

*Др Зоран Јовановић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу*

*УДК: 35.077.3:004
DOI: 10.46793/XIXMajsko.741J*

ЕЛЕКТРОНСКО УПРАВНО ПОСТУПАЊЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ*

Резиме

Електронско управно поступање, поред дигиталне инфраструктуре представља други основни елемент електронске управе у Србији. Убрзан темпо живота и непрестане потребе привреде условљавају да рад органа управе постане ефикаснији и бржи, а њихове услуге приступачније. Због тога, као неопходност модерног друштва и правног система јавља се пружање јавних услуга електронским путем. Електронско управно поступање, према Закону о електронској управи, дефинише се као свако поступање у управним стварима електронским путем и обухвата: успостављање електронског управног поступања органа, услове за прибављање и уступање података и докумената, аутентикацију и ауторизацију корисника, обавезе органа у комуникацији органа са корисницима у електронском управном поступању. Уређено је и питање електронског поднеска, његовог пријема, као и електронско достављање. Намера је аутора да у раду анализира овај значајни сегмент Закона и укаже да, поред пружања електронских услуга, органи управе морају да омогуће дигиталну комуникацију са грађанима, привредним субјектима и другим домаћим и страним организацијама. На крају, јавља се и потреба за стварање могућности за електронско испуњавање јавних дужности свих поменутих субјеката.

Кључне речи: *електронско управно поступање, управни поступак, услуге електронске управе, портал еУправа, електронски документи.*

* Рад је написан у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2023. годину који се финансира из средстава Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

1. Уводна разматрања

Органи управе имају обавезу да на одговарајући начин (на интернет страници или Порталу еУправа) објаве списак управних поступака који се могу реализовати електронским путем, начин на који се води такав поступак и евентуална ограничења код таквог поступања.¹ Једноставно, електронско поступање органа управе налази се у фази развоја и није општеприхваћено, па грађане и привредне субјекте треба едуковати и упознати са могућностима електронске управе.

Као пример добре праксе наводимо обавештење Управе за заштиту биља², која је уз подршку Канцеларије за информационе технологије и електронску управу омогућила подношење електронских захтева на Порталу еУправа у вези са: признавањем регистрације средства за заштиту биља, захтевима за измену и укидање решења о признавању регистрације средстава за заштиту биља, захтевима за упис и промену у Регистру произвођача семена, расада, мицелија јестивих и лековитих гљива, промену података у Регистру произвођача семена, расада, мицелија јестивих и лековитих гљива, захтевима за упис и промену у Регистру произвођача садног материјала воћака, винове лозе и хмеља, итд.³ Практику обавештавања о могућностима електронског поступања и електронске управе треба да прате сви органи који дигитализују своје услуге, будући да грађани нису увек упознати са дешавањима у оквиру бројних органа управе. На тај начин остварује се и дигитална комуникација управе и грађана.

2. Дигитална комуникација управе и грађана

2.1. Јединствено електронско сандуче

Један од начина остваривања електронског поступања и саме електронске управе у пракси јесте дигитална комуникација грађана и управе. Као један од основних предуслова за остваривање дигиталне комуникације јавља се обавеза за овлашћена службена лица, која воде и одлучују у управним поступцима, да имају званични налог електронске поште. Закон о електронској управи предвидео је обавезу органа управе да обавести ЦЕРТ о почетку електронског управног поступања. Поред тога, обавештење мора да садржи и списак одговорних овлашћених лица за електронско управно поступање, чиме се остварује принцип одговорности

¹ Чл. 37 Закона о електронској управи, Сл. гласник РС, бр. 27/2018.

² Управа за заштиту биља је орган се у саставу Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде.

³ Вид. Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, *Подношење електронских захтева на Порталу еУправа*, доступно на: <https://www.uzb.minpolj.gov.rs/>, 1.3.2023.

и могућност континуираног праћења остварених резултата, али и проблема у примени нових технологија у раду органа управе. У том смислу, овлашћено службено лице мора имати јединствени налог електронске поште за електронску комуникацију са органима и корисницима услуга електронске управе.

Са друге стране, корисници услуга електронске управе добили су могућност отварања јединственог електронског сандучића. У јединствено електронско сандуче, физичка и правна лица могу да примају електронску пошту и обавештења упућена од стране органа управе. Као пример можемо навести решење о утврђивању пореза на имовину које се може доставити у електронском облику преко јединственог електронског сандучића. Уколико постоји више субјеката којима се доставља, орган може упутити њима јавно обавештење о извршеном достављању, за случај да неко не прати електронске пошиљке. Тако је поступио Секретаријат за јавне приходе у вези са достављањем решења о утврђивању пореза на имовину.⁴

Отварањем сандучета омогућава се дигитална комуникација са органима управе. Налог кориснику услуга електронске управе отвара Центар за безбедност информационо-комуникационих система републичких органа.

2.2. Интернет странице органа управе

Дигитална комуникација подразумева и израду и одржавање интернет странице органа управе. Органи управе дужни су да израде и одржавају интернет, тј. веб презентацију тако да њен садржај буде доступан и на мобилним уређајима (телефонима) и приступачан свим лицима, а посебно особама са инвалидитетом.⁵ То значи да органи управе треба да се старају да садржај буде доступан како у визуелном, тако и у аудио формату.

Интернет презентације, односно интернет сајтови, представљају обавезни део у изградњи електронске управе. Сваки управни орган има дужност да сачини, али и одржава веб презентацију. У дигиталном свету интернет презентација представља најлакши начин приступа услугама и комуникацији са органима управе. На тај начин остварује се ближи и ефикаснији контакт управе са грађанима.

У циљу квалитетнијег вођења интернет презентације органа, Влада је на основу Закона о електронској управи донела Уредбу о ближим условима за

⁴ Град Београд, *Достављање решења за порез на имовину у електронски сандучић*, доступно на: <http://www.beograd.rs/g/gradska-vlast/1774723-dostava-resenja-za-porez-na-imovinu-u-elektronski-sanducic/>, 20.3. 2023.

⁵ Чл. 28 Закона о електронској управи.

израду и одржавање веб презентације органа.⁶ Према Уредби, орган има дужност да изради, одржава и ажурира своју веб презентацију, при чему та дужност обухвата тачност и потпуност садржаја веб презентације, представљање услуга које орган пружа, техничко решење, функционалност, приступачност, језик и писмо, графичко решење, дизајн, навигацију, употребљивост, доступност, безбедност, одређивање домена, одржавање, ажурирање као и друга питања везана за развој веб презентација.⁷

Све оно што се налази на веб презентацији мора да буде у складу са чињеничним стањем, дакле тачно, ажурно и потпуно будући да грађани имају разумно очекивање да ће на интернету пронаћи потребне информације у вези са радом органа. Када орган пружа одређену услугу у вези са пословима из своје надлежности, одељак под називом „услуге” мора да буде доступан на веб презентацији, а даље се може линковати, односно преусмеравати на Портал еУправа.

Веб презентација се води на српском језику и на ћириличком писму, при чему када се орган налази на подручјима Републике Србије на којима живе припадници националних мањина, са српским језиком на веб презентацији могу се користити и језици и писма националних мањина. Аутор рада сматра да би у овом делу требало изменити Закон о службеној употреби језика и писма⁸ у оном делу који се односи на коришћење латиничног писма у вези са веб презентацијама органа. Наиме, поменути закон не предвиђа питања у вези са писмом и вођењем веб презентација, што би можда требало учинити будући да грађани претрагу на интернету обично обављају на латиничном писму, па би могућност вођења презентације на латиничном писму олакшало претрагу. Орган може обезбедити приказ веб презентације и на енглеском језику.

Предвиђени су и посебни технички параметри у вези са графичким решењем и дизајном веб презентације. Органи могу користити грб, заставу и боју заставе Републике Србије у складу са законом који уређује изглед и употребу грба и заставе. Исто се односи и на органе аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе у односу на њихова обележја.⁹

У вези са безбедношћу веб презентације треба напоменути то да су сви органи дужни да чувају податке са презентације у Државном центру за управљање и чување података или на неком од сервера у Републици Србији који испуњава стандарде безбедности веб презентација. То значи да се подаци са веб презентација и преписке не могу чувати и износити у иностранство. Поред тога, сви органи имају дужност да једном годишње врше проверу

⁶ Уредба о ближим условима за израду и одржавање веб презентације органа, Сл. гласник РС, бр. 104/2018.

⁷ Чл. 2 Уредбе о ближим условима за израду и одржавање веб презентације органа.

⁸ Закон о службеној употреби језика и писма, Сл. гласник РС, бр. 45/1991, 53/1993, 48/1994, 191/2005, 30/2010, 47/2018, 48/2018.

⁹ Чл. 7 Уредбе о ближим условима за израду и одржавање веб презентације органа.

безбедности веб презентације и да једном годишње спроводе поступак анализе услагашености веб презентације са условима предвиђеним Уредбом.

Веб презентације органа лако су уочљиве, имајући у виду да се израђују са доменима .срб и .rs. Уз то, подаци администратора веб презентације (лично име, радно место, број телефона и адреса електронске поште) који је одржава треба да се налазе у одељку под називом „контакти” на дну насловне странице или на брзом линку.¹⁰ Ова обавеза органа значајна је будући да грађани морају да буду упознати коме могу да се обрате у случају техничких грешака или других проблема у вези са веб презентацијом.

2.3. Безбедносни аспекти размене докумената и података у оквирима електронске управе

Електронско поступање органа управе заснива се на раду са дигиталним подацима и електронским документима. Због тога, важно је адресирати питање безбедности таквих података и докумената. Од овог питања даље зависи и одговор ко, када, због чега и на који начин може приступити електронским подацима који се налазе у поседу органа управе. У том смислу, потребно је осврнути се на поједине техничке и организационе аспекте.

У циљу добре унутрашње организације и ефикасног деловања органа управе, руководилац органа којем су потребни подаци за одлучивање у управном поступку одређује овлашћена службена лица која могу да их прибављају, а руководилац органа који води одговарајућу службену евиденцију овлашћује службена лица која могу да уступају ове податке.¹¹ На тај начин распоређује се одговорност у оквиру органа и на организационом нивоу се спречава да подацима приступе неовлашћена лица. Обавештење о службеним лицима која су овлашћена за приступ подацима и евиденцијама, мора бити доступно ЦЕРТ-у и другим управним органима са којима се размењују подаци.

Поред организационих, поступање са електронским документима условљено је и техничким мерама, пре свега аутентикацијом корисника. Аутентикација представља поступак утврђивања, односно провере идентитета одређеног лица у онлајн окружењу, јер у случају електронског приступа, орган не може непосредно (физички) да утврди идентитет корисника (увидом у личну карту). У оквиру поступка аутентикације, субјект који приступа подацима и евиденцијама потврђује да је реч о лицу за које се издаје. Дакле, слично као што се на банкомату користи платна картица заједно са пин кодом или тако што се мејл адреси приступа са корисничким именом и лозинком, тако се приступа и електронским подацима. Органима је остављена могућност да утврде начине електронске идентификације имајући у виду ризике од недозвољеног приступа и евентуалну штету која може настати таквим

¹⁰ Чл. 12 Уредбе о ближим условима за израду и одржавање веб презентације органа.

¹¹ Чл. 33 Закона о електронској управи.

приступом. То значи да се у случајевима високог ризика може предвидети и двофакторска или двостепена аутентикација.

Од аутентикације треба разликовати ауторизацију. Ауторизација се односи на могућност приступа различитим областима (података, евиденција или просторијама органа) у зависности од овлашћења и потребе за приступом. Овај термин познаје и Закон о електронској управи, па наводи да се прибављање и уступање података врши искључиво између ауторизованих учесника у циљу обезбеђења интегритета пренетих података.¹²

2.4. Електронски поднесак

Један од модалитета дигиталне комуникације органа управе, грађана и привредних субјеката тиче се размене различитих писмена. Зато је у циљу лакше комуникације и размене података са грађанима, Законом о електронској управи предвиђена могућност размене електронских поднесака.

Дужност је сваког органа управе да оствари предуслове за пријем електронских поднесака тако што ће сачинити техничко решење, односно електронске обрасце преко којих се могу поднети захтеви, предлози, жалбе и друге врсте писмена у електронском облику. Неопходно је да образац јасно указује на то да се преко електронске форме може послати поднесак органу. Поред тога, техничко решење мора да омогући уношење свих података који су потребни за решавање питања због којег се електронски поднесак доставља.

За оне ситуације које захтевају потпис подносиоца поднеска, предвиђено је да се електронски поднесак може потписати регистрованом шемом електронске идентификације високог нивоа поузданости,¹³ односно електронским потписом или квалификованим електронским потписом. Електронски потпис ближе је уређен Законом о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању.¹⁴ Поред тога, орган управе има дужности и да омогући приступ електронским обрасцима. То се чини на интернет презентацији органа, на порталу еУправа или на другом јединственом дигиталном управном месту.

2.5. Поступак електронског достављања поднесака према Закону о електронској управи

Сам поступак достављања електронског поднеска тече тако што подносилац попуни електронски образац и достави електронски поднесак који се затим евидентира у електронској писарници. Софтверска решења органа у

¹² Чл. 35, ст. 3 Закона о електронској управи.

¹³ Вид. чл. 38, ст. 3 Закона о електронској управи.

¹⁴ Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању, Сл. гласник РС, бр. 97/2017.

вези са електронском писарницом треба да буду таква да омогуће да се одмах након те активности подносиоцу достави повратна информација у вези са пријемом поднеска. То се чини потврдом о пријему електронског поднеска, као једном врстом електронске доставнице. Потврда мора да садржи елементе од значаја за рокове и даље поступање управног органа. Реч је о датуму и времену пријема електронског поднеска и електронским печатом органа. За време пријема узима се оно време које је одређено квалификованим електронским временским жигом.¹⁵ Суштински, електронски временски жиг представља званично време које прати податке у електронском облику, а којим се потврђује да су ти подаци постојали у временском тренутку њиховог достављања.¹⁶ Сама потврда доставља се на исти начин на који је упућен поднесак.

На овом месту указујемо на једну значајну сентенцу Управног суда у вези са достављањем жалбе електронским путем. Наиме, у једном поступку пред Управним судом, тужени орган је у одговору на тужбу навео да је примио жалбу тужиле и накнадни захтев о чијем пријему је тужилци одмах послата и потврда о пријему истих. Према ставу суда, тужени орган је био дужан да поступи по поднетој жалби сходно одредбама Закона о општем управном поступку, што у конкретном случају није учињено. Због тога, Управни суд је стао на становиште „да се жалба која је достављена органу електронским путем сматра предатом и у ситуацији када орган на својој интернет презентацији није објавио могућност електронског општења између органа и странка, али је пријем електронског документа, у овом случају жалбе потврђен подносиоцу на исти начин на који је поднесак послат”.¹⁷ На овај начин, Управни суд је дошао до закључка да се дигитална комуникација може успоставити и на имплицитан начин, потврдом о пријему поднеска, иако нису испуњени формални услови објаве могућности електронског општења на интернет презентацији органа.

Са друге стране, обавеза органа да прими поднесак није условљена обавезом грађана да приме електронске поднеске органа у свакој ситуацији. Начелно, за тако нешто неопходна је сагласност странке или одредба у посебном пропису.¹⁸

Ипак, у случају да странка пристане или покрене поступак електронским путем, орган има право и дужност да странци електронским путем доставља уверења, одлуке, решења, закључке и друге електронске документе.¹⁹ Скрећемо пажњу да странка има право да захтева достављање свих електронских докумената и у писаној форми, чиме се ствара додатна сигурност у дигиталној комуникацији и спречава угрожавање права и интереса странака које имају

¹⁵ Вид. чл. 39, ст. 5 Закона о електронској управи.

¹⁶ Питајте када, Речник е-пословања, доступно на: <http://www.pitajtekada.rs/recnik-e-poslovanja.php>, 1.4.2023.

¹⁷ Вид. Пресуда Управног суда у Београду, 17 У. 17148/18 од 1.3.2019.

¹⁸ Вид. чл. 57 Закона о општем управном поступку.

¹⁹ Чл. 40 Закона о електронској управи.

проблеме са техничким уређајима. Електронско достављање врши се путем електронске адресе (*e-mail*) или коришћењем јединственог електронског сандучића корисника електронске управе, тј. странке у управном поступку.

Када се користи јединствени електронски сандучић, предвиђено је да се електронски документ сматра лично преузетим када корисник органу потврди пријем отварањем електронске повратнице која се аутоматски израђује након пријема документа у јединствени електронски сандучић. Достава се сматра извршеном након што протекне рок од 15 дана од пријема повратнице.

Иако није најсигурније из перспективе информационе безбедности и права грађана у управном поступку, овакво решење технички је најадекватније. Наиме, хипотетички је могуће да дође до цурења података или манипулације са профилима на електронским платформама (приступ дигиталном профилу корисника без његове сагласности или коришћење туђег дигиталног профила без законског или другог правног основа). У тој ситуацији, када неко други уместо странке отвори електронску повратницу, странка може да дође у ситуацију да изгуби рок, одређено право или да добије већу обавезу од оне коју би требало. Ипак, други облици потврде електронске доставе не пружају већу сигурност, а и странке су саме у обавези да воде рачуна о безбедности својих информационо-комуникационих технологија и дигиталних профила. Наравно, у случају недозвољеног приступа постоје редовна и ванредна правна средства која се могу користити у циљу санирања негативних последица.

Посебна правила предвиђена су за ситуацију када орган не добије електронску повратницу након покушане доставе електронског документа. У тој ситуацији, орган мора поново да покуша електронску доставу. Уколико ни након поновљене доставе не добије одговор о пријему електронског поднеска, аутоматски се израђује обавештење о неуспелој електронској достави. Након другог неуспешног покушаја доставе електронског поднеска и сачињавања обавештења о неуспелој достави, достављање ће се сматрати извршеним када протекне рок од 15 дана од аутоматског обавештења о неуспелој достави. Реч је дакле о правној фикцији да је достава успешно извршена. Потврда о електронској достави мора садржати и личне податке које се односе на име и адресу корисника, односно странке, а који се обрађују у циљу утврђивања идентитета лица коме се доставља електронски документ.²⁰

2.6. Закон о општем управном поступку и електронско поступање

Поред Закона о електронској управи, на електронско поступање органа управе примењују се и одредбе Закона о општем управном поступку. Како се наводи, „држава мора подврћи критичкој анализи са становишта увођења модерне технологије и све норме управног поступка. Нивелирање би се

²⁰ Чл. 41, ст. 8 Закона о електронској управи.

остварило у две фазе. У првој фази би остала класична процесна правила, с тим што би се уводила и нова, која би се користила тамо где је то могуће. Друга фаза би значила поступно напуштање класичних решења и постављање нових основа, које са собом доноси савремена технологија.”²¹ Иако су ове речи написане пре више од 30 година, делује да су и данас актуелне, будући да се без измене норми у вези са управним поступањем, не може говорити ни о пуној примени електронске управе.

Наравно, основни постулати управног поступања и традиционална решења не могу се напустити у потпуности, већ их треба прилагођавати новим околностима и технологијама. Када је реч о дигитализацији општег управног поступка у Србији, чини се, да се он налази у почетним фазама прве фазе, будући да се норме управног поступка полако усклађују са информационо-комуникационим технологијама и њиховим могућностима.

Закон о општем управном поступку, као основни процесни закон у материји управног поступања, уређује начин поступања органа управе у управним стварима и примењује се на поступање у свим управним стварима. Имајући то у виду, можемо закључити да Закон о електронској управи заједно са Законом о општем управном поступку чини основне елементе оквира електронског поступања у Србији. Због тога, пажњу ћемо даље усмерити на „електронске” институте који отварају врата електронском деловању органа управе.

3. Електронско општење органа и странка

Законом о општем управном поступку у домаћи правни систем уведена је могућност да се комуникација између органа и странка може обављати у папирном и електронском облику. На тај начин отворена су врата електронској управи у изузетно важној области управног поступка која се тиче општења органа и странка.

3.1. Електронски документ и електронски потпис

Пре него што се упустимо у разматрање одредби у вези са електронским општењем органа и странака, неопходно је одредити појам електронског документа, односно главног предмета електронске комуникације у великом броју случајева.

Електронски документ уређен је Законом о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању, а формално је одређен као скуп података који је састављен од слова, бројева, симбола, графичких, звучних и видео материјала у

²¹ Godec, R., *Razvoj tehniki in upravni postopek*, Vestnik Instituta za javno upravo, br. 3–4/1987, стр. 89–90.

електронском облику.²² Електронски документ састоји се од спољашње и унутрашње форме у којој се приказује.²³ Спољашња форма јесте визуелни или други разумљив приказ његове садржине. Унутрашња форма јесте техничко-програмска форма записивања садржине електронског документа.

Сваки електронски документ који се на одређени начин користи у управном поступку мора бити потписан на одговарајући начин, односно електронским потписом. Електронски потпис представља скуп података у електронском облику који су придружени или логички повезани са другим подацима у електронском облику тако да се електронским потписом потврђује интегритет података и идентитет потписника.²⁴

Један документ не сме бити оспорен у погледу пуноважности или доказа онога што је у њему написано само због тога што је сачињен у електронској форми. На тај начин је оправдана потреба преласка на дигиталне облике функционисања привреде и органа управе. Електронски документ може представљати оригинал када је првобитно и изворно сачињен употребом информационо-комуникационих технологија (на пример: сачињен у Word формату на рачунару). У ситуацији када није настао изворно у електронском облику, већ трансфером из папирног у дигитални облик (на пример: скенирањем или фотографисањем), електронски облик се не може посматрати као оригинал, већ копија изворног, тј. папирног облика. Ово разликовање је значајно будући да се у појединим управним стварима може захтевати оригинал документа, док је у другим довољна и копија документа.

3.2. Посебне одредбе о електронском општењу у управном поступку

У циљу омогућавања размене електронских докумената, Законом о општем управном поступку указано је на нека посебна правила у вези са електронским општењем, која су издвојена у односу на општење које се одвија у писаном или усменом облику. Ове одредбе се у већој мери поклапају са одредбама Закона о електронској управи.

Пре свега, орган управе мора на својој интернет страници објавити обавештење о могућности електронског општења, што подразумева и размену електронских докумената са странкама. Електронско општење, иако најлакше и најефикасније за странку, није постављено као основни и подразумевајући облик комуникације у управном поступку. Наиме, странка ће моћи са органом

²² Вид. чл. 2, ст. 1, тач. 4 Закона о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању.

²³ Вид. чл. 9 Закона о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању.

²⁴ Вид. чл. 2, ст. 1, тач. 20 Закона о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању.

да размењује електронске документе и дигитализоване податке само уколико се претходно сагласила са електронским општењем или је електронско општење као обавезно предвиђено посебним прописом. Сагласност може бити експлицитна, давањем посебне изјаве или имплицитна, започињањем електронске комуникације са органом управе, односно достављањем електронског документа којим се покреће или због кога треба покренути управни поступак.

Као пример посебног прописа који предвиђа електронско општење као правило можемо навести Закон о рачуноводству.²⁵ Наиме, Закон о рачуноводству предвиђа обавезу за правна лица да достављају различите врсте финансијских извештаја Агенцији за привредне регистре, попут редовних финансијских извештаја, статистичких извештаја, консолидованих финансијских извештаја и изјава о неактивности. Сви ови извештаји, морају бити потписани квалификованим електронским потписом законског заступника, унети у посебан информациони систем Агенције и достављају се Агенцији искључиво у електронском облику.²⁶ Као што се може приметити, фокус ове одредбе јесте на привредним друштвима, за која се претпоставља да су дигитализовала своје пословање или имају рачуновође и друге сараднике који могу уместо њих да достављају извештаје електронским путем. Такође, ови извештаји су предвиђени за јавно објављивање, па се њиховим достављањем у електронском облику смањују обавезе Агенције за привредне регистре и убрзава управни рад.

Како је поступак електронског општења уређен Законом о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању, али и Законом о електронској управи, органи управе треба да примењују други закон, будући да је реч о посебном закону који се тиче искључиво деловања органа управе, па по максими *lex specialis derogat legi generali* мора бити примењен.²⁷

Као и код општења у писаном облику, може се догодити да електронски поднесак није читљив, па орган не може поступити по њему. Овде треба разликовати две ситуације, у зависности од тога да ли је документ упућен органу или странци. Уколико електронски документ који је упућен странци није читљив, странка има право да захтева од органа да јој достави исти тај документ у другом одговарајућем облику, под чим треба подразумевати писани облик или другу електронску форму. Са друге стране, уколико није читљив електронски документ који је упућен органу, орган се може обратити странци са захтевом да се поднесе исти документ у другој адекватној форми, при чему јој оставља додатни рок за такву активност, уз назнаку да ће се сматрати да

²⁵ Закон о рачуноводству, „Службени гласник РС”, бр. 73/2019.

²⁶ Вид. чл. 44 Закона о рачуноводству.

²⁷ Упор. Томић, З., Миловановић, Д., Цуцић, В., *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*, Београд, 2017, стр. 82.

документ није ни поднесен уколико не поступи по захтеву у предвиђеном року.²⁸

Закон о општем управном поступку уређује само питање нечитљивих електронских докумената, док не предвиђа посебна правила у вези са осталим облицима неуредности електронског поднеска. Сматрамо да у случају пријема неуредног поднеска, односно оног поднеска који садржи такве недостатке који спречавају орган да поступа по поднеску, треба применити општа правила у вези са таквим поднесцима. Дакле, у таквој ситуацији орган треба у року од осам дана од пријема да обавести подносиоца о начину и року за уређење поднеска, уз упозорење на правне последице непоступања у остављеном року.²⁹ Уколико је странка упутила електронски поднесак, ово обавештење о неуредности поднеска може бити упућено на исти начин, дакле у електронском облику.

Поред поднесака, Закон о општем управном поступку оставља електронску форму за кратке и хитне изјаве о којима службено лице треба да састави службену белешку. Реч је о оним формама електронског општења које немају адекватну законску форму електронског документа и електронског потписа. Као пример за такву електронску пошиљку може се узети „слање обичне електронске поште, без квалификованог електронског потписа”.³⁰ Практично, у овим ситуацијама реч је о слању СМС поруке или електронске поште органу у циљу обавештавања.

3.3. Разгледање списка предмета у електронском облику

Даље, одредбе у вези са дигитализацијом управног рада можемо посматрати и у погледу права на разгледање списка и обавештавање странке. Наиме, странка има право да разгледа списе поступка у присуству службеног лица, да исте те списе умножи (копира) или да добије копију списка, о свом трошку.³¹ Правило је да се списи разгледају у просторијама органа који чува списе, што је логична последица чувања података и документације и ефикасности рада, будући да се документи из бројних списка чувају на једном месту. Поред тога, предвиђају се и поједине посебне ситуације, када се списи могу разгледати у просторијама другог органа (код кога се у датом тренутку налазе списи) или у дипломатским и конзуларним представништвима наше државе у иностранству.

²⁸ Вид. чл. 57, ст. 3 Закона о општем управном поступку, Сл. гласник РС, бр. 18/2016, 95/2018.

²⁹ Вид. чл. 59 Закона о општем управном поступку.

³⁰ Томић, З., Миловановић, Д., Цуцић, В., *нав. дело*, стр. 84.

³¹ Вид. чл. 64 Закона о општем управном поступку.

Списи се разгледају у оној форми у којој се чувају, што значи да уколико се документи чувају у електронској форми, орган мора да омогући њихово разгледање у таквом облику или да их претвори у папирни облик (штампањем).³² На овај начин се у ширем смислу остварује део једног од основних начела управног поступања – начела приступа информацијама. Наравно, код прегледања списка мора се водити рачуна и о другом делу тог начела – заштите података, које говори о томе да се тајни и лични подаци штите у складу са одговарајућим прописима.

Занимљиво питање јесте да ли у случају преноса електронских података (који се разгледају) са рачунара органа на носач података лица које разгледа (*USB flash* или *CD*) орган има право да наплати таксу за преузимање списка, као што такво право има код добијања папирне (штампане) верзије података? Сматрамо да би наплаћивање накнаде у случају електронског преноса података било неосновано, будући да не постоји трошак таквог трансфера на страни органа, за разлику од штампања где се трошак јавља у форми потрошеног папира и тонера штампача.

3.4. Обавештавање странке у електронском облику

Институт обавештавања странке подобан је, такође, да прими и електронски облик. Обавештавање представља радњу којом орган на погодан начин извештава странку и другог учесника о поступању у правној ствари. Електронско обавештавање странке отвара две могућности од зависности од степена формалности која је неопходна за електронско обавештење.

Тако се према Закону о општем управном поступку разликују формално и неформално електронско обавештавање. Код формалног електронског обавештавања реч је оној врсти обавештавања која се одвија према Закону о општем управном поступку и Закону о електронској управи, што значи да подразумева и потврду којом се доказује пријем обавештења, односно документа.³³ Када је извршено у свему према правилима поменутих прописа, електронско обавештење се изједначава са достављањем, као посебним институтом управног поступка. Ради се, дакле, о најважнијим обавештењима и документима која се односе на странку у конкретном управном поступку, тј. на неку обавезу странке или садрже рок за остваривање одређеног права или интереса странке. Са друге стране, код неформалног електронског обавештавања не захтева се потврда о томе да је странка примила обавештење или документ. Такође, код неформалног електронског обавештавања не захтева се ни употреба електронског потписа. Обавештавање на овакав неформалан начин врши се у оним ситуацијама када су обавештење или писмено повољни

³² Чл. 64, ст. 2 Закона о општем управном поступку

³³ Вид. чл. 70 Закона о општем управном поступку.

по странку и када не тече никакав процесни или материјални рок од момента њиховог пријема.

Будући да институт достављања представља облик обавештавања и оно се може вршити електронским путем. Могућност електронске доставе обезбеђена је како за лично, тако и за посредно достављање које врши орган. Како постоји паралелизам форми, и доставница која представља потврду о извршеном достављању, може да буде у електронском облику.

3.5. Прибављање података по службеној дужности

Са циљем олакшавања позиције странке у управном поступку, Законом о општем управном поступку предвиђена је обавеза органа да сам, по службеној дужности обави активности у вези са увидом, прибављањем и обрадом података о чињеницама о којима се води службена евиденција, а који су неопходни за одлучивање.³⁴ Ова одредба се не односи искључиво на евиденције које се воде код органа који руководи поступком, већ се ти подаци могу налазити и у евиденцијама другог органа. У том случају, орган који води поступак мора да упути замолницу другом органу који води евиденцију са молбом да му уступи податке. Оваква комуникација и размена података између органа може се обавити и електронским путем, будући да замољени орган има обавезу да поступи по молби у најкраћем року.

Ради уједначене и правилне примене института прибављања података по службеној дужности, Министарство државне управе и локалне самоуправе донело је Упутство о примени одредаба чл. 9 и 103. Закона о општем управном поступку којима је регулисана размена података о чињеницама о којима се води службена евиденција.³⁵ Упутство има велики значај за рад органа управе, будући да конкретизује законске одредбе у вези са приступом евиденцијама, што чини поступање управних органа бржим и ефикаснијим.

У погледу односа електронског поступања и приступа подацима у службеним евиденцијама, Упутство предвиђа да ће орган прибављати податке из службених евиденција електронским путем или непосредним увидом у евиденцију или на упит, при чему ће вршење увида, прибављање и обрада података који се воде у електронском облику да се врше коришћењем информационог система који обезбеђује сигурност и заштиту података о личности.³⁶

³⁴ Чл. 103 Закона о општем управном поступку.

³⁵ Упутство је доступно на: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/070616/070616-vest3.html>, 5. 4. 2023.

³⁶ Вид. део други Упутства о примени одредаба чл. 9 и 103. Закона о општем управном поступку (Сл. гласник РС, бр. 18/2016) којима је регулисана размена података о чињеницама о којима се води службена евиденција.

Када се прибављање података из службених евиденција врши увидом у службену евиденцију која је доступна физичким и правним лицима, орган треба такву евиденцију да учини доступном и у електронском облику, под условом да постоје технички предуслови за објављивање и приступ подацима. Посебну пажњу Упутство посвећује овлашћеним службеним лицима која имају могућност да прибаве податке у јавно доступној евиденцији у електронском облику. У тој ситуацији, овлашћено службено лице има обавезу да о извршеном увиду састави службену белешку. Службена белешка о извршеном електронском увиду у податке мора да садржи лично име овлашћеног службеног лица које је извршило увид, датум и тачно време увида, прибављене податке. Када је орган који управља службеном евиденцијом, обезбедио техничке услове који омогућавају електронски приступ, увид се обавља на сајту органа који управља евиденцијом или на Порталу еУправа. Орган који захтева приступ подацима мора поднети образложен захтев, заједно са подацима о дигиталним сертификатима овлашћених службених лица која ће извршити увид у податке.³⁷

Посебна правила предвиђена су за прибављање података из службених евиденција који се не могу прибавити увидом, већ се могу добити једино на упит. Министарство државне управе и локалне самоуправе препоручује да се претходно оствари сарадња између органа како би се уредио начин размене таквих података. Уколико није претходно одређен, орган који има потребу да приступи подацима мора да поднесе захтев за приступ у електронском облику.³⁸

Поменута правила служе органима управе да олакшају приступ другим органима, да убрзају свој рад и рад целокупне управе, због чега највише користи имају грађани и привредни субјекти због чијих управних ствари се и приступа подацима.

3.6. Електронски документи и исправе у управном поступку

У Закону о општем управном поступку посебна пажња у вези са електронским документима посвећена је јавним исправама, односно оним исправама које у границама своје надлежности издају органи управе са циљем да се докаже оно што се у таквој исправи утврђује или потврђује.

³⁷ Вид. део 2, ст. 9 Упутства о примени одредаба чл. 9 и 103 Закона о општем управном поступку (Сл. гласник РС, бр. 18/2016) којима је регулисана размена података о чињеницама о којима се води службена евиденција.

³⁸ Вид. део 3 Упутства о примени одредаба чл. 9 и 103 Закона о општем управном поступку (Сл. гласник РС, бр. 18/2016) којима је регулисана размена података о чињеницама о којима се води службена евиденција.

Исправа, у најширем смислу, представља документ који садржи информације које говоре о постојању или непостојању одређене околности или чињенице. „Исправа није правни акт, нема сопствена правна дејства, не изазива непосредне правне последице. Исправа је материјални акт чија садржина и форма могу да буду од правног значаја”.³⁹ У вези са њима, предвиђено је да су електронска копија јавне исправе и репродукција копије јавне исправе изједначене са јавном исправом у погледу доказне снаге, под условом да их је издао орган у границама своје надлежности.⁴⁰

3.7. Решења и закључци у електронском облику

Основни разлог вођења управног поступка јесте да се дође до решења којим се решава управна ствар која је предмет поступка. Решење је управни акт којим се одлучује о управној ствари која је предмет поступка, односно акт којим се одлучује о праву, обавези или правном интересу странке. У односу на форму решења предвиђено је да се оно може донети у писаном облику који може да буде у електронској или папирној форми, а изузетно и у усменом облику. Дакле, електронско решење се у погледу форме изједначава са писаним решењем.

Поред решења, као управни акти у управном поступку егзистирају и закључци. Закључци су они управни акти којима овлашћено службено лице управља поступком и они акти који се доносе када се не доноси решење.⁴¹ Због њихове специфичне природе, правило је да се доносе у усменом облику, а у писаном само у ситуацијама када странка то захтева или је такво деловање неопходно због правилности управног поступања. Иако није изричито прописано, сматрамо да писана форма закључка може да буде и у електронском облику и да због такве форме закључак не сме да губи пуноважност.

Увођење електронских управних аката, превасходно решења и потпуна дигитална замена њиховог папирног облика није најадекватнија опција имајући у виду евентуалне потешкоће у погледу рокова, достављања, доказивања пријема, изјављивања жалби и томе слично. Ипак, аутор рада има став да у оквиру управног поступка постоји нормативни простор за још значајније увођење института електронске управе и дигитализацију појединих облика управног одлучивања.

4. Уместо закључка

Један од кључних циљева Закона о електронској управи јесте да се смањењем правних препрека олакша електронска комуникација грађана, правних лица и невладиних организација са органом управе, као и између

³⁹ Вид. Томић, З., Миловановић, Д., Цуцић, В., *нав. дело*, стр. 140.

⁴⁰ Чл. 118 ст. 3 Закона о општем управном поступку.

⁴¹ Вид. чл. 146 ст. 1 Закона о општем управном поступку.

органа управе. Посебно је значајна комуникација између домаће управе и националних управа других земаља или са међународним организацијама. Суштина је да се омогуће једноставнији, отворенији, транспарентнији, сигурнији, кориснији и ефикаснији електронски јавни сервиси. Уз то се прецизном регулацијом начина коришћења информационо-комуникационе инфраструктуре, регистара и софтверских решења у јавној управи олакшавају комуникације и поступање између органа и између њих и институција и грађана.

Закон о електронској управи је један од стубова функционисања електронске управе, али не и довољан, па је било неопходно донети и друге законе, међусобно ускладити постојеће, хармонизовати цео систем са европским правом и обезбедити скуп подзаконских аката којим се операционализују одређена законска решења. Предвиђена решења у закону обезбедила су да јавна управа коришћењем постојећих ресурса постигне боље резултате у управном поступању у циљу квалитетнијег и ефикаснијег реализовања права и обавеза грађана и правних лица, већи степен правне сигурности, повећану транспарентност рада органа јавне управе, потпунију заштиту јавног интереса и бољу координацију органа јавне управе.

*Zoran Jovanović, Ph.D., Full-time Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

ELECTRONIC ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

Electronic administrative procedures, in addition to digital infrastructure, represent the second basic element of electronic administration in Serbia. The fast pace of life and the constant needs of the economy make the work of administrative organizations more efficient and faster, and their services with better accessibility. Therefore, the provision of public services electronically appears as a necessity of modern society and the legal system. Electronic administrative procedure, according to the Law on electronic administration, is defined as any procedure in administrative matters by electronic means and includes: establishment of electronic administrative procedure of authorities, conditions for obtaining and transfer of data and documents, authentication and authorization of users, obligations of authorities in communication between authorities and users in electronic administrative

proceedings. The issue of electronic submission, its reception, as well as electronic submission, has also been regulated. It is the author's intention to analyze this important segment of the Law in the paper and point out that, in addition to providing electronic services, administrative organizations must enable digital communication with citizens, business entities and other domestic and foreign organizations. Finally, there is a need to create opportunities for electronic fulfillment of the public duties of all the mentioned subjects.

Key words: *electronic administrative procedure, administrative procedure, electronic administration services, eGovernment portal, electronic documents.*

Литература

- Godec, R., *Razvoj tehniki in upravni postopek*, Vestnik Instituta za javno upravo, br. 3–4/1987.
- Томић, З., Миловановић, Д., Цуцић, В., *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*, Београд, 2017.
- Закона о општем управном поступку, Сл. гласник РС, бр. 18/2016, 95/2018.
- Закона о електронској управи, Сл.и гласник РС, бр. 27/2018.
- Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању, Сл. гласник РС, бр. 97/2017.
- Закон о службеној употреби језика и писма, Сл. гласник РС, бр. 45/1991, 53/1993, 48/1994, 191/2005, 30/2010, 47/2018, 48/2018.
- Закон о рачуноводству, Сл. гласник РС, бр. 73/2019.
- Уредба о ближним условима за израду и одржавање веб презентације органа, Сл.гласник РС, бр. 104/2018.
- Упутство о примени одредаба чл. 9 и 103 Закона о општем управном поступку, Сл. гласник РС, бр. 18/2016.
- Град Београд, *Достава решења за порез на имовину у електронски сандучић*, доступно на: <http://www.beograd.rs/g/gradska-vlast/1774723-dostava-resenja-za-porez-na-imovinu-u-elektronski-sanducic/>
- <https://www.uzb.minpolj.gov.rs/>
- Питајте када, Речник е-пословања, доступно на: <http://www.pitajtekada.rs/recnik-e-poslovanja.php>
- Пресуда Управног суда у Београду, 17 У. 17148/18 од 1. 3. 2019.