

Милош Д. Деновић, студент докторских студија
Универзитета у Приштини са привременим седиштем
у Косовској Митровици
Правни факултет
milosdenovic23@gmail.com

ПРАВНИ ОКВИР РЕГУЛИСАЊА ПОЈЕДИНИХ ПИТАЊА УПРАВНОГ ПОСТУПКА НА ТЕРИТОРИЈИ АП КОСОВО И МЕТОХИЈА

Сажетак: Територија АП Косово и Метохија, почев од 1999. године, налази се под међународним надзором, на основу Резолуције 1244 Савета безбедности УН. Након уласка међународних снага на територију АП Косово и Метохија, уследили су етнички мотивисани напади на преостало српско становништво. Услед немогућности да се преговорима пронађе решење за питање статуса Покрајине, косовски Албанци су 2008. године једнострано прогласили независност од Републике Србије. Како Република Србија није признала независност, изражио се модалитетом којим се кренуло у нормализацију односа између две стране а који је иницирала и водила Европска унија. Ти преговори су резултирали склапањем Првог споразума о принципима нормализације односа Београда и Приштинe који је потписан 19. априла 2013. године у Бриселу, а који је познат и као изв. Бриселски споразум. Један од споразума из сећа наведених споразума односи се и на интеграцију српског правосуђа које је функционисало у Покрајини и примену закона Косова¹ на целој територији Покрајине. Испраживање смо усмерили на нормативно правни аспект примене ЗУП-а Косова*, практичне конеквенце примене овог закона, као и на разлике у односу на законска решења која се примењују на територији Србије.

Кључне речи: управни поступак, правна средства, Косово и Метохија, Бриселски споразум.

¹ Овај назив не утиче на став о статусу и у складу је са Резолуцијом СБУН 1244 и мишљењем МСП о косовској декларацији независности.

1. УВОД

Почев од Устава Републике Србије из 1990. године, наша држава настоји да изврши реформу државне управе и прилагоди је потребама грађана. Тај Устав је означио раскид са утопистичким и анархистичким постулатима Устава Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СФРЈ) (самоуправљањем, договорном економијом, делегатским системом, „кооперативним“ феудализмом, комуналним уређењем општина као основним друштвено-политичким заједницама и сл.) као и његовом концепцијом државне управе, разрађеном у Закону о основама система државне управе, Савезном извршном већу и савезним органима управе од 1978 године.² Ипак, период од 1990. до 2000. године су обележили оружани сукоби који су резултирали распадом бивше заједничке државе СФРЈ.³

Етнички мотивисани сукоби на територији А.П. Косово и Метохија (у даљем тексту: АП КиМ) започели су током 1990. године између Срба и косовских Албанаца. Тежња косовских Албанаца била је да употребом правних и насилних средстава отцепе Покрајину од Републике Србије и да за то добију међународну подршку.⁴ То су делимично и успели бомбардовањем НАТО извршеним на некадашњу Савезну Републику Југославију (коју су чиниле Србија и Црна Гора), до ког је дошло без одлуке Савета безбедности Уједињених нација (у даљем тексту: СБ УН), због наводног и исконструисаног етничког чишћења над Албанцима на територији КиМ од стране српских снага. Напади су суспендовани 10. јуна 1999. године након потписивања војно-техничког споразума у Куманову, којим је било предвиђено повлачење српске војске и полиције са територије Покрајине. Истог дана је донета и Резолуција 1244 СБ УН којом се потврђује територијални интегритет Србије, али се истовремено територија Покрајине ставља под међународни протекторат, под управом Унмика (Мисија Уједињених нација на Косову) и Кфора (Kosovo Force).⁵

Косовски Албанци су 17. фебруара 2008. године једнострано прогласили независност АП КиМ од Републике Србије, али то проглашење независности

² Вид.: А. Мартиновић, „Права грађана у управном поступку у контексту реформе државне управе у Републици Србији“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду (Зборник радова ПФНС)* 2/2009, 437-438.

³ Више о овоме у С. Словић, *Косово и Метохија – Последња етапа распада СФРЈ*, Приштина/Лепосавић 2014.

⁴ *Ibidem*, 103-129.

⁵ Са војском и полицијом у Централну Србију је избегло више од 200.000 косметских Срба и других неалбанаца. Вид.: Десет година од почетка бомбардовања НАТО, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/51580/deset-godina-od-pocetka-nato-bombardovanja.html>, 23. новембар 2017.

Република Србија није признала, као ни највећи део суверених држава-чланица УН, стога она није ни постала чланица УН-а.⁶

Међународни суд правде у Хагу је, на основу поднете Резолуције Генералне скупштине А/63/L.2 УН, на иницијативу Републике Србије са захтевом да се изјасни да ли је Декларација о проглашењу независности Косова у супротности са међународним правом, 22.07.2010. године донео саветодавно мишљење да Декларација о проглашењу независности Косова, коју су донели косовски Албанци, није у супротности са међународним правом.⁷ Ово мишљење суда је подигло велику буру у стручној јавности и сматра се контроверзним.

Нови моменат у односима Београда и Приштине јесте Први споразум о принципима нормализације односа Београда и Приштине који је потписан 19. априла 2013. године у Бриселу, а који је познат и као тзв. Бриселски споразум. Овим споразумом и договорима који су постигнути на основу њега (пре свега, у области правосуђа) предвиђа се, између осталог, и примена закона Привремених институција самоуправе на КиМ на целој територији Покрајине. Имајући у виду правне последице које су настале закључењем овог споразума, сам споразум је био предмет контроле уставности, поводом кога се Уставни суд Србије прогласио ненадлежним за оцењивање његове уставности.⁸ Овај споразум је и даље предмет анализе стручне и научне јавности у погледу његове правне ваљаности и усклађености са важећим Уставом Републике Србије из 2006. године.⁹

Предмет истраживања је правни оквир регулисања општег управног поступка на територији АП КиМ у синтези са регулисањем општег управног поступка на територији Србије. У оквиру управног поступка испитаћемо правни оквир регулисања следећих отворених питања управног поступка: начела управног поступка, правила првостепеног поступка и редовна и ванредна правна средства. У раду ћемо користити дескриптивни метод, правни метод употпуњен упоредноправним методом и историјскоправним методом, метод анализе и синтезе садржаја и друге методе.

Сходно договору о регионалном представљању територије АП КиМ, закљученом између званичног Београда и званичне Приштине, уз посредовање Европске уније, који је постигнут 24. фебруара 2012. године, територија

⁶ *Ibidem*.

⁷ Више о овоме у Саветодавном мишљењу Међународног суда правде о Косову, одломци, www.fbd.org.rs/analize/.../MSP%20O%20KOSOVU%20%20skraceni%20prevod.doc, 9. децембар 2016.

⁸ Више о овоме у В. Петров, „Уз дилему о контроли уставности Бриселског споразума“, *Српска јолићичка мисао* 4/2014, 111-120.

⁹ Више о овоме у Д. Симовић, С. Југовић, „Уставноправне последице закључења Бриселског споразума“, *Правни живот* 12/2015, 515-525.

АП КиМ је представљена са ознаком „Косово“¹⁰. Фуснота која се примењује уз звездицу гласи: „Овај назив не утиче на став према статусу и у складу је са Резолуцијом СБ УН 1244 и мишљењем МСП о косовској декларацији независности“¹¹. У раду ћемо, сходно постигнутом договору, на наведени начин третирати ову територију и акта донета од стране Привремених институција самоуправе на територији АП КиМ, а у циљу обраде предмета истраживања.

2. ЗАКОНСКИ ОКВИР РЕГУЛИСАЊА ОПШТЕГ УПРАВНОГ ПОСТУПКА НА ТЕРИТОРИЈИ АП КОСОВО И МЕТОХИЈА

Привремене институције самоуправе на територији Косова* донеле су Закон о управном поступку Косова* (у даљем тексту: ЗУП Косова*) 22. јула 2005. године. Доношењем овог закона престао је да важи Закон о општем управном поступку СФРЈ¹² који се примењивао у области управног поступка на Косову* од доласка међународних снага до доношења овог Закона.¹³ Међутим, остала је нејасна одредба новог Закона која каже да нови Закон замењује важећи у погледу одредаба које су у супротности, тако да остаје нејасноћа у погледу тога који се закон примењује.¹⁴ С друге стране, Србија је међу првим државама у свету извршила кодификацију управно-процесних правила, још 1930. године, доношењем Закона о општем управном поступку Краљевине Југославије, у чијем саставу се тада налазила и данашња Република Србија.¹⁵ Захваљујући квалитету правних норми, најважнија правила општег управног поступка током последњих осам и по деценија нису суштински мењана.¹⁶ Уназад неколико година, наша држава је отпочела измене ЗУП-а Србије из 1997. године које су резултирале уобличавањем Нацрта закона о општем управном поступку из 2012. и 2013. године и поједини истакнути аутори су већ у тој фази израде новог ЗУП-а Србије износили критике могућих решења која су била прописана појединим одредбама Нацрта новог ЗУП-а (нпр. –

¹⁰ Вид.: Договор о регионалном представљању и сарадњи, <http://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/index.php?id=168200>, 7. септембар 2017.

¹¹ Вид.: Закон о општем управном поступку – пречишћен текст, *Службени лист СФРЈ*, бр.47/1986.

¹² Вид.: Закон о општем управном поступку Косова* – ЗУП Косова*, *Службени лист Косова**, бр.02/L-28.

¹³ Вид.: Организација за европску безбедност и сарадњу, Мисија на Косову, Први извештај о систему управног права на Косову, <http://www.osce.org/sr/kosovo/24639?download=true>, 9. децембар 2016.

¹⁴ Вид.: Д. Милков, „Реформе управно-процесног законодавства у Србији“, *Зборник радова ПФНС* 4/2012, 33-43.

¹⁵ Вид.: З. Лончар, „Посебни управни поступци“, *Зборник радова ПФНС* 4/2016, 1232.

неусклађеност са правним системом, уношење материјалних одредби и креирање нових института у ЗУП-у који представља типичан процесни закон).¹⁶ Након неколико година рада на тексту новог Закона о општем управном поступку Србије (у даљем тексту: ЗУП Србије), уобличен је коначни текст новог ЗУП-а Србије, који је ступио на снагу 9. марта 2016. године, док је примена почела 1. јуна 2017. године.¹⁷ Применом свих одредаба¹⁸ новог Закона престао је да важи ранији Закон о општем управном поступку.¹⁹

Нови ЗУП Србије из 2016. године дефинише управни поступак и управну ствар, што није био случај са ранијим ЗУП-ом Србије²⁰ из 1997. године. Тако у члану 1. новог ЗУП-а Србије управни се поступак дефинише као „скуп правила која државни органи и организације, органи и организације

¹⁶ Вид.: П. Димитријевић, „Реформа управног поступка“, Међународни научни скуп „Владавина права и правна држава у региону“, октобар 2013, Правни факултет, Зборник радова, Источно Сарајево, 189-199.

¹⁷ Вид.: Закон о општем управном поступку – ЗУП Србије, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016, чл. 217.

¹⁸ Одредбе из члана 9, 103. и 207, које се односе на обавезу органа да по службеној дужности прибавља податке о чињеницама о којима се води службена евиденција и које су неопходне за одлучивање органа примењују се почев од 8. јуна 2016. године. Вид.: З. Томић, Д. Миловановић, В. Цуцућ, *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*, Београд 2017, 122-126.

¹⁹ Посебна околност у вези са новим Законом о општем управном поступку је неуобичајено дуг период за „*vacation legis*“ (чл. 217), јер се предвиђа да овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, али да ће се примењивати од 1. јуна 2017. године (изузев одредаба чл. 9, 103. и 207. које почињу да се примењују истеком 90 дана од дана ступања на снагу овог закона). Као разлози за одлагање примене овог Закона, у Образложењу Предлога Закона о општем управном поступку наводи се следеће: „Одложена примена ЗУП-а је неопходна како би се у том периоду, ради обезбеђења ефикасне и што боље примене нових решења, извршила обука државних службеника и едукација странака и грађана, увеле савремене информационе и комуникационе технологије, извршиле организационе промене, успоставиле и редефинисале службене евиденције, као и обавиле неопходне функционалне анализе. Стога је период до 1. јуна 2017. године довољно дуг за реализовање свих наведених активности, имајући у виду дуготрајну примену важећег ЗУП-а и његово место и значај у нашем правном систему, као и значај и обим нових законских решења, постојеће кадровске, техничке и технолошке капацитете и реалне могућности и потребе.“ Вид.: Z. Lilić, „Upravno postupanje i reforma javne uprave“, *Međunarodna konferencija „Razvoj javne uprave“*, lipanj 2016, Veleučilište „Javoslav Ružička“ u Vukovaru, Zbornik radova, Vukovar, 208.

²⁰ Ранији ЗУП из 1997 године не даје дефиницију управне ствари, већ само у делу „Важење закона“ дефинише предмет своје примене одредбом сходно којој су по одредбама ЗУП-а дужни да поступају органи државне управе и други државни органи када у управним стварима решавају о правима, обавезама или правним интересима појединаца, правних лица или других странака. Ово одређење управне ствари је било проширено, као последица доношења Устава Републике Србије из 2006. године, обавезом да по овом ЗУП-у поступају и организације када у вршењу јавних овлашћења решавају о управним стварима о правима, обавезама и правним интересима појединаца, правних лица и других странака. Вид.: С. Поповић, М. Петровић, М. Прица, *Управно право Ојцијин део*, Ниш 2011, 176-180.

покрајинске аутономије и органи и организације јединица локалне самоуправе, установе, јавна предузећа, посебни органи преко којих се остварује регулаторна функција и правна и физичка лица којима су поверена јавна овлашћења (у даље тексту: органи) примењују када поступају у управним стварима²¹. У члану 2. став 1. новог закона управна се ствар дефинише као „појединачна правна ситуација у којој орган, непосредно примењујући законе, друге прописе и општа акта, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управна акта, доноси гарантна акта, закључује управне уговоре, презима управне радње и пружа јавне услуге,²² а у ставу 2 овог члана као управна ствар предвиђа се и „свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар“²³. Према мишљењу појединих истакнутих аутора, оваква дефиниција управног поступка и управне ствари није правилна. То се огледа, према њиховом мишљењу, у дефинисању управног поступка као „скупа правила“, а он може бити дефинисан само као „скуп процесних“ радњи које се врше према правилима која су прописана Законом о општем управном поступку. Када је реч о дефиницији управне ствари, према мишљењу појединих истакнутих аутора, она није усклађена са одредбама осталих прописа у нашем правном систему, као што су Закон о државној управи и Закон о управним споровима. Такође, истичу да је оваква дефиниција управне ствари створена потпуно вештачки, да се у чисто процесни закон, какав је ЗУП, уносе поједине материјално-правне одредбе (управни уговори и пружање јавних услуга као потпуно нови институти у управном поступку), да правила управног поступка не могу да се примењују у свим ситуацијама које обухвата дефиниција управне ствари и да је једино путем приговора као новоуведеног правног средства могуће све нове ситуације које се називају „управним стварима“ подвести под ситуације у којима се доносе управна акта и која једино представљају управне ствари у ужем смислу речи.²⁴

²¹ Вид.: ЗУП Србије, чл.1.

²² ЗУП дефинише управни уговор као двострано обавезни писани акт који, када је то посебним законом одређено, закључују орган и странка и којим се ствара, мења или укида правни однос у управној ствари. Управне радње су одређене као материјална акта органа који утичу на права, обавезе или правне интересе странака. Најзад, под пружањем услуга сматра се обављање привредне и друштвене делатности односно послова управе од стране органа, којима се обезбеђује остваривање права и правних интереса односно задовољавање потреба корисника јавних услуга, а који не представљају други облик управног поступања. Закон о општем управном поступку детаљно уређује издавање гарантног акта, док код осталих врста управног поступања (посебно управних радњи и пружања јавних услуга) регулише првенствено правну заштиту од њиховог незаконитог и/или нецелисходног (не)предузимања. Вид.: Д. Милосављевић, В. Цуцић, „Нова решења нацрта Закона о општем управном поступку у контексту реформе јавне управе у Србији“, *Правни живои* 10/2015, 96-97.

²³ Вид.: ЗУП Србије, чл.2 ст.2.

²⁴ Више о овоме види у Д. Милков, Р.С. Радошевић, „Неке новине у Закону о општем управном поступку – Управно поступање“, *Зборник радова ПФНС* 3/2016, 733-751.

Битна разлика између новог ЗУП-а Србије из 2016. године и ранијег ЗУП-а Србије из 1997. године огледа се и у начину регулисања односа општег управног поступка и посебних управних поступака. У новом ЗУП-у Србије из 2016. године прописано је да: „поједина питања управног поступка могу посебним законом да се уреде само ако је то у појединим управним областима неопходно, ако је то у сагласности са основним начелима одређеним овим законом²⁵ и не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајамчених овим законом“. Такође је прописана обавеза усклађивања свих посебних управних поступака са општим управним поступком, рок до 1. јуна 2018. године за усклађивање као и начин усклађивања путем посебног Координационог тела,²⁶ које је октобра 2016. године образовано на основу одлуке Владе.²⁷ Према мишљењу појединих истакнутих аутора постоје бројни посебни управни поступци у којима се у значајној мери одступа од многих правила општег управног поступка прописаних новим ЗУП-ом Србије из 2016. године. У питању су одступања везана за најважнија питања управног поступка као што су: право жалбе, суспензивно дејство жалбе, ванредна правна средства, поступак извршења управног акта, преко појединачних важних процесних института као што су: доказна средства, достављање, начин рачунања рокова, застарелост, па чак и поједина основна начела управног поступка прописана Законом о општем управном поступку, а која се изводе из самог Устава, као што је случај са начелом правноснажности.²⁸ Имајући у виду бројна одступања у одредбама закона који регулишу посебне управне поступке у односу на одредбе новог ЗУП-а Србије из 2016. године,²⁹ према мишљењу појединих истакнутих аутора, слабу страну постојећег законског решења представља изостанак довољно ефикасног механизма који би могао да обезбеди да се бројна одступања у свим посебним управним поступцима заиста и отклоне у прописаном року, односно да се сви посебни закони ускладе са новим Законом о општем управном поступку. Према њиховом мишљењу, много ефикасније решење могло би да представља прописивање обавезне претходне сагласности министарства надлежног за послове државне управе увек приликом утврђивања нацрта свих посебних закона који садрже било коју одредбу о посебним управним поступцима. На тај начин

²⁵ Упор.: чл. 3. ранијег ЗУП-а Србије и чл. 3 ст. 2. новог ЗУП-а Србије.

²⁶ Вид.: ЗУП Србије, чл. 214.

²⁷ Вид.: З. Лончар (2016), 1235.

²⁸ Бројне су области друштвеног живота у којима се срећу таква одступања, почев од пореза, царина, унутрашњих послова, одбране, грађевинарства, урбанизма, просторног планирања, здравства, саобраћаја, заштите животне средине, социјалне заштите, борачке и инвалидске заштите, образовања, науке и технолошког развоја, запошљавања и социјалне политике, трговине, туризма, телекомуникација, јавног информисања, итд. Вид.: З. Лончар (2016), 1236.

²⁹ Вид.: З. Лончар (2016), 1236-1246.

би се, према њиховом мишљењу, спречила могућност да тај закон уђе у законодавну процедуру ако није у потпуности усклађен са Законом о општем управном поступку.³⁰

За разлику од ЗУП-а Србије из 2016. године, из кога произлази да управни поступак не може да се примењује у ситуацијама када се доносе правни прописи, дотле код ЗУП-а Косова* управни поступак може да се примењује и у ситуацији када се доносе правни прописи, односно, сходно ЗУП-у Косова*, колективна административна акта која производе правне последице за два или више физичких или правних лица.³¹ Додатна ограничења односе се на негативну енумерацију која је садржана у члану 1. параграф 1.4 који предвиђа да се одредбе ЗУП-а Косова* не примењују на: административна акта регулаторног карактера, административна акта која се односе на унутрашњу организацију органа јавне управе и административна акта која издају органи јавне управе у оквиру приватних трансакција, у којима је јавна управа једна од странака.³²

3. ВАЖНА ПИТАЊА УПРАВНОГ ПОСТУПКА НА ТЕРИТОРИЈИ АП КОСОВО И МЕТОХИЈА

3.1. Основна начела управног поступка

Начела су најопштија правна правила која се примењују у ситуацијама када постоји дилема да ли треба применити неку одредбу закона или не (нпр. да ли је жалба допуштена или не). У случају да постоји нека дилема, онда се има применити правило које проистиче из начела. Начела у управном поступку могу се поделити на општа и основна начела, у смислу да су општа начела она која важе за цео правни систем (нпр. начело законитости, начело јавности, начело ефикасности, итд), односно у смислу да су основна начела она која посебно важе за управни поступак (нпр. начело правноснажности, начело заштите права странке и јавног интереса и сл). Понека од ових начела могу се преклапати, тако да истовремено представљају и општа начела правног система и основна начела управног поступка (нпр. начело законитости и начело права на жалбу).³³

У односу на ранији ЗУП Србије из 1997. године нови ЗУП Србије из 2016. године је предвидео извесне новине када је реч о начелима управног поступка. Те новине се огледају у увођењу нових начела у управни поступак.

³⁰ Вид.: З. Лончар (2016), 1247.

³¹ Вид.: ЗУП Косова*, чл. 2.

³² Упор.: ЗУП РС, чл.1-2.

³³ Вид.: С. Лилић, *Управно право и управно процесно право*, Београд 2013, 445.

Тако је у оквиру начела законитости унето начело предвидивости, тако да оно сада носи назив: начело законитости и предвидивости. Начело предвидивости, сходно новом ЗУП-у Србије из 2016. године, предвиђа обавезу да: „када поступа у управној ствари, орган води рачуна и о ранијим одлукама донетим у истим или сличним управним стварима“.³⁴ Друго начело које је предвиђено као посебно начело и није постојало у одредбама ранијег ЗУП-а Србије јесте начело сразмерности.³⁵ Оно предвиђа обавезу да „орган може да ограничи право странке или да утиче на њен правни интерес само поступањем које је неопходно да се њиме оствари сврха прописа и само ако та сврха не може да се оствари другачијим поступањем којим би се мање ограничавала права или у мањој мери утицало на правни интерес странке“. Треће начело које је потпуно ново је начело приступа информацијама и заштити података.³⁶ Оно предвиђа да је орган дужан да омогући приступ информацијама од јавног значаја у складу са законом и да се тајни и лични подаци штите у управном поступку у складу са законом. Поред новоуведених решења, и постојећа начела су претрпела измене, па је тако начело заштите права грађана и заштите јавног интереса³⁷ постало начело заштите права странака и остварења правног интереса, начело пружања помоћи странци³⁸ из ранијег ЗУП-а Србије из 1997. године је постало начело помоћи странци и оно је допуњено обавезом органа да онда када „с обзиром на чињенично стање сазна или оцени да странка или други учесник у поступку има основа за остварење неког права или правног интереса, упозорава их на то“ и обавезом органа да „информише странку ако у току поступка дође до измене прописа која је од значаја за поступање у управним стварима“. Начело ефикасности и начело економичности³⁹ из ранијег ЗУП-а Србије из 1997. године спојени су у једно начело уз додатне ставове који се односе на обавезу органа да „по службеној дужности, у складу са законом, врши увид у податке о чињеницама неопходним за одлучивање о којима се води службена евиденција, да их прибавља и обрађује“, као о обавезу органа да „може од странке да захтева само оне податке који су неопходни за њену идентификацију и документа која потврђују чињенице о којима се не води службена евиденција“. Начело материјалне истине и начело слободне оцене доказа⁴⁰ из ранијег ЗУП-а Србије из 1997. године у новом су ЗУП-у Србије из 2016. године спојена у једно начело истине и слободне оцене доказа, начело саслушања

³⁴ Упор.: чл. 5. ранијег ЗУП-а Србије и чл. 5. новог ЗУП-а Србије.

³⁵ Вид.: ЗУП-а Србије, чл. 6.

³⁶ Вид.: ЗУП-а Србије чл.15.

³⁷ Упор.: чл. 6. ранијег ЗУП-а Србије и чл. 7. новог ЗУП-а Србије.

³⁸ Упор.: чл. 15. ранијег ЗУП-а Србије и чл. 8. новог ЗУП-а Србије.

³⁹ Упор.: чл. 7. и 14. ранијег ЗУП-а Србије и чл. 9. новог ЗУП-а Србије.

⁴⁰ Упор.: чл. 8. и 10. ранијег ЗУП-а Србије и чл. 10. новог ЗУП-а Србије.

странке⁴¹ је постало начело права странке на изјашњавање, начело самосталности у решавању⁴² постало је начело самосталности и није се мењало, начело двостепености у решавању⁴³ постало је начело права на жалбу и приговор, а новина у овом начелу се огледа у увођењу права на приговор „у случајевима утврђеним овим законом“; и најзад, начело правноснажности решења⁴⁴ није се мењало у односу на ранији ЗУП Србије из 1997. године. Према мишљењу појединих истакнутих аутора, прописивање основних начела у новом ЗУП-у Србије из 2016. године је анахронизам који је заостао из периода социјализма, да такве одредбе не постоје у савременим прописима о управном поступку, а нису постојале ни у првом југословенском ЗУП-у из 1930. године, као и да стара социјалистичка начела и модеран закон не иду заједно. Такође, као слабост наводе и непостојање санкције у случају повреде неких од прописаних начела.⁴⁵

Сходно ЗУП-у Косова*, предвиђена су следећа општа начела: принцип законитости, принцип балансирања приватног и јавног интереса, принцип једнакости пред законом, принцип пропорционалности, принцип објективности и непристрасности, принцип истрајности и предвидљивости, принцип публицитета, принцип подређености.⁴⁶

Принцип законитости и балансирања јавних и приватних интереса, принцип објективности и непристрасности и принцип истрајности и предвидљивости одговарају начелу законитости и предвидљивости, начелу соразмерности, начелу заштите права странака и остварења јавног интереса, начелу самосталности и начелу делотворности и ефикасности у новом ЗУП-у Србије из 2016. године, док су остала начела у ЗУП-у Косова* посебна.

Принцип једнакости пред законом има основ у забрани дискриминације, јер захтева да органи управе сва питања која су објективно иста третирају без обзира на боју коже, расу, итд. Принцип пропорционалности такође основ има у обавези јавних органа Косова* да примењују силу само у оном обиму који је потребан да би се остварио јавни интерес. Принцип публицитета предвиђа право физичких и правних лица која су обухваћена делатношћу органа управе да им ставе на располагање информације које су на располагању и органу управе. И најзад, принцип подређености предвиђа примену посебних управних поступака када је то прописано посебним законима.⁴⁷

⁴¹ Упор.: чл. 9. ранијег ЗУП-а Србије и чл. 11. новог ЗУП-а Србије.

⁴² Упор.: чл. 11. ранијег ЗУП-а Србије и чл. 12. новог ЗУП-а Србије.

⁴³ Упор.: чл. 12. ранијег ЗУП-а Србије и чл. 13. новог ЗУП-а Србије.

⁴⁴ Упор.: чл. 13. ранијег ЗУП-а Србије и чл. 14. новог ЗУП-а Србије.

⁴⁵ Вид.: Д. Милков, „Поводом новог Закона о општем управном поступку, критички осврт – Уводне одредбе и начела“, *Темајски зборник: Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније*, Нови Сад, 2016, 54–62.

⁴⁶ Вид.: ЗУП Косова*, чл. 3–10.

⁴⁷ *Ibidem*.

За разлику од новог ЗУП-а Србије из 2016. године, ЗУП Косова* не предвиђа начела: истине и слободне оцене доказа, правноснажности и друга начела.⁴⁸

3.2. Правила првостепеног поступка

Када је реч о првостепеном управном поступку, оно што је битно питање јесте ко је надлежан за покретање поступка, правила поступка до доношења решења, скраћени поступак и правила издавања решења и закључака.

Када је реч о правилима покретања поступка, оно што је предвиђено ЗУП-ом Косова* јесте да управни поступак могу да покрену свака заинтересована странка као и субјекти којима се признаје право покретања ради заштите јавног интереса.⁴⁹ Првостепени управни поступак може да се покрене и на основу захтева странке, по службеној дужности, и на захтев јавности и омбудсмана. Нису предвиђени посебни услови да би поступак био покренут по службеној дужности,⁵⁰ као што је то случај у новом ЗУП-у Србије из 2016. године.⁵¹

Када је реч о поступку доношења решења, важно је рећи да он, сходно ЗУП-у Косова*, почива на истражном начелу и начелу изјашњавања. Наиме, странке су дужне да прибаве доказе, а орган управе да размотри све прибављене доказе који су му потребни за доношење одлуке. Орган управе има право да тражи и од заинтересованих страна подношење информације, докумената, а оне могу да одбију такве захтеве само у случајевима који су прописани законом.⁵² С друге стране, странке имају право да се изјасне пре доношења одлуке, што могу учинити усмено или писмено, како одлучи орган управе. Од принципа изјашњавања постоје изузеци и они су прописани законом.⁵³ Најзад, постоји могућност преузимања додатних мера,

⁴⁸ Недостаци у погледу прописаних начела у ЗУП-у Косова* и њихова неусклађеност са начелима Европског управног простора наведени су и у Извештају Сигме из 2012. године, са тачно прецизираним начелима које је потребно унети у овај закон. Вид.: СИГМА, Добра управа кроз бољи систем управних процедура, www.sigmaxweb.org/publications/Comments_LowAdminProceduresKosovo_JN_Oct2012_Serbian.pdf, 4. септембар 2017.

⁴⁹ Лицима којима управни поступак угрожава заједничка права, као што су: јавно здравље, образовање, културно завештање, окружење или квалитет живота; лица која живе у околини или у близини јавног власништва, а која могу бити угрожена управним поступком; омбудсману. Вид.: ЗУП Косова*, чл. 35.

⁵⁰ Новина у важећем ЗУП-у Србије је да се више поступак не покреће „по службеној дужности или поводом захтева странке“, како је то било предвиђено одредбама ранијег важећег ЗУП из 1997. године, већ „захтевом странке или по службеној дужности“. Такође, важна новина је да се поступак који се покреће по захтеву странке сматра покренутим пријемом захтева од стране органа. Најзад, прописана је и обавеза да, када се покреће поступак по службеној дужности, а није у интересу странке, сматра покренутим када је странка обавештена о акту (о закључку) о покретању поступка. Вид.: З. Томић, Д. Миловановић, В. Џуџић, 109-111.

⁵¹ Упор.: ЗУП Косова*, чл. 35-39. и ЗУП-а Србије, чл. 90-92.

⁵² Вид.: ЗУП Косова*, чл. 57 параграф 2.

⁵³ Вид.: ЗУП Косова*, чл. 70.

интервенције трећих лица и доношења посредовних одлука које су прописане законом.⁵⁴ Из наведеног се може видети да у погледу поступка који претходи доношењу решења у ЗУП-у Косова* нису прописана правила за решавање претходног поступка, а и поступак доказивања је доста скраћен и не предвиђа које исправе се сматрају веродостојним за доказивање, што је предвиђено новим ЗУП-ом Србије из 2016. године.⁵⁵

Првостепени поступак се окончава доношењем управног акта⁵⁶ или закључка. Под управним актом се подразумевају и индивидуална и колективна управна акта. При њиховом одређењу законодавац се позива на чл. 2 Закона који одређује предмет управног поступка.⁵⁷ С друге стране, закључком се решавају питања поступка, доноси га службено лице које врши ону радњу поступка при којој се појавило питање које треба решити закључком и жалба на закључак није допуштена осим у оним случајевима када то закон дозвољава и да је при том закључак образложен и садржи упутство за жалбу.⁵⁸ У погледу управног акта, сходно ЗУП-у Косова*, може се уочити да он обухвата и појединачне и колективне управне акте чиме се разликује од решења као појединачног акта којим се, сходно ЗУП-у Србије из 2016. године,⁵⁹

⁵⁴ Вид.: ЗУП Косова*, чл. 70-75.

⁵⁵ Вид.: ЗУП Србије, чл. 107-108., 118-123.

⁵⁶ У тексту ЗУП-а Косова* се користи термин „административни акт“ који је по нашем мишљењу неадекватан и нејасан са становишта основних принципа на којима почива управни поступак.

⁵⁷ У сврхе овог закона, изрази коришћени у наставку имају следеће значење: Индивидуални административни акт – сматрају се све одлуке органа јавне администрације који произведу правне последице у индивидуалним случајевима. Колективни административни акт – све одлуке органа јавне администрације, које произведу правне последице за два или више физичких или правних лица. Административна делатност је скуп индивидуалних или колективних аката издатих од органа јавне управе током вршења његових надлежности, као и било које делатности предузете од стране управа у спровођењу ових аката. Административна надлежност је скуп предметних и територијалних надлежности органа јавне администрације предвиђена законом или подзаконским актом. Вид.: ЗУП Косова*, чл. 2., параграф 1.

⁵⁸ Вид.: ЗУП Косова*, чл. 82-96.

⁵⁹ Нови ЗУП Србије из 2016. године уводи измене у погледу назива одлука које се доносе у управном поступку. За разлику од досадашњег закона, према коме су се традиционално разликовали *решење*, као главна одлука о предмету поступка и *закључак*, као споредна одлука, којом се одлучивало о свим процесним и другим питањима која су се јављала током вођења поступка, нови закон због, наводно јасније идентификације потенцијалних правних средстава која се могу користити против одређене врста аката, уводи разликовање решења на *мериторна* и *процесна* (чл.136) уз задржавање закључка (чл.146), што је модерној правној теорији веома аргументовано критиковано. Промена у називу одлука које се доносе у управном поступку није, међутим, доследно праћена и неопходним изменама у свим елементима њиховог правног режима. Тако, на пример, упркос чињеници да нови закон разликује мериторна и процесна решења, у делу закона који се односи на обавезне елементе – та разлика није направљена, већ су, углавном, задржане све старе одредбе о решењу које се односе на главну одлуку о управном поступку, а које је до сада била једина одлука која

одлучује о праву, обавези и правном интересу странке у управном поступку. Када је реч о закључку, сходно решењима ЗУП-а Косова*, основна разлика у погледу начина регулисања овог института у односу на ЗУП Србије из 2016. године огледа се у могућности улагања жалбе на закључак. Таква могућност постоји у управном поступку на Косову*, сходно ЗУП-у Косова*, док је таква могућност, према ЗУП-у Србије, потпуно искључена. Против закључка, према ЗУП-у Србије, није могуће водити ни управни спор. У осталим елементима нема значајније разлике у начину регулисања овог института у ЗУП-у Србије и ЗУП-у Косова*.⁶⁰

3.3. Редовна и ванредна правна средства

За разлику од новог ЗУП-а Србије из 2016. године који, као редовно правно средство, познаје приговор⁶¹ и жалбу,⁶² ЗУП Косова* предвиђа

се доносила у форми решења. С обзиром на то да сада постоје и процесна решења, сасвим је природно да је њих требало да прате и одређене специфичности у погледу форме и саствених делова решења. Такав је случај, на пример, са задржавањем одредби о усменој форми решења (чл.140 и чл.143), као и евентуалних елемената у диспозитиву решења, попут одлуке о трошковима поступка, назначења да жалба не одлаже извршење решења (чл. 141 ст.3) и сл., које, по природи ствари, не одговарају природи процесних радњи. Вид.: З. Лончар, „Нека питања примене новог Закона о општем управном поступку у Републици Србији“, *Међународна конференција „Искусства од примена на новије закони за општа правна посуда во земји од региони“, мај 2017, Правен факултет „Јусџинијан Први“, Зборник на трудови, Скопје, 107-108.*

⁶⁰ Упор.: ЗУП Косова*, чл. 97-99 и ЗУП Србије, чл. 46.

⁶¹ Приговор је новоуведено правно средство у ЗУП-у Србије. Приговор је *ремесни* правно средство које се изјављује руководиоцу органа управе, односно организације на чије се поступање односи. У поступку по приговору испитују се *законитост* и *целисходност* управних активности. Приговор се може изјавити поводом (1) управног уговора (не и против управног уговора), (2) управне радње као и других управних (не)активности и (не)поступања органа управе и организација, којима се пружају јавне услуге, ако те активности и поступање нису повезани са доношењем управног акта. Приговор је секундарно правно средство које се уводи да би покрило оне ситуације за које не постоји правна заштита и које се примењује у законом тачно одређеним случајевима и то: због *неиспуњења обавеза из управног уговора* (члан 25), (2) због *управних радњи* (члан 28) или (3) због *начина пружања јавних услуга* (члан 32), али само под условом да *не може да се изјави друго правно средство у управном посудику*. Приговор, као правно средство, засновано је на потреби да се странкама у свакодневном односу са управом обезбеди правна заштита која се не односи на управни акт већ на широк дијапазон других управних активности које органи предузимају. Види више у П. Димитријевић, „Правна средства у новом ЗУП-у Републике Србије“, *Међународна конференција „Искусства од примена на новије закони за општа правна посуда во земји од региони“, мај 2017, Правен факултет „Јусџинијан Први“, Зборник на трудови, Скопје, 45-49.*

⁶² У ранијем ЗУП-у Србије из 1997. године као једино редовно правно средство у општем управном поступку била је предвиђена жалба. Упор.: чл. 213-238. ранијег ЗУП-а Србије и чл. 151-174. важећег ЗУП-а Србије.

жалбу.⁶³ Сходно члану 126 параграф 1, „физичка и правна лица имају право да траже укидање, поништење или измену административног акта сходно правилима предвиђеним овим законом за жалбу“. Овај члан, који предвиђа жалбу у параграфу 2, одређује да се право из параграфа 1 овог члана може остварити путем захтева за поновни претрес упућен службенику одговорном за акт или путем жалбе упућене вишем органу.

Жалба може да се поднесе у два облика: у облику захтева за поновни претрес или у облику жалбе. Када се жалба подноси путем захтева за поновни претрес, она треба да се достави надлежном органу који је донео акт или органу који одбија да донесе акт на захтев странке, а када се подноси у облику жалбе, онда је треба поднети вишем органу. Свака заинтересована странка може да се жали против управног акта или против незаконитог одбијања издавања управног акта.⁶⁴ У управном поступку на Косову*, жалба обуставља извршење управног акта. С друге стране, предвиђени су случајеви у којима административна жалба не обуставља спровођење управног акта и то су: када се административни акт односи на сакупљање такси, пореза или других буџетских прихода; када се управни акт односи на рад полиције; када је његово отказивање законом забрањено и када је непосредна имплементација у интересу јавног реда, јавног здравља или било ког другог јавног интереса. С тим у вези, подносилац жалбе мора у писаној форми да буде обавештен о разлозима због којих управни акт није отказан.⁶⁵ ЗУП Косова* наводи случајеве у којима управни орган не може да прихвати жалбу и то су: када жалба није допуштена; када су легални рокови пропуштени; када се оспорени административни акт сматра законитим и регуларним *prima facie* од стране органа који разматра жалбу; када се жалба подноси од стране неовлашћеног лица.⁶⁶

Важно је рећи да ЗУП Косова* прописује правне услове које треба испунити за жалбу. Жалба се може поднети у року од 30 дана од дана када је

⁶³ У тексту ЗУП-а Косова* за жалбу се користи термин „административна жалба“ који је, по нашем мишљењу, неадекватан и нејасан са становишта основних принципа на којима почива управни поступак.

⁶⁴ Код незаконитог издавања управног аката нејасно је да ли се ради о негативном управном акту, који значи да је одбијен захтев странке или о неиздавању управног акта, односно неодлучивању органа у законом прописаном року, када странка има право на жалбу због ћутања управе. Овако, како је написано, не изгледа логично. Одбијање захтева за издавање управног акта (нпр. грађевинске дозволе) такође се врши управним актом (решењем), па и у том случају странка изјављује жалбу „против управног акта“, само што је он по својој садржини негативан.

⁶⁵ Овај термин је потпуно неадекватан, јер се управни акт не може „отказати“ већ се само може одгодити његово извршење.

⁶⁶ Вид.: I. Pepaj (Пепаж), „Review of Administrative Justice in the Republic of Kosovo“, *Academicus – International Scientific Journal* 12/2015, 159-161.

странка сазнала о акту или о одбијању издавања акта или када је акт проглашен на основу одредаба овог закона.⁶⁷ У случају „ћутања управе“, жалба се подноси у року од 60 дана од дана подношења захтева за почетак управног поступка.⁶⁸ Надлежни управни орган је дужан да донесе одлуку по жалби у року од 30 дана од дана пријема жалбе. У случају да не донесе одлуку у прописаном року, странке имају право да се обрате суду у складу са „Законом о цивилном поступку“.⁶⁹ У ЗУП-у Србије из 2016. године, „ћутање управе“ је претрпело измене у погледу правне регулације у односу на ЗУП Србије из 1997. године.⁷⁰

За разлику од новог ЗУП-а Србије из 2016. године,⁷¹ у ЗУП-у Косова* нема ванредних правних средстава.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Закон о управном поступку Косова* који су донеле Привремене институције самоуправе на Косову и Метохији, представља корак напред у односу на Закон о управном поступку СФРЈ који се примењивао од доласка међународних снага на територији АП Косово и Метохија у области управног поступка. С друге стране, овај позитивни почетни корак није изведен на

⁶⁷ Нејасно је у чему је разлика између „сазнања за акт“ и „одбијања издавања акта“, за које странка такође мора да сазна да би могла да се жали, као што је нејасно и шта значи да је акт „проглашен“ на основу одредаба овог закона.

⁶⁸ Овде је у ЗУП-у Косова* коришћена потпуно неадекватна терминологија с обзиром на чињеницу да странка никада не подноси захтев да почне управни поступак, већ да оствари неко своје право или да јој се умањи нека обавеза. Управни поступак се сматра покренутим моментом подношења захтева странке. Стога би, уместо термина „од дана подношења захтева за почетак управног поступка“ могло да стоји само „од дана подношења захтева странке“.

⁶⁹ Овде је потпуно нејасно о каквом је „цивилном поступку“ реч, односно да ли је, евентуално, у питању судски поступак у виду управног спора. Вид.: ЗУП Косова*, чл. 131.

⁷⁰ Промена у новом закону се односи на новоуведени рок преклузивне природе, као крајњи рок у коме се може поднети жалба због „ћутања управе“. Наиме, убудуће ће се жалба против „ћутања управе“ морати изјавити најкасније у року од годину дана од истека рока за одлучивање по захтеву странке (чл. 153 став 2), што, према мишљењу појединих истакнутих аутора, представља извесно ограничење права на правну заштиту странака у случају „ћутања управе“, које су странке до сада уживале у временски неограниченом периоду. Вид.: З. Лончар (2017), 108-109.

⁷¹ Ванредна правна средства у новом ЗУП-у Србије су рационализована на тај начин што је њихов број смањен, али су разлози из укинутих ванредних правних средстава пребачени у ванредна правна средства која су задржана или су створени неки нови разлози за примену. Међутим, како та „преживела“ ванредна правна средства нису иста, јер се могу користити и за нове случајеве, било је нужно променити њихов назив. То је створило забуну, јер сада имамо четири нова ванредна правна средства. Вид.: П. Димитријевић (2017), 54-63.

најбољи могући начин. Бројни недостаци овог Закона који се могу видети из текста Закона, а од којих су неки од изузетне важности, доводе у питање стручност и знање текстописца, односно исправно схватање модерних решења и института управног поступка.

Ти недостаци се, пре свега, огледају у томе што нису прописана нека од основних начела која представљају стуб модерног управног поступка. Таква начела су: начело истине и слободне оцене доказа, начело правноснажности и др. С друге стране, језички термини који су употребљени у ЗУП-у Косова* нису прецизни и доводе до конфузије у разумевању закона (нпр. „административни акт“, „административна жалба“, ред речи у реченици, конфузност сентенци, итд).

Начин регулисања жалбе, сходно ЗУП-у Косова*, је потпуно неадекватан и обилује коришћењем нејасне и неправилне терминологије која доводи до конфузије у разумевању овог правног средства.

Важно је напоменути и чињеницу да органи Привремених институција самоуправе на Косову* нису радили на отклањању недостатака који су наведени у Извештају Сигме о усклађености ЗУП-а Косова* (у погледу предмета управног поступка, начела управног поступка, првостепеног управног поступка и правних средстава који стоје на располагању странкама у поступку) са начелима и правилима тзв. европског управног простора.

Отуда је од посебне важности приступити хитним изменама и допунама ЗУП-а Косова* и његово усклађивање са савременим институтима у области управног поступка. Након усвајања измена и допуна постојећег закона, посебно важно је обезбедити правилан превод пречишћеног текста закона на српски језик. Ради остварења наведеног циља потребно је ангажовати овлашћене преводиоце и лекторе, а посебно правнике са добрим познавањем материје управног права. Само термилошки и језички исправним нормативним уређењем управног поступка могуће је обезбедити предуслове за остварење начела једнакости свих грађана пред органима јавне управе на територији Косова* и увођење концепта *услугне управе* насупротив концепту регулаторне и заштитне управе, какав тренутно постоји.

Посебна пажња стручне јавности треба да се посвети настојањима да се исправе наведени недостаци у ЗУП-у Косова*, превасходно због потребе заштите српског становништва на овој територији, њихових права и интереса када се појављују пред органима јавне управе на Косову* као заинтересоване странке и да им се омогући сваки вид помоћи и подршке у њиховој заштити.

Miloš D. Denović, Ph.D. Student
University of Pristina temporarily settled in Kosovska Mitrovica
Faculty of Law
milosdenovic23@gmail.com

Legal Framework regulating certain Matters of Administrative Proceedings in the Territory of the Autonomous Province of Kosovo and Metohija

Abstract: *The Law on Administrative Procedure of Kosovo^{*72} represents a step forward concerning the Law on Administrative Procedure of SFRY, which has been applied since international forces came to the province as part of the peacekeeping mission. On the other hand, this positive initial step has not been taken in the best possible way. Numerous shortcomings of this law, which are apparent in the very text of the law, confuse the correct understanding of modern solutions and institutes of administrative procedure by the legislator. These shortcomings arise from the fact that some of the basic principles that represent the pillar of the modern administrative procedure have not been prescribed, then from the inappropriate translation of the text of the law into the Serbian language, that the institute of administrative appeal is regulated in such a way as to contain numerous contradictions and ambiguities, as well as the failure of the provisional self-government bodies in Kosovo*, according to the SIGMA Report on the harmonization of the Law on Administrative Procedure of Kosovo* with the principles and the rules of the so-called European Administrative Space. Therefore, it is of the first importance to proceed as soon as possible with the amendments and supplements to the aforementioned provincial law and its alignment with the modern institutes in the field of administrative procedure. After the adoption of amendments to the existing law, it is of paramount importance to provide a proper translation of the proofread text of the law into the Serbian language. So as to achieve this goal, it is necessary to hire authorized translators and proofreaders, and especially legal experts with good knowledge of administrative procedure. Only with a terminologically and linguistically correct normative arrangement of the administrative law is it possible to provide preconditions for the realization of the principle of equality of all citizens before public administration bodies in the territory of Kosovo* and introduce the concept of service administration in contrast to the concept of regulatory and security administration, which is currently in effect. Particular attention of the community of experts*

⁷² This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244/1999 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence.

should be paid to the efforts of correcting shortcomings of the Law on Administrative Procedure of Kosovo, primarily due to the need to protect the Serbian population in this territory, their rights and interests when they appear before the public administration bodies in Kosovo* as interested parties, and to provide them with each type of assistance and support for their protection.*

Keywords: *administrative procedure, legal means, Kosovo and Metohija, Brussels Agreement.*

Датум пријема рада: 16.01.2017.