

Др Зоран Ј. Лончар, доцент
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
lonzor@pf.uns.ac.rs

ОДЛУЧИВАЊЕ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ*

Сажетак: Несумњиво да одлучивање у управним стварима од стране службеног лица који води управни поступак може да има бројне предности у односу на одлучивање од стране старешине који руководи органом управе. Међутим, да би таква новина могла да има позитивне ефекте у нашем правом систему неопходно је, поред измене Закона о општем управном поступку, створити и многе правне, као и фактичке претпоставке, на којима данас функционишу високо деполитизовани и професионализовани управни системи.

Кључне речи: органи управе, управни поступак, одлучивање у управним стварима, службено лице, руковођење органима управе.

1. Уводне напомене

У оквиру опсежне реформе државне управе, која је у циљу усклађивања са европским правним стандардима спроведена у Републици Србији претходних година, преостало је да се заврши реформа управно-процесног законодавства. До сада је значајно реформисана област управног спора, најпре образовањем посебног Управног суда, а затим и доношењем битно другачијег Закона о управним споровима,¹ али је неопходно осавременити и област управног поступка.² Поређења ради, Република Србија је данас једина држава од свих бивших југословенских република, која нема нови

* Рад представља резултат истраживачког рада на Пројекту „Теоријски и практични проблеми у стварању и примени права (ЕУ и Србија)“ чији је носилац Правни факултет у Новом Саду.

¹ Вид: Драган Милков, „Реформа управно-процесног законодавства у Србији“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* (Зборник радова ПФНС) 4/2012, 33-4; Зоран Лончар, „Примена европских стандарда у управном спору у Србији“, *Правни живот* 5-6/2013 - а, 83-100.

² Вид: Зоран Лончар, „Модернизација управног поступка“, *Зборник радова са међународног научног скупа „Актуелна питања савременог законодавства“*, 7-11. јуни 2010, Бу-два, 351-362.

Закон о општем управном поступку.³ У Републици Србији је још увек на снази Закон о општем управном поступку Савезне Републике Југославије из 1996. године,⁴ који је за претходне скоро две деценије мењан два пута, и то незнатно, терминолошки.⁵ Неопходност реформе управног поступка је последица потребе примене, не само неких од правних стандарда успостављених у овој области управе, везаних пре свега за начела и правила Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, већ пре свега потребе његовог осавремењивања, у циљу стварања правних услова за ефикаснији и економичнији рад органа управе при остваривању права и правних интереса грађана, и уједно стварања услова за ефикасније функционисања целокупне државе.⁶

Претходних година је забележено неколико покушаја израде новог Закона о општем управном поступку. Први је био везан за Нацрт Закона о општем управном поступку из децембра 2004. године, који је прошао кроз фазу јавне расправе, али због плана законодавне активности Владе није упућен у скупштинску процедуру. Након усвајања Устава из 2006. године,⁷ уместо израде новог закона, уследиле су 2010. године само измене којима је постојећи Закон формално усаглашен са новим Уставом,⁸ што је била једна од уставних обавеза из Уставног Закона за спровођење Устава (члан 15).⁹ Наредни покушај израде новог закона је био везан за Предлог

³ Након стицања самосталности све државе настале од бивших југословенских република су донеле своје нове законе којима су уредиле управни поступак, при чему се неке од њих, попут Хрватске и Црне Горе, до сада то учиниле чак два пута. Тако је у Хрватској данас у примени Закон о општем управном поступку из 2009. године, којим је замењен Закон из 1991. године. У Црној Гори је још у време постојања Државне заједнице Србија и Црна Гора, најпре 2003. године донет нови Закон општем управном поступку, којим је замењен савезни Закон о општем управном поступку из 1996. године, а крајем 2014. године је усвојен потпуно нови Закон о управном поступку. У Словенији је у примени Закон о општем управном поступку (Закон о спљошном управном поступку) из 1999. године, а у Македонији Закон о општем управном поступку (Закон за општата управна постапка) из 2005. године, при чему се у последње две године и тамо поново ради на припреми новог закона. У Босни и Херцеговини се данас на нивоу федерације примењује Закон о управном поступку из 2002. године, у Републици Српској Закон о општем управном поступку из 2002. године, а у Дистрикту Брчко Закон о управном поступку из 2000. године.

⁴ Закон о општем управном поступку - ЗУП, *Службени лист СРЈ*, бр. 33/97.

⁵ Закон о изменама ЗУП-а, *Службени лист СРЈ*, бр. 31/2001 и *Службени гласник РС*, бр. 30/2010.

⁶ Вид.: Зоран Лончар, „Пледоаје за нови Закон о општем управном поступку“, *Зборник радова ПФНС* 3/2009, 181-193.

⁷ Устав Републике Србије – Устав РС, „*Службени гласник Републике Србије*“, бр. 98/2006.

⁸ Закон о изменама ЗУП-а, *Службени гласник РС*, бр. 30/2010.

⁹ Уставни закон за спровођење Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2008.

Закона о општем управном поступку из фебруара 2012. године, који је, услед формирања тада нове Владе, повучен из законодавне процедуре у јулу 2012. године. Последњи такав случај је везан за Предлог Закона о општем управном поступку из децембра 2013. године, који је, такође, због формирања актуелне Владе априла 2014. године повучен из законодавне процедуре. Тренутно се у надлежном Министарству за државну управу и локалну самоуправу, у оквиру стручне радне групе, поново ради на новој верзији будућег Закона.

Процес израде новог Закона о општем управном поступку пратиле су, у погледу снаге изнетих аргумената и броја оспорених одредби, значајне стручне полемике, што до сада углавном није био случај за важним правним прописима у областима државне управе, које овом правном пропису дају додатни квалитет.¹⁰

Критичкој анализи стручне правне јавности су до сада биле подвргнуте готово све одредбе које су водиле суштинском дисконтинуитету у односу на данашњи правном режим општег управног поступка, који је фактички у примени већ више од осам деценија, почев од првог Закона о општем управном поступку донетог још 1930. године, у време постојања Краљевине Југославије.¹¹ Међутим, промена начина одлучивања у управном поступку представља новину која до сада није била предмет посебне пажње. За разлику од осталих новина које свој основ налазе у покушају примене одређених правних стандарда који су, или директно већ предвиђени неким релеватним међународним документом,¹² или, пак, представљају само же-

¹⁰ Вид.: Драган Милков, „Поводом Нацрта Закона о општем управном поступку – корак напред или десет у страну“, *Зборник радова ПФНС* 1/2013, 85-99 – а.; Драган Милков, „Управни поступак у Србији и европско право“, *Зборник Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније*, Нови Сад 2014, 91-102; Зоран Лончар, „О Нацрту Закона о општем управном поступку“, *Правна ријеч* 35/2013, Бања Лука, 425-444 – б.; Зоран Лончар, „Нека питања реформе управно-процесног законодавства“, *Правни живот* 10/2013, 319-333. - в.; 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 са међународног научног скупа Развојне тенденције у управном законодавству*, 24-26. јуни 2011, Охрид, 69-80; Мирјана Рађеновић, „Нови Закон о општем управном поступку“, *Правна ријеч* 31/2012, Бања Лука, 403-422; Предраг Димитријевић, „Апорије Закона о општем управном поступку“, *Правни живот* 10/2014, 197-210.

¹¹ Вид. посебно: Примедбе на Нацрт Закона о општем управном поступку Катедре за јавно право Правног факултета Универзитета у Новом Саду, <http://www.pf.uns.ac.rs/pocetna/info-tabla/431-2013-06-26-12-27-51&Itemid=82>, 24. октобар 2014.

¹² За правила управног поступка од одређеног значаја су документи попут: Повеље о основним правима ЕУ из Нице 2000. године (Charter of Fundamental Rights of the European Union), Европског кодекса доброг управног поступања Европског омбудсмана из 2005.

љени стандард прокламован од стране СИГМЕ,¹³ са променом начина одлучивања у управном поступку то није случај. Питање начина на који се доносе одлуке у управном поступку не представља правни стандард уређен ниједним релевантним међународно-правним документом,¹⁴ па чак ни један од доста произвољно прописаних стандарда СИГМЕ, о којима би државе које се, попут Републике Србије, налазе у процесу европских интеграција, требало да воде рачуна приликом припреме Закона о општем управном поступку. То би, само по себи, требало да значи да свака држава приликом нормирања свог општег управног поступка ужива потпуну слободу да ово питање уреди на за себе најприхватљивији начин. Циљ рада је да се утврди да ли ова планирана новина може да унапреди наш управни поступак, и да ли је стога њено прописивање у будућем Закону о општем управном поступку оправдано.

2. Руковођење у управи

Руковођење у управи, као и у било ком другом органу, може бити засновано на **колективном** или **инокосном** принципу. Историјски посматрано у управи се најпре се развио колективни принцип руковођења. Основни разлог за настанак овог принципа руковођења треба тражити, пре свега, у жељи шефова извршне власти (монарха) у периоду апсолутистичких држава да се осигурају од могућег утицаја појединих јаких функционера неких управних ресора.¹⁵ У оквиру колективног принципа руковођења развиле су се временом различите врсте колективног одлучивања, попут **вишеструкости**, у оквиру које се могу разликовати *паралелизам*, који подразумева истовремено или наизменично вршење од стране два или више лица исте функције, и *степеновање*, које подразумева постојање вишег и нижег нивоа одлучивања, као и **колегијалност**, у оквиру које се разликују *хомогени колегијум*, који подразумева истоветну улогу свих лица која

године (The European Code of Good Administrative Behaviour, Luxemburg, European Communities, The European Ombudsman); а посебно Директиве ЕУ о службама у унутрашњем тржишту (Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market), као и одређене препоруке Савета Европе, попут Препоруке REC (1977) 31 о заштити појединаца у односу према актима управних тела, Препоруке REC (2003) 16 о извршавању управних и судских одлука, Препоруке REC (2004) 6 о побољшању домаћих правних лекова, Препоруке REC (2007) 7 о добром управљању, Препоруке REC (2010) 3 о ефективним правним лековима у случају поступака који предуго трају итд.

¹³ Вид.: *Checklist for a General Law on Administrative Procedure*, SIGMA, 2005.

¹⁴ Вид.: Д. Милков (2014) 92 и 97.

¹⁵ ”Нарочито вишеструкост функционера била је омиљено средство апсолутистичких влада да се осигурају од прејаким водећих функционера своје управе”. Еуген Пусић, *Наука о управи*, I, Народне новине, Загреб 1989, 96.

учествују у одлучивању, и *степеновани колегијум*, који подразумева различиту улогу лица која учествују у одлучивању.¹⁶

Због специфичности делатности управе, која захтева особену организацију засновану на власти и ауторитету, колективни принцип руковођења у управи је временом препустио место инокосном руковођењу.¹⁷ Данас је инокосни принцип доминантан принцип руковођења у управи. Штавише, инокосни начин руковођења представља и једно од битних обележја по коме се органи управе разликују од других државних органа, код којих је искључиво или у највећој мери присутан колегијални принцип одлучивања (парламент, влада, судови...)¹⁸.

Хијерахијски односи у управи, засновани на односима надређености и подређености, а који прилазе из односа власти и ауторитета, на којима почива управна делатност, као основна делатност органа управе, захтевају инокосност при одлучивању. Стога се у теорији веома често истиче да инокосни принцип представља идеалан принцип руковођења за органе управе и све организације које су засноване на сличним основама.¹⁹

Теоријски посматрано и колегијално и инокосно руковођење имају одређених својих предности, као и недостатака. Као предност колегијалног одлучивања јавља се повећавање квалитета донетих одлука, већи степен контроле при одлучивању, као и већи степен одговорности за донете

¹⁶ О врстама колективног одлучивања вид.: Павле Димитријевић, *Основи управног права*, Савремена администрација, Београд 1989, стр. 166 и даље; Е. Пусић (1989) 96, 164 и 298-304.

¹⁷ Под влашћу се у теорији обично подразумева могућност носилаца појединих организационих улога да спроведу неке своје одлуке у управној организацији и без обзира на вољу других, а под ауторитетом такав однос где носилац једне организационе улоге прихвата свесно и добровољно одлуке носиоца друге улоге, односно прихвата правила носилаца који није познат. Тако: Павле Димитријевић, *Јавна управа*, Ниш 1964, 63; Еуген Пусић, *Управни системи*, Народне новине, Загреб 1988, 15-16; Е. Пусић (1989) 298.

¹⁸ Вид.: Драган Милков, *Управо право*, I, Центар за издавачку делатност Правног факултета, Нови Сад 2013, 64 - б; П. Димитријевић (1964) 53-55; Ратко Марковић, *Управно право*, "Слово" АД Краљево, Београд 2002, 122; Зоран Томић, *Опште управно право*, Центар за издаваштво и информисање, Београд 2012, 148-153; Charles Debbasch, Frédéric Colin, *Droit Administratif*, Economica, 7-e édition, Paris 2004, 139-148; René Chapus, *Droit administratif général*, I, Monthrestien, 15-e édition, Paris 2001, 219-232.; Jean Waline, *Droit administratif*, Dalloz, 23-e édition, Paris 2010, 66-72, Yves Gaudemet, *Droit administratif*, LGDJ, 19-e édition, Paris 2010, 426-436.

¹⁹ Најпознатији заговорник инокосног руковођења у управи је Макс Вебер (Max Weber), према коме се "хијерархија служби и инстанциони пут, тј. чврсто уређени систем надређености и подређености установа уз надзирање нижих од стране виших" може сматрати једним од основних обележја бирократско-монократске управе, која је "са чисто правног становишта, онај вид вршења власти који може постићи највећу ефикасност и који је у том значењу формално најрационалнији". Макс Вебер, *Привреда и друштво*, I, Београд 1976, 175-176.

одлуке, док се као предност инокосног одлучивања јавља, пре свега, ефикасније доношење одлука, једоставније, па самим тим, и економичније одлучивање, лакше утврђивање одговорности за евентуално погрешно донете одлуке итд. Недостатак колективног руковођења, пак, представља углавном све оно што је предност инокосног руковођења, а тиче се брзине доношења одлуке, економичности процеса управљања итд, док је са недостацима инокосног руковођења обрнут случај, и као његови најчешћи недостаци се јављају, нетранспарентност поступка одлучивања, могући нижи квалитет донетих одлука, теже успостављање контроле при одлучивању итд.²⁰

Данас се управа у Републици Србији образује искључиво на инокосном принципу. Сви органи државне управе, независно од организационог облика (министарства, управе, инспекторати), функционишу као инокосни органи. Идентична ситуација је и са органима покрајинске управе (покрајински секретаријати), односно локалне управе (општинска и градска управа). Исти принцип руковођења у примени је и код и других могућих вршиоца управне делатности, попут посебних организација (заводи, дирекције, секретаријати, агенције ...), Народне банке Србије, јавних предузећа и јавних установа итд.

Уопште, колегијални принцип руковођења је био ретко заступљен у нашој управи. Последњи такав случај је био седамдесетих година прошлог века, када су након Закона о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе из 1978. године,²¹ у већини тадашњих друштвено-политичких заједница били уведени *комитети* као колегијални органи, и то најпре савезне, а затим и републичке и покрајинске управе.²² Поред њих, као колегијални органи управе су могли да се образују још и *савети* и *одбори*, али они нису заживели у пракси.²³

²⁰ Према Макс Веберу (М. Вебер, 175), предности инокосног принципа руковођења, као основи савремене бирократско-монократске управе, огледају се у: прецизности, брзини, стручности, континуитету, дискрецији, јединствености, строгом подређивању, уштеди на трвењима, стварним и личним трошковима. Стога, он инокосност сматра идеалним принципом руковођења у управи, а колегијалност средством слабења власти. О предностима и недостацима колективног и инокосног руковођења у управи вид.: П. Димитријевић (1964) 63 и даље; Е. Пусић (1989) 164; Е. Пусић (1988) 15-16.

²¹ Закон о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе, *Службени лист СФРЈ*, бр. 23/78, 58/79, 21/82, 18/85, 37/88, 18/89, 40/89, 72/89, 42/90, 44/90, 74/90, 35/91 и *Службени лист СРЈ*, бр. 1/92, 31/93 и 50/93.

²² Комитети су имали углавном координативну функцију, која је требала да обезбеди неопходно јединство управе у спровођењу утврђене политике. Тако су се, према наведеном савезном Закону, савезни комитети формирали за оне управне, стручне и друге послове код којих је требало осигурати сарадњу, договарање и усклађивање с одговарајућим савезним, републичким и покрајинским органима управе, и то у оним управним областима у којима

Елементи колективног одлучивања се код нас данас срећу веома ретко, и то само код појединих органа, који нису вршиоци управне делатности, али који у вршењу своје основне делатности могу понекад, супсидијарно, да примењују правила општег управног поступка. Такав је случај, на пример, са Саветом Државно-ревизорске институције, Одбором Агенције за борбу против корупције, Саветом гувернера Народне банке Србије, Републичком изборном комисијом итд. Њихова основна делатност, коју само понекад врше према правилима општег управног поступка, не тиче се никада управне делатности, стога ни колективни принцип руковођења код оваквих субјеката нема посебан значај за питање одлучивања у управном поступку, као основног правно уређеног поступка према коме се врши управна делатност.

С обзиром на то да се органи управе данас образују искључиво на инокосном приципу и да министарство представља основни, али уједно и најважнији, организациони облик органа државне управе, већ самим Законом о државној управи²⁴ и Законом о Влади,²⁵ као и другим прописима, попут: Закона о државним службеницима,²⁶ Закона о платама државних службеника и намештеника²⁷ итд, наведена су бројна овлашћења министра као старешине овог органа државне управе, која се у основи односе и на старешине других органа управе. Међу њима су овлашћења да: представља министарство, доноси све правне (опште и појединачне) акте у министарству, организује и обезбеђује законито и ефикасно обављање послова, одлучује о правима, дужностима и одговорности запослених, врши надзор и контролу над радом свих запослених лица, одлучује о распоређивању средстава за зараде, материјалне трошкове, посебне намене, опрему и посебне накнаде итд. У погледу управног поступка, министар располаже низом веома различитих овлашћења, која се тичу, не само доношења (потписивања) решења, већ и одлучивања о лицима овлашћеним за вођење управног поступка, одлучивања о изузећу службеног лица, старања о стручном усавршавању запослених који раде на решавању управних ствари, као и обавезе да у оквиру годишњег извештаја о раду, који се подносе На-

савезна управа, у правилу, није била овлашћена на непосредно извршавање савезних закона и прописа.

²³ Вид.: Е. Пусић (1988) 240-241; П. Димитријевић (1989) 166-167.

²⁴ Закон о државној управи - ЗДУ, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014.

²⁵ Закон о Влади, *Службени гласник РС*, бр. 55/2005, 71/2005, 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012, 72/2012, 7/2014 и 44/2014.

²⁶ Закон о државним службеницима - ЗДС, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009 и 99/2014.

²⁷ Закон о платама државних службеника и намештеника, *Службени гласник РС*, бр. 62/2006, 63/2006, 115/2006, 101/2007, 99/2010, 108/2013 и 99/2014.

родној скупштини, обевести Народну скупштину и о раду на решавању у управном поступку.²⁸

3. Промена начина одлучивања у управном поступку

Планирана промена у погледу начина одлучивања у управном поступку се огледа у томе што би убудуће, уместо старешине који руководи органом управе, ова најважнија процесна радња била у надлежности службеног лица које води управни поступак. Наиме, Предлозима Закона о општем управном поступку из 2012. и 2013. године је било предвиђено да овлашћено службено лице може, не само да води управни поступак, као до сада, него и да одлучује и да предузима друге радње у поступку на које је овлашћено.²⁹ Дакле, убудуће не би требало да се разликује овлашћење за вођење управног поступка, од овлашћења за одлучивање. Исто службено лице би било истовремено надлежно и за вођење и за одлучивање у управном поступку.

Данас се у управном поступку разликују процесне радње вођења поступка, за коју је надлежно службено лице које, у складу са законом, овласти старешина који руководи органом управе, од самог одлучивања, за које је овлашћен искључиво старешина органа управе.³⁰ Овлашћење за одлучивање у управном поступку старешине је последица инокосног принципа руковођења у органима управе. Међутим, без обзира на то што одлучивање, као најважнија процесна радња у управном поступку, представља искључиво овлашћење и дужност старешине органа управе, ипак и данас постоји правна могућност да неко службено лице буде овлашћено, не само за вођење управног поступка, већ и за одлучивање. Наиме, старешина органа управе своје овлашћење за одлучивање у управном поступку може да пренесе, у складу са законом, на друга лица у органу управу. У пракси се као таква лица најчешће јављају држави секретар у министарству, односно заменик функционера који руководи органом управе у саставу или помоћник министра надлежан за одговарајући сектор, али то свакако може да буде и било који државни службеник који је у складу са законом овлашћен за вођење управног поступка, односно који у конкретном управном поступку представља овлашћено службено лице. Једини законски услови о којима старешина органа управе мора водити рачуна приликом доношења одлуке

²⁸ Вид.: Д. Милков (2013 – б) 172-176.

²⁹ "Овлашћено службено лице може да води поступак, одлучује и/или предузима поједине радње у поступку, сагласно овлашћењима". Предлог ЗУП-а од 18. децембра 2013. године, чл. 42. ст. 2.

³⁰ "Министар ... доноси прописе и решења у управним и другим појединачним стварима и одлучује о другим питањима из делокруга министарства". ЗДУ, чл. 23. ст. 2. "Директор решава у управним стварима из делокруга органа у саставу ...". ЗДУ, чл. 30. ст. 2.

да неког државног службеника, поред овлашћења на вођење управног поступка, истовремено овласти и за одлучивање, је да он има стечено високо образовање и положен државни стручни испит.³¹ Међутим, таква правна могућност, за разлику од Предлога Закона, зависи искључиво од воље старешине органа управе.³²

Без обзира на актуелни правни режим, само постојање формалне надлежности за одлучивање у управном поступку искључиво старешине органа управе, не значи истовремено да он и у пракси стварно сам одлучује. У пракси службено лице које води управни поступак припрема и нацрт решења (одлуке), које пре него што дође на потписивање пред старешину органа управе, по правилу пролази претходну контролу од стране помоћника надлежног за одговарајући сектор, као основне унутрашње организационе јединице у органима управе, који на такво решење ставља свој параф. На тај начин се у пракси успоставља својеврсна претходна, неформална, интерна контрола. При оцени стварног значаја оваквог вида контроле решења (одлуке) које треба донети у управном поступку треба узети у обзир, пре свега, чињеницу да су помоћници министара, по правилу, стручнија лица од државних службеника на извршилачким радним местима који као службена лица воде управни поступак, бар према условима који се формално траже за постављење на положај.³³

Промена правила о начину одлучивања у управном поступку би могла као позитиван ефекат да има повећање степена професионализације државне управе, као и њену додатну деполитизацију, који представљају неке од основних принципа на којима је планирана реформа државне управе у Републици Србији, и то у свим стратешким документима усвојеним у последњих десет година.³⁴ Наиме, стављањем у надлежност службених ли-

³¹ ЗДУ, чл. 84. ст. 2 и 3.

³² С обзиром на то да Закон о државној управи не познаје никакво генерално овлашћење државног службеника који води управни поступак да може у њему и да одлучује, већ је то увек овлашћење старешине који руководи органом управе (чл. 23. ст. 2. и чл. 30. ст. 2), могло би се рећи да је увођење таквог правила Законом о општем управном поступку у супротности са Законом о државној управи, који је основни системским правни пропис у овој области.

³³ За избор помоћника министра се као законски услов, поред високе стручне спреме, тражи још и најмање девет година радног искуства у струци, што није увек случај са свим државним службеницима, која могу бити овлашћена службена лица у управном поступку. ЗДС, чл. 45. ст. 2.

³⁴ Вид.: *Стратегија реформе државне управе за период 2004-2009*, Влада Републике Србије, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд новембар 2004; *Стратегија реформе државне управе за период 2009-2013*; Влада Републике Србије, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд октобар 2009; *Стратегија реформе јавне управе за период од 2014-2016. године*; Влада Републике Србије, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд август 2014.

ца која воде управни поступак истовремено и права на одлучивање, као најважније процесне радње у управном поступку, додатно би се могао повећати степен њихове законом гарантоване самосталности. Истовремено, у значајној мери би се могао умањити и утицај ванправних (политичких) чинилаца, који могу да буду од значаја за одлучивање у управним поступцима у ситуацији када се тако важна процесна радња налази искључиво у надлежности лица које на функцију у управи долазе првенствено захваљујући политичким квалификацијама. Тиме би могли бити створени важни правни услови за преузимање пуне личне одговорности државних службеника за све радње предузете у управном поступку у својству овлашћеног службеног лица, што данас није случај, а представља један од основних правних проблема у остваривању система одговорности управе за законитост њеног рада. Међутим, приликом планирања свих правних могућности за даљу професионализацију и деполитизацију државне управе, којима би могла да послужи и наведена измена правила о одлучивању у управном поступку, требало би узети у обзир да још увек правним прописима предвиђен степен деполитизације и професионализације државне управе код нас није остварен ни на приближно прописаном нивоу. Упркос изричитим законским одредбама, које су у највећем делу у потпуности у складу са међународним стандардима, многи проблеми у овом процесу се и даље јављају, и то не само у погледу поступка регрутовања државних службеника, већ и кретања у каријери.³⁵

Поред професионализације и деполитизације вршења управне делатности, као могуће предности увођење правила о одлучивању у управном поступку од стране службеног лица које води поступак, у литератури се наводе још и: јачање жеље за стручним усавршавањем код службеника, стварање услова за предвидљивије деловање управе и учвршћивање легитимних очекивања грађана, смањење корупције итд.³⁶

Основни проблем за реализацију идеје о промени начина одлучивања у управном поступку, која је планирана новим Законом о општем управном поступку, међутим, представља чињеница да је данас целокупан правни положај државних службеника заснован на инокосном принципу руковођења. Наиме, готово сви елементи њиховог правног положаја, почев од пријема у службу, преко одлучивања о правима и дужностима, оцењивања, напредовања, стручног усавршавања, па све до питања правне заштите и остваривања одговорности, у већој или мањој мери, зависе од воље ста-

³⁵ Вид.: Зоран Лончар, „Деполитизација и професионализација управе у Републици Србији“, *Зборник радова ПФНС* 4/2013, 185-202 – г.

³⁶ Вид.: Иван Копрић, ”Закон о општем управном поступку и технолошко унапређење управе”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* (Зборник радова ПФНС) LVII/2011, 63.

решине органа управе. Тако на пример, одлуком старешине органа управе се увек врши пријем државног службеника у радни однос, независно од тога да ли се прима на основу јавног или интерног конкурса, или по основу премештаја унутар истог органа државне управе или по основу споразума о преузимању итд.³⁷ Такође, одлуком старешине се врши и распоређивање државних службеника на сва извршилачка радна места у органу управе,³⁸ одлучује о привременом раду државног службеника на пословима који нису у опису његовог радног места, као и о раду на нижем радном месту,³⁹ даје сагласност за додатни рад државног службеника,⁴⁰ али и одлучује о њиховом редовном или ванредном оцењивању,⁴¹ о врсти и начину напредовања,⁴² о трајном или привременом премештају у оквиру истог или другог државног органа,⁴³ о садржини Програма општег стручног усавршавања и о упућивању државног службеника на стручно усавршавање,⁴⁴ као и о њиховом додатном образовању.⁴⁵ Исто тако, одлуком старешине органа управе се одлучује о покретању поступка дисциплинске одговорности државних службеника и изричу се санкције,⁴⁶ одлучује о материјалној одговорности државног службеника, односно одговорности за штету коју државни службеник на раду или у вези с радом намерно или из крајње непажње проузрокује државном органу или трећем лицу,⁴⁷ о престанку радног односа државног службеника,⁴⁸ као и о свим правима и дужностима државних службеника.⁴⁹ На крају, од одлуке старешине који руководи органом управе зависи и само овлашћење државних службеника за вођење управног поступка,⁵⁰ без кога ниједно лице, независно од решења будућег Закона о општем управном поступку, не може да дође у ситуацију да одлучује у управном поступку.⁵¹

³⁷ ЗДУ, чл. 47, 49, 52 и 57.

³⁸ ЗДС, чл. 49.

³⁹ ЗДС, чл. 20 и 21.

⁴⁰ ЗДС, чл. 26 и 27.

⁴¹ ЗДС, чл. 84.

⁴² ЗДС, чл. 88.

⁴³ ЗДС, чл. 90-95.

⁴⁴ ЗДС, чл. 96-97.

⁴⁵ ЗДС, чл. 98-99.

⁴⁶ ЗДС, чл. 112-113.

⁴⁷ ЗДС, чл. 121-124.

⁴⁸ ЗДС, чл. 126-132.

⁴⁹ ЗДС, чл. 140.

⁵⁰ ЗДС, чл. 84. ст. 3 и 4.

⁵¹ Управо такво овлашћење, ако се остане при замисли о промени правила о начину одлучивања у будућем Закону, отвара могућност старешинама органа управе да пажљивим избором лица која ће у складу са законским условима овластити да воде управни поступак, унапред обезбеде и доношење одговарајуће одлуке, а без директне личне одговорности.

Приликом промене правила о начину одлучивања у управном поступку додатни проблем се може јавити на покрајинском и локалном нивоу организације управе, где данас још увек не постоји посебно изграђен службенички систем, већ се на све запослене у органима покрајинске и локалне управе и даље примењује Закон о радним односима у државним органима из 1992. године,⁵² према коме је став старешине органа од одлучујућег значаја за готово сва питања њиховог правног положаја, почев од пријема у радни однос, који се врши без икакве конкурсне процедуре, распоређивања на радно место, напредовања у служби, награђивања, остваривања одговорности, заштите права итд.⁵³ У таквој правној позицији покрајинских и локалних службеника, излишно је уопште говорити о било каквој њиховој значајнијој самосталности у односу на старешину органа покрајинске или локалне управе приликом евентуалног решавања у управним стварима.

Намери повећавања нивоа професионализације државне управе кроз увођење правила о одлучивању овлашћеног службеног лица у управном поступку, као основног правила, а не само могућности, не иду у прилог ни поједина решења важећих прописа у погледу врсте стручних знања која се данас формално траже од државних службеника, као једног од услова да би уопште могли да буду овлашћена службена лица у управном поступку. Наиме, Законом о државној управи (чл. 84) се од државних службеника тражи да поред одговарајуће (високе) стручне спреме,⁵⁴ имају обавезно и положен државни стручни испит. Међутим, од 2009. године су из програма овог испита изостављена знања која су везана за управни поступак.⁵⁵ Од тада кандидати са високим образовањем на овом испиту полажу само предмете Уставно уређење, Основни система ЕУ, Основи система државне управе, Радно законодавство и Канцеларијско пословање, али не више и

Тиме се под видом додатне професионализације управе може фактички створити потпуно супротни ефекат. Уместо пуне самосталности службеног лица у вођењу и решавању предмета у управном поступку, може се јавити додатни притисак на службена лица за успуњавање налога старешина, уз истовремено њихово изузимање од одговорности за евентуалне незаконито донете одлуке.

⁵² Закон о радним односима у државним органима, *Службени гласник РС*, бр. 48/1991, 66/1991, 44/1998, 49/1999, 34/2001, 39/2002, 79/2005, 81/2005, 83/2005 и 23/2013.

⁵³ Вид.: Зоран Лончар, "Правни положај покрајинских службеника", *Радно и социјално право* 1/2012, 145-165.

⁵⁴ У прелазном периоду примене Закона о државној управи, који је трајао до 2010. године, овлашћено службено лице је могло да има и високу школску спрему (чл. 92), а од тада мора да има искључиво високо образовање, и то стечено на основним академским студијама у обиму од најмање 180 ЕСПБ бода или основним струковним студијама, односно на студијама у трајању до три године (чл. 84. ст. 2.).

⁵⁵ Уредба о програму и начину полагања државног стручног испита, *Службени гласник РС*, бр. 16/2009 и 84/2014, чл. 6.

управи поступак. Дакле, од кандидата се на овом испиту тражи да познаје, на пример, организацију правосуђа или организацију и функционисање Европске Уније, а при томе не мора уопште да зна и правила управног поступка у Републици Србији, за чије вођење је Законом о државној управи, као основним системским прописом у области државне управе, управо и прописано да службено лице у управном поступку мора да има положен државни стручни испит.

Као директан узор идеји о промени начина одлучивања у управном поступку при израду Предлога Закона послужио је нови хрватски Закон о општем управном поступку из 2009. године,⁵⁶ као што је то уосталом био случај и са већином других планираних новина.⁵⁷ Наиме, у Хрватској је данас основно правило да у управном поступку одлучује службено лице коме је у опису послова вођење поступка или решавање у управним стварима, сагласно прописима о организацији јавноправних тела (чл. 23. ст. 1.). Да би неко лице могло да решава у управним стварима мора да има одговарајућу стручну спрему, потребно радно искуство и положен државни стручни испит (чл. 23. ст. 2). Међутим, хрватски је Закон ипак задржао и могућност да у управном поступку одлучује старешина органа, и то увек у случају ако нема особе овлашћене за решавање о управној ствари (чл. 23. ст. 3.),⁵⁸ што би по природи ствари требало да значи увек када се појави неко радно место, на коме је актом о унутрашњој организацији и систематизацији радних места предвиђено решавање у управним стварима, а да на њему није распоређен ниједан службеник. Тиме је основно правило о генералној надлежности службених лица за одлучивање у управним стварима значајно релативизовано и ова врста надлежности службеника индиректно доведена у зависност од воље старешине који руководи органом управе. Ако старешина не жели да у неким, за њега можда важним, управним стварима одлучују поједини државни службеници, он може одређено радно место једноставно да не попуни, и тиме формално створи правни основ да сам доноси решења у таквим управним стварима.⁵⁹

⁵⁶ Закон о општем управном поступку - ЗУПХР, *Народне новине*, бр. 47/2009.

⁵⁷ Вид.: Д. Милков (2013-а) 88 и 94; З. Лончар (2013-в) 322, 324 и 331-332.

⁵⁸ „Ако у јавноправном тијелу нема особе овлашћене за рјешавање о управној ствари, ријешење доноси челник тијела”. ЗУПХР, чл. 23. ст. 3.

⁵⁹ Без обзира на то што је можда намера законодавца при нормирању оваквог овлашћења старешине органа управе била да се обезбеди резервно правило само за случај да у неком органу управе на одређеном радном месту у датом тренутку не постоји стручно лице које би могло да решава у одређеним управним стварима, па се стога такво овлашћења законом директно преноси на старешину органа, о чему иначе постоји став у хрватској правној теорији (Вид.: И. Копрић, 63.), ипак се може оправданим поставити питање, ко ће у том случају водити управни поступак, с обзиром на то да у пракси неко лице које је овлашћено на вођење управног поступка истовремено и одлучује у поступку.

Веома слична ситуација је и са недавно донетим новим Законом о управном поступку Црне Горе из децембра 2014. године,⁶⁰ који је такође израђен по моделу хрватског Закона. Њиме је вођење управног поступка и доношење решења предвиђено као надлежност службеног лица, која се одређује актом о унутрашњој организацији и систематизацији органа управе. Једино у случају ако у неком органу управе није одређено (распоређено) овлашћено службено лице, решење у управном поступку ће донети старешина органа (чл. 46. ст. 2), а управни поступак ће водити службено лице које овласти старешина (чл. 46. ст. 3.), што представља нешто боље решење од хрватског закона.

4. Завршне напомене

Несумњиво да одлучивање у управним стварима од стране службеног лица који води управни поступак може да има одређене предности у односу на одлучивање од стране старешине који руководи органом управе. Оне посебно могу да дођу до изражаја у високо деполитизованим и професионализованим управним системима, којима би, у основи, свака савремена држава требала да стреми. Међутим, у Републици Србији са оваквим стањем државне, а затим и покрајинске и локалне управе, у којима процес реформи заснован на основним принципима на којима функционишу савремене управе још увек није завршен, а у погледу појединих процеса, попут деполитизације, готово је потпуно заустављен, промена начина одлучивања у управном поступку, са старешине органа на службено лице које води управни поступак, на начин како је било планирано одредбама донедавно актуелног Предлога Закона о општем управном поступку, могла би да има сасвим супротан ефекат. Уместо додатне професионализације управе и повећања квалитета вршења управне делатности, могло би да дође до појаве пребацивања одговорности са старешина органа управе на државне службенике који воде управне поступке. Старешине органа би могли да постану формално правно неодговорни за вршења управне делатности, која представља основну делатност органа управе којим руководе, а при томе би и даље остали подједнако политички утицајни, са низом овлашћења у погледу правног статуса државних службеника. Захваљујући таквом прав-

Закон је пружио решење само за случај да се у неком органу управе разликује радно место за вођење управног поступка од радног места за решавање у управним стварима. Излишно је уопште очекивати од старешине органа управе, као формалног носиоца целокупне надлежности органа, да може поред самог решавања у управној ствари, које се практично своди само на потписивање решења претходно већ припремљеног у управном поступку, да предузима и све друге процесне радње, на свим радним местима на којима не постоји службено лице распоређено за вођење управног поступка.

⁶⁰ Закон о управном поступку, *Службени лист ЦГ*, бр. 56/2014.

ном положају, били би у прилици да остваре готово сваки захтев, на законит или незаконит начин. Државни службеници би, пак, као овлашћена службена лица у управном поступку, добили само формално надлежност за самостално одлучивање у свим управним стварима, али би постали потпуно правно одговорни за законитост вршења управне делатности, док би њихов правни положај и даље зависио од старешине органа управе. Да би оваква новина у нашем правном систему могла да има позитивне ефекте неопходно је створити, најпре све правне, а затим и фактичке претпоставке, на којима данас функционишу високо деполитизовани и професионализовани управни системи, од којих Републику Србију, у овом моменту, чини нам се, деле још године доследног спровођења започетих реформи.

Ако се оваква новина жели већ данас увести у наш правни систем, онда је никако не би требало уводити процесним прописом, какав је Закон о општем управном поступку, а поготово не на начин који је у супротности са основним правилом о одлучивању у управним стварима, предвиђеним Законом о државној управи, као основним системским правним прописом у овој области, са којим би сви други правни прописи морали да буду у сагласности. Пре уношења правила о одлучивању овлашћеног службеног лица у управним стварима у сам Закон о општем управном поступку, на одговарајући начин би требало изменити, најпре Закон о државној управи, а онда и Закон о државним службеницима, као основни службенички статусни пропис, и то у делу о одговорности службеника и напредовања у службеничкој каријери, како би се она учинила мање зависном од воље старешине и осталих функционера органа управе (државних службеника на положају).

Уместо планиране промене начина одлучивања у управном поступку, чини нам се да би било много целесходније када би се, бар док се не створе сви фактички услови да целокупна управа постане стварно деполитизована, ишло постепено, корак по корак. Уместо потпуне измене правила о одлучивању, како је било предвиђено Предлогом Закона о општем управном поступку, могло би се увести правило о супотпису, односно заједничком потписивању решења која се доносе у управним стварима од стране овлашћеног службеног лица које води управни поступак и старешине органа управе или лица које он овласти. Увођењем овакве међусобне контроле практично би се формализовали односи који већ постоје унутар већине органа управе при решавању управних ствари, успостављени неформалним правилом о парафирању решења пре потписивања од стране старешине органа. Али, што је много важније, створио би се коначно и правни основ за одговорност државних службеника, који као овлашћена службена лица воде целокупни управни поступак, у оквиру кога припремају и сам нацрт решења, а које на крају старешина органа својим потписом најчешће

само оверава, и тиме формално преузима сву одговорност за његову законитост. Увођење правила о одговорности за законитост вршења управне делатности истовремено и овлашћених службених лица који воде управне поступке, а не само старешина које руководе органом управе, могао би се додатно унапредити систем одговорности управе и значајно подићи ниво законитости вршења управне делатности, с обзиром на то да се у пракси показало да правило о обавези државних службеника о одбијању извршења незаконитог налога претпостављеног лица, прописаног Законом о државним службеницима (чл. 18), не даје готово никакве значајније резултате. Након скоро пуне деценије примене овог Закона готово да није забележен нити један случај одбијања извршења незаконито издатог налог поновљеног у писаној форми и обавештавања о томе непосредно вишег представљеног лица.

У случају да се при припреми текста будућег Закона о општем управном поступку, ипак остане при намери о промени правила о одлучивању у управном поступку на начин на који је то до сада планирано, неопходно би било на адекватан начин правно решити, не само питање начина одлучивања у управном поступку кроз формалну измену једне законске одредбе, већ и низ других питања која се у том случају могу поставити, као што су: начин уједначавање управне праксе, ради избегавања различитог поступања од стране истог органа управе у сличним управним стварима; другачијег начина решавања по жалби у случају првостепених решења донетих од стране самосталног органа управе, пошто би се у том случају двостепеност у одлучивању могла обезбедити унутар органа, другачијих правила о спречавању сукоба интереса код државних службеника који би могли бити овлашћена службена лица у управном поступку, ради спречавања појаве корупције итд. Сва та питања је неопходно решити пре увођења новог правила да у управном поступку уместо старешине који руководи органом управе, одлучује службено лице које води управни поступак. Свако другачије поступања при нормирању овог правила би било правно наопако, а у пракси таква новина не би дала резултате, које би објективно могла да има.

Zoran J. Lončar, Ph.D., Assistant Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad

Decision-Making in Administrative Proceeding

Abstract: *Administrative decision-making by official who conducting the administrative procedure may have a number of advantages over the decision-making by the senior official which manages by the administrative authority. However, to make that such a novelty have positive effects, it is necessary, next to the amendments to the Law on Administrative Procedure, to create a number of legal and factual assumptions, on whom are based highly politicized and professionalised administrative systems today. In order to create the legal conditions for the introduction of innovations in administrative proceedings in the Republic of Serbia, it is necessary to appropriately modify, firstly certain provisions of the Law on Public Administration, as the basic systemic regulation in this area, and then the Law on Civil Servants, as the basic status regulation, so the civil servant career become less dependent on the will of officials who manage by the administrative authorities. Also, it is essential to solve a number of other issues on a proper legal way, such as way of harmonizing administrative practice within the same administrative authority, a way of solving the appeals in the case of first instance decisions made by independent administrative authority, different rules for conflict of interest with the state officers who may be authorized officials in administrative proceedings, etc.*

Key words: *administrative authorities, administrative proceedings, administrative decision-making, official, management of administrative authorities.*

Датум пријема рада: 18.02.2015.