

Др Зоран Јовановић*

Прегледни научни чланак
УДК: 35.077/.078(497.11)(094.5)

ТОК ПОСТУПКА ДО ДОНОШЕЊА РЕШЕЊА ПО НОВОМ ЗАКОНУ О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ¹

Рад примљен: 01. 11. 2019.

Рад исправљен: 15. 11. 2019.

Рад прихваћен за објављивање: 09. 12. 2019.

У Републици Србији су новим Законом о општем управном поступку из 2016. године извршене одређене измене које се односе на ток поступка до доношења решења. Овај поступак обухвата све процесне радње које је неопходно предузети пре него што се донесе одлука у управном поступку. Аутор у раду указује на најважније новине уз осврт на решења која су нормирана старим Законом о општем управном поступку: начин утврђивања чињеница у управном поступку, дужност органа да прибави податке по службеној дужности, непосредно одлучивање, привремене мере, испитни поступак, претходно питање и усмена расправа.

Кључне речи: управни поступак, непосредно одлучивање привремене мере, испитни поступак, претходно питање, усмена расправа

I УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

После готово две деценије примене Закона о општем управном поступку донетог 1997. године,² 1. марта 2016. године донет је нови Закон о општем управном поступку.³ Стари Закон је "био један од светлих примера

* Ванредни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, zjovanovic@jura.kg.ac.rs

¹ Рад је написан у оквиру пројекта Правног факултета Универзитета у Крагујевцу *Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније*.

² Службени лист СРЈ, бр. 33/97 и 31/2001 и Службени гласник РС, бр. 30/10, у даљем тексту: стари Закон.

³ Закон о општем управном поступку (ЗУП), Службени гласник РС, бр. 18/16, у даљем тексту: важећи Закон).

дуготрајности важења и примене у правном систему Србије".⁴ Због честог неменења текста, у односу на друге законске текстове, пружао је правну сигурност учесницима у управном поступку и разумевање од стране државних службеника и лица која су га примењивала. Република Србија се придружила осталим државама бивше СФРЈ које регулишу управни поступак по новом моделу закона.⁵ Изузетак представља Словенија у којој се примењује стари Закон о општем управном поступку из некадашње Југославије који се ослања на аустијски правни систем.

Одређене новине у односу на стари Закон, постоје у важећем Закону у односу на ток поступка до доношења решења.⁶ У важећем Закону овај део првостепеног управног поступка уређен је одредбама од члана 102. до члана 135., и у њему су задржана правила о дужности странке да поткрепи своје тврдње о чињеницама, као и дужност органа да по службеној дужности прибави податке о којима он или други орган воде службену евиденцију.⁷ Поступак до доношења решења обухвата све процесне радње које се

⁴ З. Томић, Д. Миловановић, В. Цуцић, *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*, Београд, 2017, 19.

⁵ Вид.: Д. Милков, *Поводом Нацрта Закона о општем управном поступку - корак напред или десет у страну*, у: Зборник радова Правног факултета у Новом Саду (ур. Д. Дракић), бр. 1, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Центар за издавачку делатност, 2013, 85-99; П. Димитријевић, *Реформа управног поступка*, у: Зборник радова "Владавина права и правна држава у региону" (ур. Г. Марковић), Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, 2013, 189-199; З. Лончар, *Нека питања реформе управно-процесног законодавства*, Правни живот, бр. 10, 2013, 319-333; З. Лончар, *Нека питања примене новог Закона о општем управном поступку у Републици Србији*, у: Зборник на трудови од међународната конференција одржана во Охрид од 5 до 7 мај 2017, Искуства од примената на новите закони за општа управна постапка во земјите од регионот, Универзитет "Св. Кирил и Методиј" во Скопје, Правен факултет "Јустинијан Први", Охрид, 2017, 101-114; Д. Миловановић, В. Цуцић, *Нова решења Нацрта закона о општем управном поступку у контексту реформе јавне управе у Србији*, Правни живот, бр. 10, 2015, 95-110; Д. Вучетић, *Европска управно-процесна правила и општи управни поступак Републике Србије*, у: Зборник радова Правног факултета у Нишу (ур. И. Пејић), бр. 68, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2014, 175-186.

⁶ Вид.: Д. Милков, Р. Радошевић, *Неке новине у Закону о општем управном поступку - "Управно поступање"*, у: Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, (ур. С. Орловић), бр. 3, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Центар за издавачку делатност, 2016, 733-752; Д. Милков, *Поводом новог Закона о општем управном поступку*, у: Зборник "Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније" (ур. Љ. Стајић), Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2016, 47-63; Љ. Пљакић, *Управно поступање по новом Закону о општем управном поступку*, Правни живот, бр. 10, 2016, 237-250;

⁷ Вид. З. Томић, *Закон о општем управном поступку* (према стању законодавства од 1. марта 2016. године), Београд, 2016, 30.

**Зоран Јовановић, Ток поступка до доношења решења по новом
Закону о општем управном поступку у Републици Србији (стр. 67-79)**

предузимају пре него што се донесе главна одлука у управном поступку.⁸ За овај део поступка битни су: начин на који орган утврђује чињенице и дужност органа да прибави податке по службеној дужности, непосредно одлучивање, испитни поступак, претходно питање и усмена расправа.

II НАЧИНИ УТВРЂИВАЊА ЧИЊЕНИЦА У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Нови ЗУП, као и претходни, на идентичан начин регулише начине утврђивања чињеничног стања: у скраћеном поступку (непосредно одлучивање) и у испитном поступку.⁹ Орган који води поступак утврђује чињенице и околности од значаја за поступање у управној ствари. Странака не мора да прибави доказе које може да прибави орган, нити уверења и друге исправе које органи нису дужни да издају. Ако се не ради о чињеницама које су општепознате, странка је дужна да за своје наводе предложи доказе и да их поднесе органу, ако је могуће. Чињенично стање на коме заснива свој захтев странка је дужна да изнесе тачно, потпуно и одређено.

III ДУЖНОСТ ОРГАНА ДА ПРИБАВИ ПОДАТКЕ ПО СЛУЖБЕНОЈ ДУЖНОСТИ

Орган је дужан да по службеној дужности, у складу са законом, врши увид, прибавља и обрађује податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, а који су неопходни за одлучивање. Ако службену евиденцију води други орган, орган који води поступак дужан је да хитно затражи податке, а замољени орган да бесплатно уступи податке у року од 15 дана, ако није друкчије прописано. Ако се тражени подаци могу добити електронским путем, замољени орган их доставља у најкраћем року.¹⁰

У поступку који се покреће по захтеву странке, орган може да врши увид, прибавља и обрађује личне податке о чињеницама о којима се води службена евиденција када је то неопходно за одлучивање, осим ако странка изричито изјави да ће те податке прибавити сама. Ако странка у року не поднесе личне податке неопходне за одлучивање органа, захтев за покретање поступка ће се сматрати неуредним.¹¹

Обавеза органа који воде првостепени управни поступак да сам врши увид прибавља и обрађује податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, а који су неопходни за одлучивање једна је од најзначајнијих новина прописаних важећим Законом. Одредба члана 103. важећег Закона

⁸ Вид. Д. Милков, *Управно право II, управна делатност*, Нови Сад, 2017, 179.

⁹ Вид. чл. 104. ЗУП-а.

¹⁰ Вид. чл. 103. ст. 1 и 2.

¹¹ Вид. чл. 103. ст. 1 и 2.

ступила је на снагу осмог дана по његовом објављивању у Службеном гласнику и примењивала се по истеку рока од 90 дана од дана ступања на снагу, тј. од 10. јуна 2016. године, а не као већина осталих одредби које су се почеле примењивати од 1. јуна 2017. године. Примарни циљ законодавца био је да овим одредбама учини живот и рад грађана и привреде лакшим, ефикаснијим и економичнијим, као и да им уштеди време.

У том смислу, одредбе којима се уређују начин утврђивања чињеница у управном поступку и дужност органа да прибави податке по службеној дужности представљају разраду начела делотворности и економичности поступка из члана 9. Закона. Наиме, ставовима 3. и 4. наведеног члана Закона уређено је да је орган дужан 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 и да орган може од странке да захтева само оне податке који су неопходни за њену идентификацију и документе који потврђују чињенице о којима се не води службена евиденција.

У вези са спровођењем члана 103. Закона, Влада Републике Србије донела је Уредбу о прибављању и уступању података о чињеницама о којима се води службена евиденција¹² која је ступила на снагу 8. јуна 2017. године. Наведеном Уредбом ближе се уређује начин на који државни органи и организације, органи и организације 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 врше увид, прибављају, обрађују и уступају, односно достављају податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, а који су неопходни за одлучивање у управном поступку.

Наиме, према Уредби, орган којем су потребни подаци за одлучивање у управном поступку, подноси писани захтев да му орган који је надлежан да води одговарајућу службену евиденцију, омогући трајни и непрекидан приступ евиденцији и потребним подацима. Орган који води службену евиденцију дужан је да одлучи о наведеном захтеву у року од осам радних дана од дана његовог достављања, да подносиоцу захтева достави обавештење о могућем начину прибављања, односно уступања и достављања података и да му, без одлагања, а најкасније у року од три радна дана од доношења позитивне одлуке о захтеву, омогућити приступ потребним подацима. Орган којем су подаци потребни може, сагласно обавештењу органа који води службену евиденцију о могућем начину прибављања, односно уступања и достављања података из евиденције коју води, да прибавља податке електронским путем, физичким увидом у службену евиденцију или упитом органу који води службену евиденцију. У циљу спровођења дужности органа да прибави податке по

¹² Вид.: Уредбу о прибављању и уступању података о чињеницама о којима се води службена евиденција *Службени гласник РС*, бр. 56/17.

**Зоран Јовановић, Ток поступка до доношења решења по новом
Закону о општем управном поступку у Републици Србији (стр. 67-79)**

службеној дужности, прописана је и прекршајна одговорност овлашћеног службеног лица, као и дисциплинска одговорност овлашћеног службеног лица, односно одговорног лица.

У вези са прекршајном одговорношћу, Закон уређује да ће се новчаном казном од 5.000 динара до 50.000 динара казнити за прекршај овлашћено службено лице, у смислу овог закона, које по службеној дужности не изврши увид у податке о чињеницама неопходним за одлучивање о којима се води службена евиденција, не затражи их ради прибављања и не обради, односно које на захтев органа који води поступак бесплатно не уступи податке о којима се води службена евиденција у року од 15 дана или другом року одређеном законом.

У вези са дисциплинском одговорношћу, Закон уређује да су Министарство надлежно за послове државне управе у вршењу надзора над применом овог закона и други органи управе у обавези да захтевају покретање дисциплинског поступка против овлашћеног службеног лица, односно одговорног лица које по службеној дужности не изврши увид у чињенице о којима се води службена евиденција, које на захтев органа који води поступак бесплатно не уступи податке о којима води службену евиденцију у року утврђеном законом, не изда решење у року утврђеном законом или не достави списе другостепеном органу или суду надлежном за управне спорове у роковима утврђеним законом.¹³

IV НЕПОСРЕДНО ОДЛУЧИВАЊЕ

У вези са непосредним начином одлучивања, најпре треба поменути да је стари Закон познавао скраћени поступак, док важећи Закон уводи поступак непосредног одлучивања. Тако, орган може непосредно да одлучи о управној ствари: ако је чињенично стање утврђено на основу чињеница и доказа које је странка изнела у захтеву или на основу општепознатих чињеница или чињеница које су познате органу; ако чињенично стање може да се утврди на основу података из службених евиденција, а странка не мора да се изјасни ради заштите њених права и правних интереса; ако се доноси усмено решење, а чињенице на којима се оно заснива су учињене вероватним; ако је то посебним законом одређено.¹⁴

У односу на стари Закон, нема суштински нових случајева када орган може непосредно одлучивати. Ситуације када орган непосредно одлучује оправдане су постојањем готово потпуно прецизно утврђеног чињеничног стања или евентуално, разлозима хитности. Значајно је напоменути да је

¹³ Чл. 210. ст. 2.

¹⁴ Чл. 104. ст. 1.

важећим Законом изричито прописано да се у поступку непосредног одлучивања од странке се не узима изјава и не води испитни поступак.¹⁵

V ПРИВРЕМЕНЕ МЕРЕ

Важећи Закон уводи нов институт привремених мера, с тим што их уређује кроз само две одредбе члана 105. Наиме, Закон предвиђа да орган може да одреди привремену меру, у складу са законом, као и да се о привременој мери одлучује привременим решењем, које се издаје без одлагања.

У вези са наведеним, важећи Закон, као и стари, прописује да ако према околностима случаја треба да се пре окончања поступка привремено уреде спорна питања или односи, доноси се решење које се заснива на чињеницама које су познате у време доношења решења (привремено решење). Доношење привременог решења по предлогу странке, орган може условити давањем обезбеђења за штету која би могла, услед извршења тог решења, настати за супротну странку, ако захтев предлагача не буде усвојен. Решењем којим се окончава поступак орган укида привремено решење, ако законом није друкчије предвиђено.

VI ИСПИТНИ ПОСТУПАК

Испитни поступак води се ако у поступку непосредног одлучивања не могу да се утврде чињенице које су од значаја за поступање у управној ствари или ако странкама мора да се пружи прилика да се изјасне ради заштите њихових права и правних интереса.¹⁶

Странка има право да се у испитном поступку изјасни о чињеницама које су изнете и о понуђеним доказима, да учествује у извођењу доказа, поставља питања другим странкама, сведоцима и вештацима, износи чињенице које су од значаја за поступање у управној ствари, предлаже доказе, износи правне тврдње и побија тврдње које се не слажу с њеним. Орган је дужан да упозори странку, сведока и вештака да могу да ускрате давање изјаве, односно сведочење или вештачење под условима прописаним овим законом, као и да је давање лажног исказа кривично дело. Орган је дужан да одлучи о свим захтевима и предлозима странке. Поступак не може да се оконча док се странци не пружи прилика да се изјасни о чињеницама које су од значаја за поступање у управној ствари.¹⁷ Старим Законом садашњи испитни поступак био је регулисан као посебан испитни поступак.

¹⁵ Чл. 104. ст. 2.

¹⁶ Чл. 106. ст. 1.

¹⁷ Чл. 106. ст. 2-5.

VII ПРЕТХОДНО ПИТАЊЕ

Орган који води управни поступак има обавезу да "донесе одлуку о управној ствари тек пошто је потпуно и правилно утврдио чињенично стање конкретне управне ствари, односно тек када је решио сва спорна правна питања која су се у поступку појавила".¹⁸ Ако орган наиђе на питање без чијег решења не може да одлучи о управној ствари, а које чини самосталну правну целину и за чије решавање је надлежан суд или други орган (претходно питање), може сам да расправи претходно питање или да прекине поступак док суд или други орган не реше претходно питање.¹⁹

Одлука органа о претходном питању има правно дејство само у поступку у коме је орган расправио претходно питање.²⁰ Ово решење је и логично с обзиром да претходно питање решава ненадлежни орган. Орган је дужан да прекине поступак ако се претходно питање тиче постојања кривичног дела или брака, утврђивања родитељства или ако је то законом одређено.²¹ У односу на стари закон, "код института претходног питања, изостављене су поједине, а побољшане (у смислу јасноће) неке друге и до сада важеће одредбе".²² Поступак се мора прекинути и ако се пред судом или другим органом већ решава претходно питање. Орган наставља поступак када буде донето коначно решење надлежног органа или правноснажна одлука надлежног суда о претходном питању.²³

Ако се поступак у коме се решава претходно питање покреће по службеној дужности, орган који је прекинуо поступак тражи од суда или другог органа да покрене поступак.²⁴ На тај начин странкама се не стварају додатне обавезе, штеди се њихово време и новац, с обзиром да поступак за покретање и решавање претходног питања не води он, већ орган који је покренуо управни поступак у коме се решавање претходног питања појавило.

Међутим, ако се поступак у коме се решава претходно питање покреће на захтев странке, орган који је прекинуо поступак налаже једној од странака да у

¹⁸ Н. Бачанин, *Управно право*, Крагујевац, 2000, 402. Д. Милков, *Управно право II, управна делатност*, Нови Сад, 2017, 184-185.

¹⁹ Чл. 107. ст. 1.

²⁰ Иначе, правна доктрина и правни системи појединих земаља познају два система у вези са решавањем претходног питања: француски и аустријско-немачки систем. Према првом систему, орган управе не сме сам решавати претходно питање у управном поступку, већ увек мора прекинути поступак и сачекати да претходно питање реши надлежни орган. Према другом систему, орган управе по слободној вољи одлучује у сваком конкретном случају да ли ће претходно питање решити сам или ће оставити да то учини надлежни орган. Вид. Н. Бачанин, *op. cit.*, 403.

²¹ Чл. 107, ст. 3.

²² З. Томић, Д. Миловановић, В. Цуцић, *op. cit.*, 129.

²³ Чл. 107, ст. 4. и 5.

²⁴ Чл. 108, ст. 1.

одређеном року тражи од надлежног органа покретање поступка по претходном питању и да му о томе поднесе доказ. При томе ће орган упозорити странку на последице пропуштања. Ако странка поводом чијег захтева је покренут поступак не поднесе у одређеном року доказ о томе да је од надлежног органа тражила покретање поступка по претходном питању, сматра се да је одустала од захтева, а орган који је покренуо поступак решењем обуставља поступак. Ако то не учини противна странка, орган наставља поступак и сам расправља претходно питање.²⁵

У вези са претходним питањем, значајно је истаћи да је као један од разлога за понављање поступка предвиђен и случај када је надлежни орган накнадно и у битним тачкама друкчије правноснажно одлучио о претходном питању на коме је решење засновано.²⁶ У овом случају, орган управе је сам решио претходно питање и на томе засновао своје решење, а није прекидао поступак и чекао да то питање реши надлежни орган. Међутим, како се дејство решеног претходног питања у управном поступку простира само на тај конкретан поступак, постоји увек могућност да орган који је иначе за то питање надлежан касније другачије одлучи.²⁷

VIII УСМЕНА РАСПРАВА

A. Обавезност и рочиште, позив и видеоконференцијска усмена расправа

Усмена расправа у управном поступку представља процесну деоницу у којој водитељ поступка, у сарадњи са другим учесницима, јавно (по правилу) и непосредно претреса и утврђује оно што је предмет посебног испитног поступка.²⁸ Циљ усмене расправе је потпуно и истинито разјашење одлучних чињеница, али и остварење и заштити права странака. Треба истаћи да усмена расправа нема онакав значај какав се придаје "главној расправи", односно "главном претресу" у судским поступцима и не сусреће се често у управној пракси. Иначе, "усмена расправа је уређена осетно минуциозније него раније".²⁹

Овлашћено службено лице заказује усмену расправу када у поступку учествују противне странке или када мора да се изврши увиђај или саслуша сведок или вештак. Овлашћено службено лице може, по службеној дужности или на предлог странке, да закаже усмену расправу увек када је то корисно за разјашњење управне ствари. У односу на стари Закон, важећим нису

²⁵ Чл. 108. ст. 2. и 3.

²⁶ Чл. 176. ст. 10.

²⁷ Д. Милков, исто, *op. cit.*, 253.

²⁸ З. Томић, Д. Миловановић, В. Цуцић, *op. cit.*, 133.

²⁹ *Ibid.*

**Зоран Јовановић, Ток поступка до доношења решења по новом
Закону о општем управном поступку у Републици Србији (стр. 67-79)**

предвиђене неке нове ситуације у којима је обавезно заказивање усмене расправе.³⁰

Орган предузима све да се усмена расправа не одуговлачи и не одлаже и оконча на првом рочишту. Орган је дужан да најмање осам дана пре рочишта позив достави странкама и другим лицима чије је присуство потребно на рочишту.³¹ Странци се доставља и поднесак који је дао повод за рочиште.³² У позиву се означава назив органа који је издао позив, лично име и адреса лица које се позива, место и време доласка позваног, предмет због кога се позива и у ком својству (као странка, сведок, вештак, итд.) и шта позвани треба да прибави, односно поднесе. У случају спречености да се одазове позиву, лице је дужно да о томе извести орган који је издао позив.³³

Орган који има техничке могућности може заказати видеоконференцијску усмену расправу, на коју се сходно примењују одредбе ЗУП-а о усменој расправи.³⁴ Видеоконференцијска усмена расправа није била предвиђена старим Законом, тако да се она може означити као новина. Разлог њеног увођења је настојање законодавца да управни поступак учини ефикаснијим и економичнијим употребом, између осталог, и нових аудио и видео технологија, и омогућавањем странци да се о њеним правима и интересима расправља и без њеног физичког присуства.

Б. Јавност усмене расправе и искључење јавности на усменој расправи

Поводом усмене расправе можемо истаћи као основно правило да је усмена расправа јавна. Међутим, од правила да је усмена расправа јавна постоје изузеци. Овлашћено службено лице може по службеној дужности или на предлог странке или другог учесника у поступку, да искључи јавност на целој усменој расправи или њеном делу: ако се расправља о чињеницама које представљају тајне податке сагласно закону или пословну тајну; ако то захтевају интереси јавног реда или разлози морала; ако се расправља о односима у породици и ако постоји озбиљна и непосредна опасност да усмена расправа буде ометана.³⁵

Искључење јавности објављује се на интернет страници и огласној табли органа. Јавност не сме бити искључена док се објављује решење. Искључење

³⁰ Чл. 109. ст. 1. и 2.

³¹ По мишљењу професора С. Лилића, "није јасно зашто аутори ЗУП-а упоредо са терминим "усмена расправа" користе и израз "рочиште". Увођење рочишта у управни поступак није потребно и ствара конфузију јер садржински "усмена расправа" и "рочиште" значе исто (с тим што је рочиште уобичајен израз за усмену расправу у судским поступцима". Вид.: С. Лилић, *Закон о општем управном поступку, Анатомија законског пројекта са моделом за генералну реконструкцију ЗУП-а*, Београд, 2019, 154.

³² Чл. 109. ст. 3. и 4.

³³ Чл. 110.

³⁴ Чл. 111.

³⁵ Чл. 111. ст. 2.

јавности не односи се на странке, њихове законске или привремене заступнике, пуномоћнике, овлашћене представнике и стручне помагаче.³⁶ У погледу разлога за искључење јавности са усмене расправе нема неких новина у односу на стари Закон. Као једно од нових решења може се истаћи обавеза објављивања одлуке о искључењу јавности на усменој расправи, која се мора објавити на интернет презентацији органа. Овлашћено службено лице може допустити да таквој усменој расправи присуствују поједина службена лица и научни и јавни радници, ако је присуство значајно за њихову службу или рад. Упозорава их да су дужни да као тајну чувају све што су сазнали на усменој расправи.³⁷

В. Јавна објава усмене расправе

Јавно обављивање усмене расправе, паралелно са појединачним позивима, није правило.³⁸ Орган може јавно да објави да је заказао усмену расправу ако позиви не могу да се доставе на време, а вероватно је да постоје лица која могу да имају својство странке, а не учествују у поступку, или ако то налажу други слични разлози. Јавна објава усмене расправе садржи све податке као позив, а уз то и позив да усменој расправи приступи свако ко сматра да се управна ствар тиче његових права, обавеза или правних интереса.³⁹

Усмена расправа јавно се објављује према одредбама ЗУП-а којима се уређује јавно достављање.⁴⁰ Наиме, Закон уређује да се јавно достављање састоји од објављивања писмена на веб презентацији и огласној табли органа, при чему писмено може да се објави и у службеном гласилу, дневним новинама или на други погодан начин. Сматра се да је јавно достављање извршено када истекне 15 дана од када је писмено објављено на веб презентацији и огласној табли органа, с тим што орган може из оправданих разлога да продужи рок.⁴¹

Г. Изостанак странке са усмене расправе

Ако странка која се није изјаснила о предмету испитног поступка не дође на усмену расправу, а није утврђено да јој је позив уредно достављен, овлашћено службено лице одлаже усмену расправу, изузев ако је усмена расправа јавно објављена. Такође, ако је поступак покренут захтевом странке, па она не дође на усмену расправу мада је уредно позвана, орган решењем обуставља поступак ако из целокупног стања ствари може да се претпостави да је странка одустала од захтева. Ако то не може да се претпостави или ако

³⁶ Чл. 112. ст. 3-5.

³⁷ Чл. 112. ст. 6.

³⁸ З. Томић, Д. Миловановић, В. Цуцић, *op. cit.* 135.

³⁹ Чл. 113. ст. 1. и 2.

⁴⁰ Чл. 113. ст. 3.

⁴¹ Чл. 78. ст. 2. и 3.

**Зоран Јовановић, Ток поступка до доношења решења по новом
Закону о општем управном поступку у Републици Србији (стр. 67-79)**

поступак мора да се настави у јавном интересу, овлашћено службено лице, с обзиром на околности случаја, одржава усмену расправу без одсутне странке или је одлаже.⁴²

Уједно, ако странка према којој је покренут поступак не дође на усмену расправу на коју је уредно позвана без оправданог разлога, овлашћено службено лице може одржати усмену расправу без ње, а може и да одложи усмену расправу о њеном трошку.⁴³

Д. Место усмене расправе и одржавање реда

Усмена расправа одржава се у седишту органа или на месту увиђаја. Усмена расправа може да се одржи и изван седишта органа, ако се тако знатно смањују трошкови или то погодује темељнијем, бржем и лакшем расправљању.⁴⁴ Стари и важећи Закон садрже идентична решења у погледу места одржавања усмене расправе. С друге стране, у погледу одржавања реда, важећи Закон уређује да ће службено лице упозорити лице које омета ток усмене расправе на непримерено понашање, а ако то лице настави са ометањем расправе може јој решењем изрећи новчану казну до износа просечне месечне зараде по запосленом, са порезима и доприносима, која је остварена у Републици Србији у претходном месецу, према подацима органа надлежног за послове статистике. У случају наставка ометања расправе, службено лице може то лице удаљити. Жалба на решење о новчаној казни не одлаже извршење решења.⁴⁵

Дакле, у погледу одржавања реда важећи Закон уводи одређене промене у низу радњи које орган предузима према лицу које омета ток усмене расправе. Наиме, стари Закон је предвиђао да се такво лице најпре опомиње, а ако настави да омета рад или се непристојно понаша, може бити удаљено. Новчана казна је била предвиђена као могућност само у ситуацији када је лице удаљено зато што је теже нарушило ред или учинило крупнију непристојност. Према важећем Закону, лице које омета ток усмене расправе се упозорава, а ако настави са ометањем расправе том лицу може бити изречена новчана казна, а уколико и након изрицања новчане казне настави са ометањем расправе, лице се може удаљити. Важећи Закон предвиђа још једну новину, а то је да орган новчану казну изриче решењем, а не закључком као према старом Закону.

⁴² Чл. 114. ст. 1. и 2.

⁴³ Чл. 114. ст. 3.

⁴⁴ Чл. 115. ст. 1. и 2.

⁴⁵ Чл. 115. ст. 3. и 4.

IX ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Нови Закон о општем управном поступку предвидео је одређене новине које су допринеле ефикаснијем поступању органа које воде управни поступак до доношења решења. Орган је дужан да по службеној дужности, у складу са законом, врши увид, прибавља и обрађује податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, а који су неопходни за одлучивање. Ако службену евиденцију води други орган, орган који води поступак дужан је да хитно затражи податке, а замољени орган да бесплатно уступи податке у року од 15 дана, ако није друкчије прописано. Ако се тражени подаци могу добити електронским путем, замољени орган их доставља у најкраћем року.

У поступку који се покреће по захтеву странке, орган може да врши увид, прибавља и обрађује личне податке о чињеницама о којима се води службена евиденција када је то неопходно за одлучивање, осим ако странка изричито изјави да ће те податке прибавити сама. Ако странка у року не поднесе личне податке неопходне за одлучивање органа, захтев за покретање поступка ће се сматрати неуредним. У циљу спровођења дужности органа да прибави податке по службеној дужности, прописана је и прекршајна одговорност овлашћеног службеног лица, као и дисциплинска одговорност овлашћеног службеног лица, односно одговорног лица.

Закон уводи нов институт привремених мера и предвиђа да орган може да одреди привремену меру, у складу са законом, као и да се о привременој мери одлучује привременим решењем, које се издаје без одлагања. Испитни поступак се води ако у поступку непосредног одлучивања не могу да се утврде чињенице које су од значаја за поступање у управној ствари или ако странкама мора да се пружи прилика да се изјасне ради заштите њихових права и правних интереса. Ако орган наиђе на питање без чијег решења не може да одлучи о управној ствари, а које чини самосталну правну целину и за чије решавање је надлежан суд или други орган (претходно питање), може сам да расправи претходно питање или да прекине поступак док суд или други орган не реше претходно питање.

Орган који има техничке могућности може заказати видеоконференцијску усмену расправу, на коју се сходно примењују одредбе ЗУП-а о усменој расправи. Службено лице упозориће лице које омета ток усмене расправе на непримерено понашање, а ако то лице настави са ометањем расправе може јој решењем изрећи новчану казну, а у случају наставка ометања расправе, службено лице може то лице удаљити.

Зоран Јовановић, Ток поступка до доношења решења по новом
Закону о општем управном поступку у Републици Србији (стр. 67-79)

Zoran Jovanović, LL.D*

THE PROCEDURES PRECEDING THE ADOPTION OF A DECREE ACCORDING TO THE NEW LAW ON GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

The new Law on general administrative procedure of the Republic of Serbia of 2016 introduced some changes in the procedures that precede the adoption of a decree. This process comprizes all procedural actions which are necessary to be undertaken in order to pass a decision in an administrative proceeding. The author of this paper underlines the most important novelties also giving an overview of the old provisions of the Law: the manner in which the facts are determined in an administrative proceeding, the responsibility of the bodies to acquire facts ex officio, direct decision making, temporary injunctions, investigation procedure, preliminary issue, hearing.

Key words: *administrative proceeding; direct decision making; temporary injunction; investigation procedure; preliminary issue; hearing.*

* Associate Professor, Faculty of Law, University of Kragujevac.