvornosti i efikasnosti dolazi do punog izražaja.

6. IZDAVANJE REŠENJA UMESTO ZAKLJUČAKA

ZUP-om su izmenjene situacije u kojima organ odlučuje odgovorajućim upravnim aktom odnosno zaključkom i rešenjem. Tako na primer, starim zakonom je bilo predviđeno da se o predlogu za povraćaj u pređašnje stanje odlučuje zaključkom dok novi ZUP predviđa da se o predlogu za vraćanje u pređašnje stanje odlučuje rešenjem.

Zaključak je upravni akt kojim organ upravlja postupkom i koji se donosi kad ovim zakonom nije određeno da se donosi rešenje. Zaključak se donosi u usmenom obliku, a u pisanom obliku - kad stranka to zatraži ili je to neophodno radi pravilnog vođenja postupka. Protiv zaključka nije dozvoljena žalba, niti se može pokrenuti upravni spor. Zaključak se može pobijati žalbom, odnosno tužbom protiv rešenja.

7. UVOĐENJE NOVOG PRAVNOG SREDSTVA - PRIGOVORA

ZUP uvodi novo pravno sredstvo, prigovor. Prigovor može da se izjavi zbog neispunjenja obaveza iz upravnog ugovora, zbog upravne radnje i zbog načina pružanja javnih usluga (videti tačku 1), ako ne može da se izjavi drugo pravno sredstvo u upravnom postupku.

Prigovor se izjavljuje u roku od:

- 1) šest meseci od propuštanja organa da ispuni obavezu iz upravnog ugovora;
- 2) 15 dana od preduzimanja upravne radnje ili od propuštanja da se upravna radnja preduzme;

3) 15 dana od kada se javna usluga ne pruža tako da obezbedi uredno i kvalitetno, pod jednakim uslovima, ostvarivanje prava i zadovoljavanje potreba korisnika.

Prigovor se izjavljuje rukovodiocu organa na čije se postupanje odnosi, koji i odlučuje o prigovoru. Na prigovor se shodno primenjuju odredbe ZUP-a o obliku i sadržini žalbe.

O prigovoru se odlučuje rešenjem, koje se izdaje u roku od 30 dana od prijema prigovora.

Rukovodilac organa odbacuje prigovor koji nije blagovremen ili dozvoljen, koji je izjavilo neovlašćeno lice i koji nije uređen u roku, odbija prigovor ako nije osnovan ili usvaja prigovor ako je osnovan.

Rešenjem kojim se usvaja prigovor:

1) određuje se dalji način ispunjenja obaveza organa iz upravnog ugovora i odlučuje o zahtevu za naknadu štete - ako je prigovor izjavljen povodom upravnog ugovora;

2) obustavlja se preduzimanje upravne radnje i određuje način na koji se otklanjaju njene posledice ili se nalaže preduzimanje upravne radnje - ako je prigovor izjavljen zbog upravne radnje;

3) nalaže se preduzimanje zakonom određenih mera radi otklanjanja nedostataka u pružanju javne usluge - ako je prigovor izjavljen zbog načina pružanja javnih usluga.

Organ koji odlučuje o žalbi protiv rešenja o prigovoru ima ovlašćenja kao organ koji je odlučivao o prigovoru.

8.

IZMENA I DOPUNA POSEBNIH SLUČAJEVA UKLANJANJA PRAVNIH AKATA

Starim zakonom su bili predviđeni tzv. naročiti slučajevi poništavanja, ukidanja i menjanja rešenja i to: menjanje i poništavanje rešenja u vezi sa upravnim sporom, poništavanje i ukidanje po osnovu službenog nadzora, ukidanje i menjanje pravosnažnog rešenja uz pristanak ili po zahtevu stranke, vanredno ukidanje, oglašavanje rešenja ništavim.

Novi ZUP propisuje posebne slučajeve uklanjanja i menjanja rešenja, i to menjanje i poništavanje rešenja u vezi sa upravnim sporom, ponavljanje postupka, poništavanje konačnog rešenja, ukidanje rešenja i poništavanje, ukidanje ili menjanje pravosnažnog rešenja po preporuci Zaštitnika građana.

Napominjemo da je novim ZUP-om predviđeno da će se na predmete čije je rešavanje započeto pre stupanja na snagu ovog zakona primenjivati odredbe ovog zakona, ako postupak nije konačno završen.



FINANCIAL AND
CORPORATE

RECOMMENDED
FIRM

2015



FINANCIAL AND
CORPORATE

RECOMMENDED
FIRM

2016



FINANCIAL AND
CORPORATE

RECOMMENDED
FIRM

2017