

Предраг ДИМИТРИЈЕВИЋ*
Правни факултет
Универзитет у Нишу

УДК 343(497.11)
DOI: 10.5937/adpn2304009D
Оригинални научни рад

ЈЕДИНСТВЕНО УПРАВНО МЕСТО – ИДЕЈА, ПРАВНА РЕГУЛАТИВА И ПРАКСА У СРБИЈИ**

Сажетак

Модеран концепт умрежене и електронске управе у организациону и функционалну архитектуру јавне управе уводи јединствена управна места као кључна комуникациона чворишта. Овај глобални тренд долази у Србију готово 20 година после ако се узме пракса и регулатива нама блиских држава какве су Аустрија и Словенија. ЗУП Србије 2016. године уводи овај институт, а седам година после доноси се и Уредба о ЈУМ-у. Чини се ипак да се још нису разјаснила многа питања о овом „новом“ феномену модерне управе иако имамо „добру праксу“ на претек.

Кључне речи: еУправа, Закон о општем управном поступку, јединствено управно место, обједињавање административних процедура, Уредба о ЈУМ-у.

1. КОНЦЕПТ ЈЕДИНСТВЕНОГ УПРАВНОГ МЕСТА

Савремени модел „умрежене јавне управе“ је модел умреженог управљања (*Networking Governance*),¹ који полази од тога да извор информација извире из констелације чворишта расутих по целом друштву, а што се структурално манифестује као мрежа. Легитимитет

* Аутор је редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу. Електронска адреса аутора: peca@prafak.ni.ac.rs.

** Рад је резултат истраживања на пројекту „Одговорност у правном и друштвеном контексту“, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу, у периоду 2021-2025. године.

¹ Велимир Сотировић, Бранислав Егић, *Правна информатика*, Нови Сад, 2008, стр. 111.

управљања јавне „власти“ базира се на успешности оптималне конфигурације тих чворишта да остваре јавну корист (*Public Value*).²

Е-управа (*e-government*) замењује Интернетом све што је до сада било у папирној форми, од централизоване базе података, матичних књига до плаћања пореза, а што ће грађанима уштедети време и новац. Е-управа треба да омогући грађанима приступ ка информацијама и управним службама али и остварење других сврха.³

E-government је модел електронског пословања у јавној администрацији преко кога Влада обезбеђује добра, сервисе и информације, пословним лицима и грађанима. Доступност административних сервиса је 24 часа дневно по принципу „*single touch point*“ где једним уласком на Интернет (сервисну магистралу) корисник приступа свим потребним управним информацијама. Грађани као корисници на овај начин могу да: пронађу информације које су им потребне, постављају питања и примају одговоре, плаћају таксе и рачуне и примају исплате и документа и др. (*Single Window Government & One Stop Shop*). Јединствено управно место је *One Stop Shop* који се одвија посредством информационог шеринга, моћне мреже, електронске поште и електронских захтева за сва одељења, електронског складиштења и понуде административних података, одржавања и ажурирања база података за административна одељења, непрекинутог радног тока (*work flow*), процесирања информација за новац, информационе компатибилности грађана и медија, логички повезиваног директног (*on-line*) постављања питања и захтева, јавних терминала са дигиталном технологијом, итд. Е-управа је са аспекта грађана „кориснички оријентисана“ (*customer-oriented*). Она треба да обезбеди брже и потпуније задовољење потреба грађана. Уместо Веберовске хијерархије успоставља се е-Управа као организациони облик системске мреже и система „чворишта у мрежи“ – ЈУМ-ова.

Досадашњи систем организације често је за кориснике био недовољно јасан, службени путеви загушени, а долажење до релевантних и коректних информација захтевало је обилазак неколико служби у оквиру лимитираног службеног времена. Цела ствар је била још тежа за грађане ако се томе додају локалне и регионалне разлике, које могу постојати у форми, поступку и организацији, затим разне предрасуде против ауторитета итд.

² Предраг Димитријевић, *Право информационе технологије*, Свен, Ниш, 2014, стр. 223.

³ Стеван Лилић (*et al.*), *Наука о управљању са елементима правне информатике*, Савремена администрација, Београд, 2001, стр. 368.

Према томе, комуникација грађана и управе остварује се путем мулти каналног приступа (*Multi channel Approach*) или јединственог управног места. Она је организована као мрежа, с једне стране, јавних позивних центара (јавних терминала и специјалних објеката - *One Stop Shop*) и с друге стране, локалних, регионалних и државних служби. Надлежни органи комуницирају између себе али и са грађанима, који своје индивидуалне захтеве (молбе) у електронској или папирној форми достављају надлежним органима.⁴ Постоји *Front Office* – шалтер за личне контакте и *Back Office* – службе које су повезане мрежом за електронску комуникацију.

2. НОРМАТИВНО ДЕФИНИСАЊЕ

Јединствено управно место (ЈУМ) је једна од значајних новина у управном поступку коју предвиђа Закон о општем управном поступку (2016) у Србији.⁵ Јединствено управно место (*single administrative point, one-stop shop*)⁶ је нови институт ЗУП-а, који је лоциран у закону у поглављу „сарадња и службена помоћ“, што указује на намеру законодавца да одреди његову сврху, а са циљем да поједностави и убрза управни поступак, односно комуникацију између странака и управе.⁷

Овај институт је уведен како би се омогућило странкама, грађанима и привредним субјектима да, уместо обраћања већем броју органа или вођења више административних поступака код истог органа ради признања одређеног права или међусобно повезаних права, могу да на једном месту добију, најпре потребне информације које се односе на спровођење поступака, могу и да поднесу један јединствени или чак и више захтева, могу да комуницирају са органом на једном месту и да на крају преко тог места добију одговарајући управни акт.

Преко ЈУМ-а долази до повезивања поступака, који су везани за једну животну ситуацију, што подразумева више различитих административних поступака, које воде један или више органа, при чему органи задржавају своју надлежност али поступају по службеној дужности између себе решавајући два или више захтева странке. Уместо да се странка обраћа сваком надлежном органу посебно, тако што

⁴ Предраг Димитријевић, *Право информационе технологије*, нав. дело, стр. 235.

⁵ Закон о општем управном поступку – ЗУП, *Службени гласник РС*, бр. 18/16, 95/18 – аутентично тумачење и 2/23 – УС)

⁶ Н. Scholta (*et al.*), *From one-stop shop to no-stop shop: An e-government stage model*, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X17304239> pdf, 25/04/2019.

⁷ Предраг Димитријевић, *Управно право*, Медивест, Ниш, 2022, стр. 308.

оствари неко право код једног органа, па са решењем иде код другог и тако редом, она подноси захтеве на једном месту, које се зове јединствено управно место, које је најчешће орган пред којим се прво мора поступати и остварити „предходно“ право. Кроз овакав концепт успостављања ЈУМ-а, странке могу очекивати знатно смањење губитака времена и финансијских трошкова. ЈУМ захтева унапређење организације и координације рада надлежних органа (нову технологију управног рада), чијим се успостављањем уочавају сувишни административни поступци и повећава ефикасност и делотворност рада надлежних органа.

Закон о општем управном поступку (чл. 42. ЗУП) изричито прописује да ако је за остваривање једног или више права потребно поступање једног или више органа, странка се обраћа *јединственом управном месту*. „Јединствено управно мјесто може се организирати као точка физичког или дигиталног контакта те обухватити мањи или већи број јавних услуга које се пружају грађанима или подузетницима без обзира на надлежности и међусобне институционалне односе различитих тијела јавне управе“.⁸

Међутим, успостављањем јединственог управног места не утиче се на надлежност органа јер странка и даље има право да се директно обраћа надлежном органу. То значи да је ЈУМ факултативна установа.

На јединственом управном месту врши се (функције):

1. *поучавање подносиоца захтева*, на начин како би то чинио надлежни орган, о томе шта је све органима потребно да би поступили по захтеву;

2. *примање захтева* за признавање права или друго поступање у управној ствари, мишљења, објашњења, коментара, као и документата и правних средстава, сагласно пропису, и њихово достављање надлежним органима;

3. *обавештавање подносиоца захтева* о томе које је радње предузео надлежни орган и правним актима које је донео.

Послови јединственог управног места могу се вршити електронским путем (е-ЈУМ), путем поште, или на други погодан начин (нпр. телефоном).⁹ Према томе, ЈУМ се спроводи поступањем, у папирном

⁸ Ivan Koprić, *Jedinstveno upravno mjesto (one-stop shop) u europskom i hrvatskom javnom upravljanju*, <https://www.academia.edu/31069260/> pdf, 22/11/2023.

⁹ Предраг Димитријевић, *Делотворност административних процедура у јединицама локалне самоуправе*, Зборник радова Правног факултета Универзитета у Приштини (Косовска Митровица), Том 1, 2019, стр. 499-518.

облику или електронски, путем веб портала или другог софтверског решења које, на једном месту, омогућава електронско поступање.¹⁰

Рокови за одлучивање о захтеву странке пред надлежним органима почињу да теку од када је поднет уредан захтев ЈУМ-у. За описану сарадњу органа мора се формирати посебна служба за пружање услуга на једном месту, (нпр. нарочита јавна канцеларија), која се, с једне стране, повезује директно са свим надлежним органима у датим врстама управних ствари, а са друге, бива лако доступна странкама.¹¹

Смисао јединственог управног места је да се омогући странци и грађанима да на једном месту поднесу све захтеве који ће се по службеној дужности и без одлагања доставити надлежним органима, као и да се на том месту пруже информације и помоћ ради ефикасног остваривања права, обавеза и правних интереса.¹²

3. ОБЈЕДИЊАВАЊЕ АДМИНИСТРАТИВНИХ ПОСТУПАКА КРОЗ КОНЦЕПТ ЈЕДИНСТВЕНОГ УПРАВНОГ МЕСТА

Јединствено управно место повезује поступке који су везани за једну животну ситуацију, односно помоћу којих се она решава, што подразумева више различитих али повезаних административних поступака, које воде један или више органа, при чему органи задржавају своју надлежност. Поступке повезује конкретна животна ситуација која је од интереса за странку и у којој она жели да оствари неко своје право или правни интерес.

Административни поступци који се спајају успостављањем ЈУМ-а нису поступци који се покрећу по службеној дужности већ искључиво по захтеву странке, а што произилази из одредаба ЗУП-а (чл. 42). Међутим, даље поступање по повезаним поступцима врши се по службеној дужности. Међутим, како се само законом може одредити да ли се

¹⁰ Зоран Томић (*et al.*), *Практикум за примену закона о општем управном поступку*, Београд, 2017, стр. 78.

¹¹ „Сврха Службе је да преузме од странака највећи дио њиховог "техничког посла" са сваким појединим органом. Служба, дакле, не одлучује о захтјевима странке, о њеним правним лијевковима (и друго), него само обједињено повезује различите компоненте исте управне ствари. С тим у вези, сви рокови за одлучивање о захтјевима странке пред надлежним органима, одређени овим или посебним законима, рачунају се од дана подношења једног обједињеног захтјева или свих захтјева служби за пружање услуга на једном мјесту, без обзира на вријеме које је потребно да захтјеви буду достављени надлежним органима.“ Зоран Томић, Ђорђевић Блажић, *Коментар Закона о управном поступку Црне Горе*, Подгорица, 2017, стр. 289.

¹² Стеван Лилић, *Коментар и критичка анализа Закона о општем управном поступку*, Службени гласник, Београд, 2020. стр. 96.

поступа по захтеву или *ex offio* неопходно је то изричито прописати, тако што ће се рећи да у свим случајевима када се успостави ЈУМ даље поступање надлежних органа, чији су поступци повезани, врши се *ex offio*. Једна од отежавајућих околности за успостављање ЈУМ-ова у пракси је и чињеница да органи не желе да преоптерете своје службенике додатним пословима, као што су: пријем обједињених захтева и документације, коју треба проверавати, а има и случајева неуких странака када шалтерски службеник и попуњава захтев странке. Ови и слични разлози отежавају увођење тзв. екстерних ЈУМ-ова, па би правна регулатива овде била више него корисна.

Додатано се постављају и питања издавања потврде о пријему захтева, односно ко издаје потврду ако имамо једно јединствено место, које је често код једног првопоступајућег надлежног органа, који се са документацијом и решењем доставља по службеној дужности другопоступајућем органу или можда и неком трећем, зависно од структуре ЈУМ-а. Овде се издаје потврда само на једном јединственом месту (место улаза) јер је то и једино место контакта са странком.

Са овим повезано је и питање начина рачунања рокова за поступање по захтеву који је заведен на јединственом месту. Рок за поступање за све повезане поступке и органе требало би да почиње да тече од тренутка када га је службено лице на јединственом месту запримило, а не када га је запримило службено лице конкретно поступајућег надлежног органа. Нажалост, то нигде није изричито прописано па су у пракси различита решења а често је то и разлог да се не успостави ЈУМ.

Правни основ за спајање административних поступака могу бити: Закон о општем управном поступку, Закон о локалној самоуправи и други посебни закони, одлука ЈЛС, интерна упутства локалних управа (интерни ЈУМ) или споразум ЈЛС и других органа или организација (екстерни ЈУМ).

Кроз овакав концепт успостављања ЈУМ-а, странке могу очекивати знатно смањење губитака времена и финансијских трошкова. Такође, битно би се унапредила организација и координација рада надлежних органа, лакше учили сувишни административни поступци и повећала ефикасност и делотворност рада надлежних органа. Обједињавању административних поступака треба да претходи оптимизација, поједностављивање и стандардизација самих поступака.

3.1. Неки примери обједињених административних поступака

Обједињена процедура која је предвиђена Законом о планирању и изградњи¹³ представља неку врсту јединственог управног места. Странка, у оквиру обједињене процедуре, подноси захтев електронским путем и доставља неопходну документацију, о чијој садржини се може информисати на порталу за грађевинске дозволе. Поступајући по захтеву странке, надлежна управа по службеној дужности прибавља јавне исправе о којима евиденцију води надлежни катастар непокретности (копију плана, копију катастарског плана водова, власнички лист) и обраћа се имаоцима јавних овлашћења за прибављање услова и сагласности за изградњу објекта који је предмет захтева. Странка може у сваком моменту, преко свог налога, приступити свом захтеву и информисати се у којој је фази њен поступак. Обједињена процедура која функционише у пракси неколико година, предвиђа могућност обједињавања више административних послова, на начин којим се омогућава странци ефикасније остваривање њеног права.

Други пример је ЈУМ „Бебо, добродошла на свет” са циљем обједињавања административних поступака везаних за рођење детета. У првој фази обједињени су следећи поступци: одређивање личног имена детета – упис у матичну књигу рођених, пријава пребивалишта детета, пријава основа здравственог осигурања како би дете добило здравствену књижицу. У другој фази обједињени су поступци везани за остваривање права на социјалне накнаде које произлазе из Закона о финансијској подршци породици са децом: остваривање права на накнаду зараде за време породилског одсуства и одсуства са рада ради неге детета и одсуства са рада ради посебне неге детета, остваривање права на родитељски додатак, остваривање права на дечији додатак, остваривање права на једнократно новчано давање за запослене или незапослене породиље.

3.2. Могући примери обједињавања административних поступака

Следеће административне поступке из изворних надлежности ЈЛС-а које је могуће објединити кроз ЈУМ су:

¹³ Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 81/2009 - исправка, 64/2010 - УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - УС, 50/2013 - УС, 98/2013 - УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - др. закон, 9/2020, 52/2021, 62/2023.

- Одобрење за обављање такси превоза привредног друштва
- Одобрење за обављање такси превоза предузетника
- Издавање такси дозволе за возило
- Одобрење за издавање такси дозволе за ново возило
- Издавање кровне ознаке и евиденционе налепнице
- Издавање такси дозволе за возача
- Продужење такси дозволе за возило
- Продужење такси дозволе за возача
- Издавање дупликата такси дозволе
- Захтев за промену возила
- Замена кровне ознаке
- Замена евиденционе налепнице
- Промена података у такси дозволи
- Промена седишта правног лица или предузетника у такси дозволи
- Промена регистарског броја возила у такси дозволи
- Повраћај такси дозволе
- Инспекцијски преглед возила

Кроз јединствено управно место, захтев, са прописаном документацијом, подносио би се на једном месту (*front office*) док би се целокупно поступање за ове административне поступке обављало повезивањем различитих надлежних органа (*back office*) које спроводе ове поступке (организациона јединица за послове саобраћаја, организациона јединица за инспекцијске послове, МУП, АПР).

Такође, административне поступке из области друштвених делатности могуће је објединити кроз ЈУМ:

- Дечији додаток
- Накнада зараде за време одсуства са рада ради посебне неге детета
- Накнада зараде за време породилског одсуства и одсуства са рада ради неге детета
- Издавање уверења о просечним примањима по члану домаћинства за ученичку стипендију, студентски кредит, студентски дом, дом ученика средњих школа и ослобађање од плаћања школарине и испита
- Остваривање права на новчану помоћ незапосленим мајкама
- Остваривање права на новчану помоћ самохраним родитељима
- Остваривање права на новчану помоћ за лечење деце узраста до 18 година

- Остваривање права на једнократну новчану помоћ за децу корисника права на дечији додатак која полазе у први разред
- Остваривање права на бесплатне уџбенике за треће дете у породици и децу корисника НСП, основношколског узраста
- Издавање пореског уверења

Овде је могуће више пута објединити два или више поступка, где странка подноси само један захтев, док се целокупно поступање обавља сарадњом надлежних органа.

4. УРЕДБА О ЈЕДИНСТВЕНОМ УПРАВНОМ МЕСТУ

На основу члана 42, став 6 Закона о општем управном поступку и члана 42, став 1. Закона о Влади,¹⁴ Влада је након седам година донела Уредбу о ЈУМ-у која има дугачак и рогобатан наслов: „Уредба о ближим условима, критеријумима и мерилима за одређивање јединственог управног места, као и начину сарадње надлежних органа у вези са поступањем и обављањем послова на јединственом управном месту“ (у даљем тексту: Уредба).¹⁵

Смисао доношења ове Уредбе је да се одреде услови, критеријуми и мерила који се примењују у поступку успостављања јединственог управног места, као јединствене контакт тачке, за сарадњу надлежних органа у вези са поступањем и обављањем послова на јединственом управном месту (чл. 1).

Ова уредба се односи на државне органе и организације, органе и организације покрајинске аутономије и органе и организације јединица локалне самоуправе, установе, јавна предузећа, посебне органе преко којих се остварује регулаторна функција и правна и физичка лица којима су поверена јавна овлашћења.

Уредба је дала и *појам ЈУМ-а* (чл. 2) тако што је пошла од формулације из ЗУП-а (чл. 42, ст. 1): „Ако је за остваривање једног или

¹⁴ Закон о Влади, *Службени гласник РС*, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 7/14 – УС, 44/14 и 30/18 – др. закон).

¹⁵ Уредба о ближим условима, критеријумима и мерилима за одређивање јединственог управног места, као и начину сарадње надлежних органа у вези са поступањем и обављањем послова на јединственом управном месту, *Сл. гласник РС*, бр. 93/2023). Да би Уредба „оправдала“ свој рогобатан наслов требало је да направи термилошку па и суштинску разлику између израза: услов, критеријум и мерило. Чини се да између њих, с обзиром на оно шта се под тим наводи у Уредби, нема разлике. Било би много целисходније ову Уредбу назвати: Уредба о ЈУМу или Уредба о критеријумима за успостављање ЈУМа. Међутим, овоме је кумовао и сам ЗУП (чл. 42., ст. 6.). Да не говоримо о плеоназму у смислу правно-техничке управно-правне терминологије: „у вези са поступањем и обављањем послова“, што указује на нестручност и брзоплетост аутора.

више права потребно поступање једног или више органа, странка се обраћа јединственом управном месту“ и дефинисала ЈУМ као „место на коме се омогућава поступање у папирном или електронском облику, једног или више органа, ради остваривања једног или више права или правног интереса корисника јавних услуга и задовољавање њихових потреба“ (чл. 2, ст. 1).

Овде није јасна формулација „место на коме се омогућава поступање“. Уредба је пропустила да каже битну ствар – ко омогућава поступање и који је правни основ за то. То је било питање у пракси јер није постојала законска обавеза па се све то решавало *ad hoc*, на основу споразума ЈЛС и екстерних организација (јавних предузећа и јавних установа) или интерним актима (упутствима начелника локалних управа или ређе председника општине или градоначелника). Увођењем законски обавезног ЈУМ-а у случају „е-Бебе“, ствари постају ефикасне и деотворне. Због нејасно дефинисаног правног основа постоје отпори у успостављању ЈУМ-ова, што се одражавало на ефикасност управе и задовољавање потреба грађана и привреде. Према томе, ово је озбиљан пропуст. Ако се доноси подзаконски акт он мора да олакша примену ЗУП-а и да прецизира његов текст.

Друго, формулација да ЈУМ омогућава остваривање: „једног или више права или правног интереса корисника јавних услуга и задовољавање њихових потреба“ ограничава ЈУМ само на пружање јавних услуга што је прихватљиво ако се јавне услуге схватају широко и као доношење решења у управном поступку од органа управе, који не пружа јавне услуге у строгом смислу речи.

У ставу два истог члана допуњује се појам ЈУМ-а тако што се каже да: „Јединствено управно место подразумева координирано поступање органа који решавају по захтевима странака, благовремено међусобно обавештавање и благовремену размену докумената и аката по службеној дужности“. Ово је једна добра функционална дефиниција ЈУМ-а, која прецизира једно интересантно питање, а које је и ЗУП-ом постављено, а то је да се ЈУМ успоставља само у оним управним стварима и поступцима који се покрећу „по захтевима странака“, односно када се странка „обраћа јединственом управном месту“. Међутим, даља комуникација између органа, као и повратне комуникације према странци иду по службеној дужности (обавештавање, достављање и сл.).

Што се тиче успостављања јединственог управног места (чл. 3) Уредба не прави разлику између изворних и поверених послова и

исправно одређује широк круг органа који „могу“ успоставити јединствено управно место. Тако, „Органи који воде поступке, без обзира да ли се ради о изворној или повереној надлежности, односно надлежности јединице локалне самоуправе, аутономне покрајине или Републике Србије, могу да успоставе јединствено управно место“. Оно што пада у очи јесте избегавање да се јасно прецизира о којим је поступцима реч – управни, административни или било који. Ово је вероватно због тога што је при успостављању ЈУМ-ова у пракси било опречних схватања и тумачења појмова управни поступак и административне процедуре, иако се ради о синонимима. Интересантно је да се не помињу ни јавна предузећа или пак јавне установе који воде административне поступке, сем уколико се оне сматрају органима ЈЛС, АП или РС.

Уредбом је предвиђено (чл. 3. ст. 2) и да: „Орган може да успостави јединствено управно место и за више сродних и повезаних послова из своје надлежности“. Овде се ради о повезивању послова унутар органа, односно повезивању послова из надлежности истог органа. Реч је о интерним ЈУМ-овима за разлику од екстерних ЈУМ-ова код којих се повезују послови два или више различитих органа, било да су то локалне самоуправе, јавне службе или др. Оно што пада у очи је да се у Уредби говори о ЈУМ као о месту повезивања „послова“ који су сродни и повезани, а не о повезивању поступака, процедура, који и када се помињу не квалификују се као административни или пак управни.

Проблем из праксе, који је Уредбом „елегантно“ избегнут, везан је за надлежност органа код тзв. „екстерних“ ЈУМ-ова. Полазимо од неспорне премисе да ЈУМ не дира у надлежност органа и организација јер су *ius cogens* прописи о надлежности. Ако у структури екстерног ЈУМ-а имамо два надлежна органа за решавање, нпр. орган општинске управе и одељење Центра за социјални рад, онда када један орган управе ЈЛС или организациона јединица органа управе ЈЛС прими два захтева, она поступа само по једном за који је и надлежна. Други захтев, који је самостални иницијални процесни акт али је истовремено и пратећи, јер поступање по њему је условљено исходом поступка по првом захтеву, па у том смислу он „виси“ (пендентно стање) све док се не добије позитивно решење по прво примарном захтеву. Првопоступајући орган који прими оба захтева („свој и туђи“) заводи само први (примарни), за чије поступање је и надлежан, а други само констатује као пратећу документацију али га не заводи. Међутим, ако се органи договоре при успостављању ЈУМ-а може се и заводити на

једном месту, што је свакако више у духу ЈУМ-а. Нажалост, Уредба о томе ништа није рекла, а то је једно од кључних проблема у пракси.

Ако се одлучимо за опцију да се оба захтева заведе код првог органа или службе - организационе јединице (нпр. еПисарница) онда треба сваки такав случај третирати као „сложену“ управна ствар па би се законски рок морао рачунати не 30 већ 60 дана. Мада, реално, такви предмети се у пракси решавају много брже, чак и пре рока од 30 дана.

Кад се целокупан предмет уступи другом надлежном органу са позитивним решењем, нпр. у случају ЈУМ-а енергетски заштићени купац који повезује поступке Центра за социјални рад (ЦСР) и надлежног органа управе јединице локалне самоуправе (ЈЛС), тада друго поступајући надлежни орган (локална управа) заводи „свој“ захтев (за који је и надлежан) и „обједињено“ спроводи административни поступак. Уступање другом органу ЈЛС настаје само у случају да је претходни орган (ЦСР) донео позитивно решење.

Ако би ЦСР одбио захтев странке, странка мора да допуни свој захтев много широм документацијом, па се због тога странка мора обратити директно органу управе ЈЛС за стицање статуса (права) енергетски заштићеног купца. То је рационалније решење. Оно што би било корисно за странку у оваквој ситуацији је да ЦСР уз негативно решење достави странци и „обавештење“ о томе шта странка још треба да прикупи од документације како би се уштедео још један „информативни“ долазак у локалну управу.

У пракси се дешава да ЦСР не жели да прима захтеве странке, који се односе на орган ЈЛС о енергетски угроженом купцу, већ само онај који се директно и непосредно односи на ЦСР (захтев за стицање права на социјалну помоћ) из разлога „преоптерећености“ службе и сл. На овакве проблеме Уредба не нуди никаква решења и једноставно „ћути“. Оно што би било корисно јесте да се успоставе обавезе комуникације по службеној дужности и код екстерних ЈУМ-ова када се они установљавају. Смисао је да се олакша успостављање ЈУМ-а у пуном капацитету у смислу члана 42. ЗУП-а. Међутим, уколико фактички или други разлози спречавају да се тренутно успостави ЈУМ са свим аспектима односа ЈУМ-а и странке (у пуном капацитету) треба прихватити и такве „непотпуне“ ЈУМ-ове али са тенденцијом да се они у релативно кратком времену успоставе са свим функцијама. Непотпуна регулација коју „заговара“ Уредба има једину предност да допушта разна флексибилна решења у пракси – тако нпр. да ЈУМ и са непуним капацитетом може бити успостављен као привремено функционално

решење (нпр. само обавештавање странке која је документација потребна за наставак поступка пред другопоступајућим органом без преузимања захтева али са тенденцијом да се ЈУМ надograђује). Ова „привремена“ решења нису добра и јесу само „нужно зло“ у пракси када имамо отпоре у локалној заједници. Зато су и била велика очекивања од Уредбе, која није ни загревала суштинске проблеме праксе.

Уредба се посебно бави *условима за успостављање јединственог управног места* (чл. 4) тако што прописује: „Да би се успоставило физичко јединствено управно место, орган мора да обезбеди следеће услове:

1) да је према закону и другим прописима надлежан за спровођење поступака поводом којих се успоставља јединствено управно место;

2) одговарајући простор (шалтер сала или друга просторија), који омогућава лак и несметан приступ странкама ради подношења захтева, прибављања информација или обављања других потребних радњи;¹⁶

3) одговарајући степен техничке опремљености уз коришћење софтверског решења за размену документарног материјала;

4) коришћење сервисне магистрале органа за размену података по службеној дужности;

5) посебно обучене службенике за непосредан рад са странкама.“

Овде су наведени правни, техничко-технолошки и кадровски услови за успостављање физичког ЈУМ-а, мада су неки од услова (последња три) важећи и за еЈУМ.

Уредба посебно прописује и „*критеријуме за успостављање јединственог управног места*“ (члан 5) наводећи: „Да би се успоставило јединствено управно место, потребно је да спровођење поступка омогућава остваривање одговарајућих права заинтересованих лица према надлежним органима.“ Овде се заправо наводи само један критеријум који је више сврха ЈУМ-а. При томе, ЈУМ је више место где се обједињавају поступци па се тако повезани поступци воде као један. И овде се избегава одређивање таквог поступка као административног. Друго, реч је само о поступцима који се воде по захтеву странке јер се ЈУМ-ом „омогућава остваривање одговарајућих права заинтересованих лица“, а не и обавеза. То одговара тренутном стању ствари и природи ЈУМ-а да се он успоставља на местима где треба олакшати странкама комуникацију са управом и јавним службама.

¹⁶ „Пристапачност просторијама, подразумева обезбеђивање услова за савладавање висинских разлика, кретање и боравак у простору у складу са прописом који уређује несметано кретање и приступ особама са инвалидитетом, деци и старијим особама (чл. 4, ст. 2. Уредбе).

Након члана 5 који регулише „критеријуме“ следи члан 6 који регулише „мерила за успостављање јединственог управног места“. Спорна је термилошка, па и суштинска разлика критеријума и мерила. Заправо ради се о истим стварима. Уредба као мерила за успостављање јединственог управног места наводи:

- 1) да се успостављањем ЈУМ-а остварују уштеде буџетских и јавних средстава;
- 2) да се успостављањем ЈУМ-а остварују уштеде времена и трошкова за странке у поступцима;
- 3) да се поступци ефикасније и економичније решавају;
- 4) да се странкама у сваком тренутку омогућава лакше пружање информација о статусу предмета и сл.¹⁷

Дакле, овде нема разлике између мерила и критеријума. У ствари, ово су истовремено услови за успостављање ЈУМ-а који се свode на: економичност поступака што је заправо однос времена и трошкова (органа и странке) и ефикасност процедуре, а што је рашчлањено у члану 6.

Испитивање задовољства корисника (чл. 7) је нека врста ектерног мерења или евалуације успостављеног ЈУМ-а, које треба да буде корективни фактор ефеката одређеног ЈУМ-а. Ово из разлога што се може десити да једном успостављен ЈУМ може временом да постане фактор успоравања процедура. Испитивање задовољства корисника спроводи се континуирано путем упитника у просторијама јединственог управног места, онлајн упитника или анкетаирањем грађана. Поред тога, Уредба прописује да је орган који успоставља ЈУМ дужан да подноси извештај, једном годишње у првом кварталу текуће године за претходну календарску годину, Министарству за државну управу и локалну самоуправу. Овај извештај садржи бројчане показатеље и статистичке податке о броју поднетих захтева, издатих решења, уверења и других исправа, броју случајева када је прекорачен рок за поступање органа и броју изјављених жалби, приговора и др. Наравно да је анализа ефеката успостављеног ЈУМ-а корисна новина мерења ефеката поступања органа управе.

Последње поглавље из Уредбе је насловљено: „*Начин сарадње надлежних органа*“ (чл. 8) и гласи: „Сарадња надлежних органа у вези са поступањем и обављањем послова на јединственом управном месту,

¹⁷ Уштеде за странке мере се на основу просечног времена потребног за решавање поступака, пре и после успостављања јединственог управног места, као и просечних трошкова (такси, накнада, путних трошкова и других издатака) које странке имају у тим поступцима.

остварује се успостављањем инфраструктуре за поуздану и безбедну размену података из регистара и евиденција, нарочито у електронском облику. Надлежни орган је дужан да електронски поступа и комуницира у складу са прописима којима се уређује електронска управа.“

Оваква формулација из Уредбе је општа, непрецизна и од мале користи нарочито ако се има у виду пракса локалних самоуправа при успостављању ЈУМ-ова. Једно од кључних питања је било питање надлежности и обавезе да се прими „туђи“ захтев, односно захтев за који је надлежан други орган, а не онај који прима захтев. Многи органи нису желеле да приме „туђе“ захтеве. Нажалост, Уредба није прописала обавезу да орган прими такав захтев где је успостављен ЈУМ. Она се бави само електронским ЈУМ-овима (еЈУМ) где заправо програм повезује процедуре. Ова „млака“ одредба Уредбе није од користи и то баш тамо где се од Уредбе највише очекивало.

На ово се надовезује следеће питање у пракси, а то је који су рокови за поступање по захтеву када имамо два или више захтева, којима се иницира две или више административних процедура као и питање издавање и садржина потврде о поднетом захтеву подносиоцу захтева. Уместо става да постоји јединствени рок за све органе који почиње да тече од тренутка подношења захтева на ЈУМ-у, што је у интересу подносиоца захтева јер убрзава рад управе,¹⁸ у пракси се наметнуло компромисно решење да рокови за поступање другопоступајућег органа почињу од тренутка када их је орган и запримио, сагласно члану 81. ЗУП-а, иако се на ЈУМ-у издаје потврда о пријему писмена јер је то једина контактна тачка странке и управе. Овакво решење је успостављено у пракси из страха другопоступајућег надлежног органа да неће решити по захтеву у року.

5. ЗАКЉУЧАК

Данас има доста неразумевања и нејасноћа око ЈУМ-а у Србији, не само у пракси, већ и код кључних државних органа, који су у позицији да имплементирају ову институцију која је већ стекла право грађанства. То доста успорава увођење овог института. Тачно је да ЈУМ може бити физичко као и електронско место комуникације са странкама. Међутим, и физички ЈУМ не може без електронске комуникације односно, умрежених административних процедура који се заснивају на програму.

¹⁸ Зоран Томић, Ђорђије Блажић, *нав. дело*, стр. 289.

Повезивање административних процедура кроз пројекте је пионирски пут, који се одвија „пешице“ и он треба да се интегрише потпуно програмски кроз еУправу, као што се то ради свуда у свету. Морамо бити свесни да ће еЈУМ у скорој будућности заправо постати апликација на нашим мобилним телефонима, какве су апликације банака, преко којих ће грађани али сада као клијенти управе, комуницирати са органима локалне, државне управе, односно посредством ЈУМ-а као конкретних животних ситуација, подносити захтеве, који су генерисани на сајту органа и који нам се аутоматски нуде (нпр. као што нам банке преко својих апликација нуде генерисане уговоре, које ми акцептирамо и путем којих нам се одобравају позајмице, кредити и сл). ЈУМ-ови ће доминантно бити електронске апликације које странкама нуди еУправа. Такав ЈУМ је место које представља улаз или „прозор“ преко кога странка улази у програмски пројектовану комуникациону мрежу процедура између органа. У реалном свету ти комуникациони канали су административне процедуре где се иде у обраду захтева „пешице“ од службеника до службеника, што ће бити све мање.

Наравно да је за све то потребан правни оквир као што је закон о еУправи, који би требао и да правно уреди ЈУМ-ове. Ако је разлог за недоношење Уредбе о ЈУМ-у у Србији био да се „ослушне“ пракса, односно идентификује „најбоља пракса“ то се заправо није догодило. Чини се да је Уредба не само дошла касно, него је и непотпуно приступила овом задатку, с обзиром на протек времена и очекивања локалних самоуправа и јавних служби.

ЛИТЕРАТУРА

Димитријевић Предраг, *Право информационе технологије*, Свен, Ниш, 2014.

Димитријевић Предраг, *Делотворност административних процедура у јединицама локалне самоуправе*, Зборник радова Правног факултета Универзитета у Приштини (Косовска Митровица), Том 1, 2019.

Димитријевић Предраг, *Управно право*, Медивест, Ниш, 2022.

Лилић Стеван, Марковић Милан, Димитријевић Предраг, *Наука о управљању са елементима правне информатике*, Савремена администрација, Београд, 2001.

Лиљић Стеван, *Коментар и критичка анализа Закона о општем управном поступку*, Службени гласник, Београд, 2020.

Сотировић Велимир, Егић Бранислав, *Правна информатика*, Нови Сад, 2008.

Томић Зоран, Блажић Ђорђевић, *Коментар Закона о управном поступку Црне Горе*, Подгорица, 2017.

Томић Зоран, Миловановић Добросав, Цуцић Вук, *Практикум за примену закона о општем управном поступку*, Београд, 2017.

Scholta Hendrik, Mertens Willem, Kowalkiewicz Marek, Becker Jörg, *From one-stop shop to no-stop shop: An e-government stage model*, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X17304239> pdf, 25/04/2019.

ПРАВНИ ИЗВОРИ

Закон о Влади, *Службени гласник РС*, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 7/14 – УС, 44/14 и 30/18 – др. закон).

Закон о општем управном поступку – ЗУП, *Службени гласник РС*, бр. 18/16, 95/18 – аутентично тумачење и 2/23 – УС).

Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 81/2009 - исправка, 64/2010 - УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - УС, 50/2013 - УС, 98/2013 - УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - др. закон, 9/2020, 52/2021, 62/2023.

Уредба о ближим условима, критеријумима и мерилима за одређивање јединственог управног места, као и начину сарадње надлежних органа у вези са поступањем и обављањем послова на јединственом управном месту, *Сл. гласник РС*, бр. 93/2023.

ИЗВОРИ СА ИНТЕРНЕТА

Koprić, Ivan, *Jedinstveno upravno mjesto (one-stop shop) u europskom i hrvatskom javnom upravljanju*, <https://www.academia.edu/31069260/> pdf, 22/11/2023.

Predrag Dimitrijević

SINGLE ADMINISTRATIVE POINT – IDEA, LEGAL
REGULATION AND PRACTICE IN SERBIA

Resume

The modern concept of networked and e-government introduces single administrative point (SAP) into the organizational and functional architecture of public administration as key communication hubs. This global trend is coming to Serbia almost 20 years later if we take the practice and regulations of countries close to us, such as Austria and Slovenia. In 2016, GAP introduced this institute in our country, and seven years later, the Regulation on SAP was adopted. It seems that many questions about this “new” phenomenon of modern administration have not yet been clarified, although we have. We must be aware that in the near future eSAP will actually become an application on our mobile phones. ESAP will predominantly be electronic applications that offer eGovernment parties. Such an SAP is a place that represents an entrance or “window” through which a party enters a programmatically designed communication network of procedures between organs.

Keywords: eGovernment, General Administrative Procedure Act, Single Administrative Point, Unification of Administrative Procedures, Regulation on SAP.