REPUBLIKA SRBIJA

NARODNA SKUPŠTINA

Odbor za ustavna pitanja

i zakonodavstvo

04 Broj: 02-3519/18

23. novembar 2018. godine

B e o g r a d

NARODNA SKUPŠTINA

B e o g r a d

Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo Narodne skupštine, dostavlja, na osnovu člana 194. stav 2. Poslovnika Narodne skupštine ("Službeni glasnik RS" broj 20/12 - prečišćen tekst), Narodnoj skupštini Predlog autentičnog tumačenja odredbe člana 22. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS”, broj 18/16), s predlogom da se u skladu sa članom 167. Poslovnika Narodne skupštine, donese po hitnom postupku.

Za predstavnika Odbora u Narodnoj skupštini određen je Đorđe Komlenski, predsednik Odbora.

PREDSEDNIK ODBORA

Đorđe Komlenski

P R E D L O G

Na osnovu člana 8. stav. 1. Zakona o Narodnoj skupštini ("Službeni glasnik RS", broj 9/10) i člana 194. stav 2. Poslovnika Narodne skupštine ("Službeni glasnik RS", broj 20/12 - prečišćen tekst)

Narodna skupština na sednici održanoj \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2018. godine, donela je

AUTENTIČNO TUMAČENjE

odredbe člana 22. Zakona o opštem upravnom postupku

(„Službeni glasnik RS”, broj 18/16)

Prema odredbi člana 22. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS”, broj 18/16) koja glasi: „Upravni ugovor je dvostrano obavezan pisani akt koji, kad je to posebnim zakonom određeno, zaključuju organ i stranka i kojim se stvara, menja ili ukida pravni odnos u upravnoj stvari.”

Saglasno odredbi člana 22. stav 2. navedenog zakona „Sadržina upravnog ugovora ne sme biti protivna javnom interesu niti pravnom interesu trećih lica.”

Ove odredbe treba razumeti tako da se ugovori zaključeni u skladu sa posebnim zakonima, ako tim posebnim zakonom nisu izričito predviđeni kao upravni ugovori ne smatraju upravnim ugovorima u smislu Zakona o opštem upravnom postupku i na njih se ne može primenjivati pravni režim Zakona o opštem upravnom postupku.

Ovo autentično tumačenje objaviti u „Službenom glasniku Republike Srbije”.

01 Broj

u Beogradu, \_\_\_\_\_\_\_\_,2018. godine

NARODNA SKUPŠTINA

PREDSEDNIK

Maja Gojković

OBRAZLOŽENjE

Zakonom o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS“. Broj 18/16) uvedena je nova kategorija upravnih aktivnosti – upravni ugovori. Upravni ugovor je dvostrano obavezan pisani akt koji, kad je to posebnim zakonom određeno, zaključuju organ i stranka kojim se stvara, menja ili ukida pravni odnos u upravnoj stvari. Upravni ugovori su ugovori zaključeni između javnopravnog subjekta s jedne strane i privatnopravnog subjekta, s druge.

U praksi se javilo pitanje da li se ugovori zaključeni u skladu sa posebnim zakonima smatraju upravnim ugovorima u smislu Zakona o opštem upravnom postupku i da li se na njih može primenjivati pravni režim ZUP-a koji se odnosi na upravne ugovore, ako posebnim zakonom nisu izričito predviđeni kao upravni ugovori. Tako se postavilo pitanje da li je ugovor o javnoj nabavci, ugovor o javno-privatnom partnerstvu ili ugovor o koncesiji upravni ugovor ili ugovor zaključen u pravnom režimu Zakona o javnim nabavkama, odnosno Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama.

Ugovori koje zaključuje javnopravni subjekt na osnovu i u skladu sa posebnim zakonima ne mogu se smatrati upravnim ugovorima, ukoliko tim posebnim zakonima to izričito nije predviđeno. Naime, ukoliko bi se na takve ugovore, kao što je na primer, ugovor o javnoj nabavci, ugovor o javno-privatnom partnerstvu ili ugovor o koncesiji primenio režim upravnog ugovora, došlo bi se u situaciju sukoba zakona i problema u primeni. U konkretnom slučaju došlo bi do sukoba Zakona o javnim nabavkama, odnosno Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama i Zakona o opštem upravnom postupku. Sukob zakona rešava se na više načina, tumačenjem volje zakonodavca od strane subjekata koje primenjuju pravne norme ili od strane suda, primenom različitih pravnih načela. Tako je moguće da u vezi sa navedenim ugovorima jedan subjekat primenjuje pravno načelo Lex specialis derogat legi generali, dok će drugi subjekat primenjivati pravno načelo Lex posteriori derogat legi priori. Na ovaj način, u praksi može doći do primene različitih normi na isti ugovor, što bi predstavljalo apsolutno proizvoljnu primenu prava.

U tom smislu, potrebno je dodatno precizirati odredbu člana 22. Zakona o opštem upravnom postupku da se ugovori javnopravnih subjekata zaključeni u skladu sa posebnim zakonima, ako posebnim zakonom nisu izričito predviđeni kao upravni ugovori, ne smatraju upravnim ugovorima u smislu Zakona o opštem upravnom postupku i na njih se ne može primenjivati pravni režim Zakona o opštem upravnom postupku.

U skladu sa članom 167. Poslovnika Narodne skupštine, Odbor predlaže da se autentično tumačenje donese po hitnom postupku, da bi se sprečile štetne posledice do kojih mogu da dovedu nedoumice u primeni navedene odredbe.