

## **О ПОТРЕБИ УСКЛАЂИВАЊА СРПСКОГ УПРАВНОГ ПОСТУПКА СА ПРАВОМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ\*\***

**Апстракт:** У тексту се анализира потреба усклађивања Закона о општем управном поступку Републике Србије са правом Европске уније. Констатује се да овај пропис не спада у категорију општих правних аката који се морају усклађивати. Доношење процесних прописа за рад државне управе спада у сферу слободе држава чланица Европске уније, а неке од њих уопште немају Закон о општем управном поступку. При томе, и на управни поступак земаља чланица Европске уније примењују се одређена начела утврђена од стране Европског суда правде, која имају примат у односу на национално законодавство. С друге стране, постојећи ЗУП Србије спада у веома квалитетан и у пракси проверен пропис. У њему су већ уграђена сва начела Европског суда правде.

**Кључне речи:** Управни поступак, право Европске уније, хармонизација.

### **1. Уводне напомене**

Усклађивање права Србије са правом Европске уније је потреба која се јавља у многим областима. Штавише, Европска унија и формално тражи од земаља кандидата да своје право доведу у склад са правом Европске уније. Укупност прописа Европске уније чини њене правне тековине, тзв. *Acquis communautaire* и свака држава кандидат за чланство у Европској унији мора да усклади своје правне прописе са тековинама. Та чињеница је неспорна и нико је не доводи у питање. Но, поставља се питање о којим

\* dmilkov@pf.uns.ac.rs

\*\* Овај текст је део ауторових истраживања у оквиру научноистраживачког пројекта Министарства просвете и науке Републике Србије на тему „Биомедицина, заштита животне средине и право“.

прописима је реч и на које области се то односи? Да ли се то односи на све области, на све правне прописе, или неки прописи могу да буду искључиво национално обојени?

У оним случајевима у којима у праву Европске уније нема унифицираног модела, земље чланице Уније уживају релативну слободу у погледу националног законодавства. Изузев одређених принципа који морају бити експлицитно или имплицитно уграђени у све прописе свих земаља, за неке области не постоји обавеза јединственог уређивања правним прописима.

Република Србија је почетком 2014. године добила статус кандидата за чланство у Европској унији, и као таква налази се у процесу усклађивања свог правног система са правом Европске уније. С једне стране, Србија ће морати да донесе неке нове прописе које у овом моменту нема. С друге стране, истовремено са доношењем нових, недостајућих прописа Србија ће морати и да неке од својих постојећих прописа измени и допуни, како би их прилагодила праву Европске уније.

У том контексту, може се посматрати и потреба усклађивања српског управног поступка са правом Европске уније. У којој мери се процес усклађивања српских правних прописа са правом Европске уније простире и на основни процесни пропис којим се уређује начин рада државне управе и јавних служби приликом одлучивања у конкретним ситуацијама? Да ли Закон о општем управном поступку одступа од европског права и да ли му је потребно усклађивање са европским правом? Све су то питања на која желимо да дамо одговор у овом тексту.

## **2. О еволуцији управног поступка**

Управни поступак представља за управу оно исто што за судове представљају парнични и кривични поступак. Међутим, кодификација управног поступка је извршена знатно касније од кодификације парничног и кривичног поступка. Наиме, кодификација управног поступка је у правом смислу речи извршена тек почетком 20. века.

Историјски посматрано, Шпанија је још 19. октобра 1889. године донела Закон о основама управног поступка (*Ley de Bases de Procedimiento Administrativo*), који шпански аутори сматрају првом кодификацијом управног поступка у Европи (Puigpelat, 2006: 481). Међутим, макар што неки шпански аутори желе ово да представе као прву кодификацију управног поступка на свету, а тако мисле и неки усамљени француски аутори (Braubant, 1974–1975: 379), ово се ипак не може прихватити као кодификован управни поступак већ само као први процесни пропис којим се регулишу

нека основна питања управног поступка.<sup>1</sup> У том смислу, овај пропис јесте значајан, но, „истина је, међутим, да је тај закон само оквир који је сама управа требало да попуњава својим прописима“ (Langrod, 1959: 75). Наиме, тим законом је предвиђен правни основ који је омогућавао појединим министарствима да уреде процедурална питања својим општим актима и, у том смислу, овај закон је само дефинисао опште оквире у којима су министарства могла да се крећу. Целовит, кодификован управни поступак, у правом смислу речи, у Шпанији је настао тек након другог светског рата, тј. 17. јула 1958. године. Тада је донет Закон о управном поступку, а не о „основама“ управног поступка (*Ley de Procedimiento Administrativo*). Данас је у Шпанији на снази Закон о правном режиму јавне управе и заједничком управном поступку (*Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo*) од 26. новембра 1992. године. Тај пропис представља јединствен пропис који се примењује на читавој територији државе, како у централним органима, тако и у органима управе појединих покрајина Краљевине Шпаније.

Посматрано у правом смислу речи, кодификација управног поступка је по први пут извршена у Аустрији 1925. године. Аустријски Закон о општем управном поступку представља, у ствари, збир од четири закона: Уводни закон за управно-процесне законе, Закон о општем управном поступку, Управно-казнени закон и Закон о административном извршењу. Значај овога Закона је, пре свега, у томе што је то први такав кодекс у свету, али и у његовом квалитету. У питању је целовит пропис процесног карактера, али састављен веома концизно и усклађено (има укупно 93 параграфа, ако се заједно рачунају Закон о општем управном поступку и Закон о административном извршењу). Тај законик је био узор за многе друге земље, па и за предратни југословенски Закон. Након другог светског рата овај Закон је поново проглашен у пречишћеном тексту 1950. године.

Значај првог кодификованог Закона о општем управном поступку био је у томе што је он представљао модел за доношење оваквог процесног прописа у земљама централне и источне Европе, посебно у земљама некадашње Аустроугарске монархије, при чему је занимљиво да је то изостало у другој важној чланици Двојне монархије – Мађарској.

Након Аустрије свој први Закон о општем управном поступку тадашња Чехословачка је донела 1928. године и тај пропис је у време социјалистичког уређења замењен новим прописом, најпре 1955. године, а затим 1960. године. Због промена које су у политичком систему Чехословачке наступиле, нови

---

1 Већ из назива овог прописа („основе“) види се да се ово ипак не може сматрати целовитим, кодификованим управним поступком у правом смислу.

чехословачки Закон о општем управном поступку је донео и одступања од изворног аустријског модела. Нови ЗУП Чехословачке је садржао таква решења која је теорија и управна пракса ове земље негативно оценила, тако да се тек након седам година Чехословачка вратила провереним решењима. Наиме, 1967. године је ова земља донела нови Закон и то се сматра „ренесансом“ класичног управног поступка (Hendrych, 2004: 258). Након раздвајања са Словачком, Чешка република је донела свој нови самостални Закон о општем управном поступку 2004. године, који је и данас на снази. У Словачкој важи и даље Закон из 1967. године, јер је ова земља након раздвајања са Чешком наставила да примењује последњи заједнички Закон о општем управном поступку.

Исте године када и Чехословачка, 1928. године, свој први Закон о општем управном поступку донела је и Пољска. У истоветним околностима, за време совјетске доминације, Пољска је исте године када и Чехословачка, 1960. године, донела нови Закон. Међутим, за разлику од Чехословачке, односно данашње Чешке, Пољска није суштински мењала свој Закон из 1960. године. Тај пропис је још увек на снази, при чему су вршене неке измене и допуне.<sup>2</sup>

Србија је свој први управни поступак добила као чланица тадашње Краљевине Југославије, која је свој Закон о општем управном поступку донела 25. новембра 1930. године.<sup>3</sup> Може се слободно рећи да је први југословенски Закон о општем управном поступку рађен готово у потпуности по аустријском моделу, с тим што се већ на први поглед види да је наш ЗУП имао готово двоструко више чланова од аустријског (176). С једне стране у наш ЗУП су унете бројне одредбе из парничног поступка, с друге стране, за разлику од аустријског прописа, наш Закон о општем управном поступку је у себи објединио и достављање и извршење у исти текст. Наиме, иако чине једну суштинску целину, у Аустрији су то одвојени закони.

Након другог светског рата сви правни прописи донети пре 6. априла 1941. године и за време непријатељске окупације престали су да важе, па тако и Закон о општем управном поступку. Изузетак од тог правила се односио на поједине одредбе ранијих прописа које нису биле у супротности са новим уређењем. Оне су могле да се примењују и надаље, тако да су неке управно-процесне норме из предратног ЗУП-а налазиле своју примену у пракси.

---

2 Последње измене и допуне пољског Закона о општем управном поступку су извршене 2002. године.

3 Први југословенски Закон о општем управном поступку је имао *vacatio legis* од три месеца, тако да је, ступио на снагу 26. фебруара 1931. године.

Први послератни југословенски Закон о општем управном поступку донет је 19. децембра 1956. године. Тај пропис, макар због тога што је донет у новим околностима, представља суштински континуитет у односу на први југословенски ЗУП. Једино што се уочава, то је да су додате нове одредбе које би требало да одражавају промене у политичком систему, тако да је готово удвостручен број чланова. Може се рећи да наш ЗУП спада у групу најобимнијих прописа такве врсте у свету. Карактеристично за овај пропис је, а то је можда и разлог обимности, да су у њему детаљно регулисана не само строго процесна питања већ и питања која се односе на органе овлашћене за вођење поступка, њихову надлежност, овлашћења службених лица, као и административно извршење. У односу на предратни Закон, уочава се да нови ЗУП садржи и општа начела на којима читав пропис почива. Ова „нормативна мода“, настала у периоду социјалистичког уређења, задржана је до данас. Посматрајући одговарајуће стране прописа у овој области, може се констатовати да они немају издвојена начела у уводном делу прописа (са изузетком неких земаља), већ су начела уграђена у поједине норме закона. Наш Закон о општем управном поступку садржи издвојена основна начела на почетку прописа, при чему постоје и начела за чију повреду не постоји никаква санкција. Начела која нису разрађена конкретним нормама закона и чија примена није обезбеђена санкцијом, немају никакву садржину већ представљају пуку декларацију и лепу жељу, а она „начела“ која су конкретизована представљају сувишно нормирање. У страним земљама су начела садржински уграђена у поједине норме прописа и као таква заштићена санкцијом.

Закон о општем управном поступку Југославије је мењан и допуњаван више пута (1965. године, 1977. године, затим 1986. године, па 1996–1997. године и 2001. године). Промене које су вршене имале су за циљ прилагођавање овога прописа променама које су се иначе одвијале у друштву, па и у правном систему (променама из 2001. године су само промењени износи новчаних казни). Након одвајања Црне Горе, самостална Република Србија није донела свој нови Закон о општем управном поступку већ су извршене само мање терминолошке промене у некадашњем југословенском Закону. То је учињено Законом о изменама Закона о општем управном поступку маја 2010. године.<sup>4</sup> Стога се може рећи да се у Србији и данас примењује некадашњи југословенски Закон о општем управном поступку, настао на моделу аустријског Закона о општем управном поступку.

Процес кодификације управног поступка се наставио после другог светског рата. Свој Закон о општем управном поступку су најпре донеле Сједињене Америчке Државе 1946. године, затим једанаест година касније Мађарска.

---

4 „Службени гласник Републике Србије“, број 30 од 7. маја 2010. године.

Мађарска није следила пример Аустрије, иако почива на истој традицији, већ је свој први Закон о општем управном поступку донела тек у доба „социјализма“ 1957. године. Тај пропис је замењен новим Законом који је донет 1981. године и мењан је 1991. године. Потпуно нови Закон о општем управном поступку донет је 2004. године и тај пропис је и данас на снази у овој земљи, при чему су вршене и одређене измене и допуне.

Након Шпаније 1958. године, закон о управном поступку је донео и Израел исте године, а затим су то учинили Норвешка 1967, Швајцарска 1968, Бугарска 1970, Савезна Република Немачка 1976, Луксембург 1978, Финска 1982, Данска 1987. године. У Холандији је 1963. године донет Закон о побијању управних решења, који само делимично одговара ономе што представља управни поступак, док је Општи закон о управном праву (*Algemene wet bestuursrecht*) донет 1992. године, и он у себи садржи управно-процесне норме. У Норвешкој постоји Закон о јавној управи од 1967. године, који обухвата бројне процедуралне норме о начину поступања органа управе. У Шведској је 1971. године донет Управни закон, који се по наслову разликује, али по својим одредбама у потпуности представља управни поступак у правом смислу речи. Закон о управном поступку је донет 1986. године. У Италији је управни поступак кодификован 1990. године, Португалији 1991, а у Грчкој 1999. године. Литванија је 1999. године донела Закон о јавној управи, који у себи садржи и процесне норме (део трећи Закона, члан 19–36, посвећен је управном поступку). Међутим, то није општи управни поступак какав познају друге земље. Један од најдетаљнијих Закона о управном поступку донела је Летонија 2001. године (са изменама и допунама има укупно 385 чланова!). Естонија је свој Закон о управном поступку донела исте године.

Поред држава које имају пропис о управном поступку, без обзира на његов карактер и садржину, постоје и земље које имају одређене процесне прописе који се односе на управу, али ти прописи нису кодификовани, нити су њима обухваћена сва управно-процесна питања. За ове земље се не може рећи да уопште немају прописе о поступању управе, једино то није учињено целовито тако да не постоји читав и кодификован управни поступак. Овој групи припадају Ирска, Велика Британија и друге земље под њеним утицајем, земље Латинске Америке (нарочито оне шпанског говорног подручја) и др. Настале на другачијој правној традицији, ове земље не познају кодификацију управног поступка каква је извршена у Аустрији.

Исто тако, постоје и земље које немају посебне управно-процесне прописе. Представником ове групе се обично сматра Француска, а под француским

утицајем је била и Белгија, мада се и ту у последње време дешавају одређене промене.

Дуго времена се сматрало у Француској да кодификација управног поступка помоћу општих правних правила није могућа, а има чак и ставова да су процесна правила само кочница за управу. Управа се превасходно ангажује на реализацији јавног интереса и тај циљ треба да оствари без обзира на начин. Стога је за ову земљу дуго времена било карактеристично да су постојала једино процесна правила за рад управних судова, али не и прописи о поступању управе. Међутим, било би погрешно ово протумачити као могућност процесне самовоље управе. И у овој земљи већ одавно постоје процесна правила која се односе на рад управе, али су садржана у интерним актима управе, а не у законима. Исто тако, отклањање процесне самовоље се обезбеђује кроз контролу законитости рада управе коју врше судови у управном спору, а нарочито имајући у виду схватања Државног савета о начину поступања управе, која служе као критеријум за контролу. Поред тога, у Француској се у последње време јављају и поједини закони којима се регулишу одређена формална питања рада управе. Тако се Законом од 6. јануара 1978. године о информатици, досијеима и слободама гарантује право приступа грађана свим информацијама у јавним и приватним досијеима, без обзира на то да ли су аутоматски обрађени, о чему одлучује Национална комисија за информатику и слободе. Законом од 17. јула 1978. о слободи приступа управним документима се гарантује право разгледања списа, осим оних који представљају војну и дипломатску тајну или се односе на приватни живот, медицинске досијее и сл., о чему се стара Комисија за приступ управним документима. Ово право је Законом од 3. јануара 1979. проширено и на податке у досијеима депонованим у архивима. Законом од 11. јула 1979. је предвиђена обавеза образложења за велики део управних аката, а Законом од 17. јануара 1986. је регулисано да негативан управни акт мора имати увек образложење, изузев ако би се тиме повредила одређена тајна или законом заштићен јавни интерес. Стога се Француска више не може сматрати земљом у којој уопште не постоје формални закони који се односе на рад управе, мада су то тек први кораци који су још увек далеко од стања које постоји у земљама које су извршиле кодификацију управног поступка (Милков, 2013: 74). Међутим, у Француској се и данас сматра да кодификација управног поступка, онаква каква постоји у Аустрији и земљама које су то учиниле под њеним утицајем, није уопште ни потребна.

### 3. Европска унија и управни поступак

Преглед настанка и развоја управног поступка омогућио нам је да стекнемо истовремено и слику око кодификације управног поступка у Европској унији. Ситуација у погледу управног поступка у Европској унији је таква да не постоји један јединствен модел управног поступка већ земље чланице имају своје посебне прописе о управном поступку, који су међусобно различити. С друге стране, има чак и земаља Европске уније које уопште немају кодификован управни поступак, па чак уопште никад нису ни покушавале да нормативно целовито уреде управно-процесна питања (Француска, Белгија, Уједињено Краљевство).

Током процеса учлањења у Европску унију проверава се да ли постоје разлике по појединим поглављима између законодавства државе кандидата и правних тековина ЕУ, што се остварује кроз поступак аналитичке оцене и прегледа усклађености националног законодавства државе кандидата са правним тековинама Европске уније. Поступак се спроводи посебно за свако поглавље преговора, а од државе кандидата се очекује да покаже да ли ће моћи да у целости усвоји правне тековине ЕУ по појединим поглављима и усклади уочене разлике или ће затражити прелазни период за потпуно усвајање и спровођење након ступања у пуноправно чланство.

Међутим, с друге стране се понекад ова објективна потреба злоупотребљава као оправдање за непотребне измене одређених прописа. У оним случајевима и у оним сферама у којима земље чланице Уније уживају нормативну самосталност, а то се односи на процесне прописе, позивање на усклађивање са правом Европске уније не може да буде окарактерисано другачије него као прикривање иза Уније ради остваривања неких других циљева. Та карактеристика у пуној мери важи за управни поступак.

Европска унија нема овлашћења, формално посматрано, у погледу нормативног уређења управног поступка (Fábián, 2009: 11). То значи да земље чланице Европске уније немају обавезу усклађивања свог управно-процесног законодавства са прописима Европске уније. У том погледу важи принцип „процесне аутономије држава чланица“ (*ibid*, стр. 13), при чему треба констатовати да на нивоу Уније никада није ни била присутна идеја о било каквом јединственом пропису о управном поступку. Истина, не може се порећи да постоје и аутори који прижељкују унификацију управно-процесног законодавства међу земљама чланицама Европске уније, али то за сада ипак представља само жељу, а не и стварност. „Пут ка заједничком европском управно-процесном праву, једном *ius commune euro-раеит*, је закорачен, али је циљ још веома удаљен, уважавајући националне посебности, које почивају на веома различитом развоју држава чланица



у погледу основне структуре и основних принципа њиховог правног система“ (Pünder, 2011: 392). То практично значи да у Европској унији важи примат материјалног права у односу на национално законодавство, али да у процесном смислу постоји аутономија држава чланица.

Суштински посматрано, земље чланице Европске уније имају неке обавезе у погледу управног поступка, али које су више везане за то да и у националном законодавству морају бити заступљена одређена начела. У складу са принципима Европске уније, и у управном поступку треба обезбедити примену два начела, а то су забрана дискриминације и начело ефикасности (Fábián, 2009: 13). Наравно, земље у чијим прописима о управном поступку су ови принципи одавно уграђени, немају обавезу да било шта у вези са овим мењају.

С друге стране, у Европској унији се сматра да у прописима о управном поступку треба да буду заступљена и одређена начела која је утврдио Европски суд правде. То су следећа начела (*ibid*):

- Начело законитости,
- Начело сразмерности,
- Начело супсидијарности,
- Начело непристрасности,
- Начело савесног и потпуног утврђивања чињеница,
- Начело сарадње органа и странке,
- Право представљања и приступа информацијама,
- Начело саслушања,
- Право на приступ подацима о предмету,
- Начело образложења одлуке,
- Заштита података,
- Заштита *bona fide* права.

Међутим, ова начела морају бити поштована у земљама чланицама Европске уније без обзира на то да ли су уграђена у национално процесно законодавство (Thienel, 2002: 65). То значи да постоји примат ових начела без обзира на то да ли су уграђена у национално законодавство. Ова начела се морају у сваком случају примењивати и на то не може да има никакав утицај било које решење у националном законодавству. У случају да ова начела нису експлицитно уграђена у одговарајући национални пропис или да им национална решења у било чему противрече, начела имају примат и морају се примењивати.

#### 4. Управни поступак Србије

Закон о општем управном поступку Републике Србије представља пропис за који се може рећи да је веома квалитетан општи правни акт, како у погледу његове структуре, у номотехничком смислу, тако и у погледу појединих решења у садржинском смислу. Његова структура и садржина испуњавају скоро све оно што се од оваквог прописа очекује. При томе имамо у виду и начела која је утврдио Европски суд правде. Ниједно од дванаест наведених начела није такво да недостаје у нашем Закону о општем управном поступку. Сва та начела су већ уграђена у наш Закон.

Неспорно је, с друге стране, да сваки пропис треба да прати промене које се дешавају у друштву, па се та карактеристика, наравно, односи и на Закон о општем управном поступку. У том смислу, овај пропис би се могао модернизовати у неким деловима, а могли би се отклонити и неки недостаци, односно неке нејасноће, које се јављају у његовом тексту. Било би корисно када би се у овај пропис унела дефиниција управне ствари, која би била у складу са дефиницијом из Закона о управним споровима. У оквиру одредби о правноснажности решења, било би добро предвидети да се у случају одбијања захтева такође не може донети нови акт са другачијом садржином (начело правноснажности), осим ако дође до промене у чињеничном или правном стању. Требало би ванбрачну заједницу изједначити са брачном у погледу разлога за изузеће службеног лица. Исто тако, било би добро унети одредбе које предвиђају савремене начине успостављања контакта органа са странкама преко електронских рачунара, као и коришћење других електронских уређаја (електронски поднесци, да се записник може сачинити и снимањем, да се достављање може вршити и електронским путем, одредбе о благовремености предаје електронског поднеска, као и одредбе о електронском потпису). У одредбе о достављању би се могле унети одређене новине које би обезбедиле ефикаснији поступак достављања и спречиле евентуално избегавање странке да прими писмено које јој је упућено. Требало би предвидети и бољу заштиту података о личности и побољшати положај трећих заинтересованих лица (правних интересената). Наиме, у пракси се често догађа да заинтересована лица уопште немају сазнања о покретању и вођењу управног поступка у којем би могли њихови интереси да буду угрожени. Што се тиче јавних исправа, требало би предвидети да имају временски неограничену доказну снагу ако се односе на чињенице и околности које су по природи непроменљиве. Тиме би требало да се онемогући да органи сваки пут приликом подношења истоветног захтева странке траже поновно подношење већ раније поднетих јавних исправа. У одређеној мери, могле би се побољшати и неке одредбе о правним

средствима. Коначно, од до сада уочених слабости постојећег Закона о општем управном поступку, требало би прецизирати надлежност за спровођење извршења у случају када није могуће да то учини првостепени орган, а није одређено ко је надлежан. Према важећем Закону, ако је посебним прописима предвиђено да првостепени орган не може да спроводи административно извршење, али није истовремено одређено који је орган за то овлашћен, тада извршење спроводи надлежни „државни орган на чијем се подручју налази пребивалиште, односно боравиште или седиште извршеника, ако законом није другачије уређено“ (члан 267, став 2). До Закона из 1996. године било је предвиђено да то ради општински орган управе надлежан за послове опште управе, а у важећем Закону је ово остало нејасно.<sup>5</sup> С обзиром на формулацију, да је то државни орган, могло би се закључити да је то републички орган. Но, ако се има у виду да је то орган чија се надлежност одређује спрам пребивалишта односно боравишта, онда би таква формулација упућивала на закључак да то није републички орган (сви имају пребивалиште на подручју Републике Србије). Стога остаје нејасно који је орган у питању.

Потреба за изменама и допунама Закона о општем управном поступку није потреба која произлази из чињенице да је Србија кандидат за чланство у Европској унији. Све ове неопходне измене могле су бити још одавно учињене и још 2004. године група домаћих и страних стручњака је сачинила Нацрт измена и допуна Закона о општем управном поступку (у виду интегралног текста), али тај текст никада званично није ушао у процедуру. „Нажалост, у тадашњој Србији није постојала воља да се Закону о општем управном поступку дода нови квалитет, да се отклоне неки недостаци и унесу неке неопходне новине. Истина, ни садашњи Закон о општем управном поступку нема много недостатака, али не постоји никакав разлог да се у њему налази макар један једини! Но, залагања стручњака и научника, правних теоретичара, немају никакав значај у ситуацијама када изостане политичка воља“ (Милков, Реформе управно процесног законодавства: 41).

У том смислу, може се рећи да Србија у суштини има Закон о општем управном поступку који не заостаје за просеком земаља чланица Европске уније, а могло би се рећи и да у многим елементима има квалитетније управно-процесно решење од многих чланица Уније. Може се слободно констатовати да постојећи Закон о општем управном поступку Републике Србије није препрека на путу ка Европској унији. Потреба за модернизацијом управног поступка Србије је потреба која је настала првенствено због промена које су у српском правном систему и српском

---

<sup>5</sup> Ни ова норма није мењана изменама ЗУП-а из 2010. године.

друштву настале. Међутим, када се појави политичка воља, онда се уместо доброг и провереног закона, доноси потпуно нови закон, који може да унесе конфузију, проблеме и застоје у раду, па и хаос.

Током 2013. и 2014. године једна група аутора је за потребе министарства надлежног за послове државне управе сачинила текст потпуно новог Закона о општем управном поступку. Тај текст је и формално као предлог утврђен од стране претходне Владе Републике Србије, али није ушао у законодавну процедуру због ванредних парламентарних избора. Посматрајући овај текст, може се слободно рећи да се њиме одступа од свих досадашњих проверених решења, те „да би Србија са оваквим Законом учинила десет корака у странпутицу“ (Милков, 2013: 98). Текст представља комбинацију преузимања решења из хрватског Закона о опћем управном поступку, односно модела ЗУП-а који су створили један немачки и неки хрватски аутори, а који је Хрватска прихватила, при чему су у овај текст уграђени и теоријски ставови једног српског аутора из оквира науке управног права. Ни за једно ни за друго не постоји ваљано оправдање. У Словенији се још увек примењује Закон о општем управном поступку, који представља део заједничког наслеђа, са одређеним изменама и допунама, али уз задржавање старог костура. То Словенији није била никаква препрека да постане пуноправни члан Европске уније. Стога се може једноставно закључити да такав пропис ни Србији не би био препрека за чланство у Унији. Ако и буде донет потпуно нови Закон о општем управном поступку Републике Србије, то сигурно неће бити због усаглашавања са правом Европске уније, већ искључиво ради остваривања неких приватних, појединачних интереса.

## **5. Закључак**

Потреба за усклађивањем српског права са правом Европске уније представља нужност објективне природе и представља битан услов који Србија мора да испуни пре ступања у пуноправно чланство. Као кандидат за чланство у Европској унији Србија се налази у процесу усклађивања прописа са правом Европске уније. Усклађивање права Србије са правом Европске уније је потреба која се јавља у многим областима и свака држава кандидат за чланство у Европској унији мора да усклади своје правне прописе са правним тековинама Европске уније (*Acquis communautaire*). Међутим, та потреба се јавља углавном у односу на материјално-правне прописе, док за управни поступак та обавеза не важи.

Ситуација у погледу управног поступка у Европској унији је таква да не постоји један јединствен модел управног поступка, већ земље чланице

имају своје посебне прописе о управном поступку, који су међусобно различити. С друге стране, има чак и земаља Европске уније које уопште немају кодификован управни поступак, па чак уопште никад нису ни покушавале да нормативно целовито уреде управно-процесна питања.

Србија је четврта земља на свету која је, као саставни део тадашње Југославије, кодификовала Закон о општем управном поступку још 1930. године. Тај пропис је више пута мењан и допуњаван и у пракси се показао као веома квалитетан процесни пропис. Може се рећи да Србија у суштини има Закон о општем управном поступку који не заостаје за просеком земаља чланица Европске уније, а могло би се рећи и да у многим елементима има квалитетније управно-процесно решење од многих чланица Уније. Слободно се може констатовати да постојећи Закон о општем управном поступку Републике Србије није препрека на путу ка Европској унији.

### Литература

Braibant, G. (1974–1975). *Institutions administratives comparées*. Fondation Nationale des sciences politiques fasc. II. Paris

Fábián, A. (2009). The linking points of EU law and the member state's administrative procedure. *Juridical Current*. 2009, Petru Maior University. Tirgu-Mures, Vol. 12. Issue 3

Hendrych, D. (2004). „Das Verwaltungsverfahren in Tschechien“. у: *Vergleichendes Verwaltungsrecht in Ostmitteleuropa*. red. Bernd Wieser/Armin Stolz. Wien

Langrod, G. (1959). La vie administrative à l'étranger – la codification de la procédure administrative non contentieuse en Espagne. *La Revue administrative*. 12e Année. No. 67 (JANVIER FÉVRIER 1959). 74–86

Милков, Д. (2012). *Управно право 2 – управна делатност*. Издавачки центар Правног факултета у Новом Саду

Милков, Д. (2012). Реформе управно процесног законодавства у Србији. *Зборник Радова Правног факултета у Новом Саду*. бр. 4. 33–43

Милков, Д. (2013). Поводом нацрта Закона о општем управном поступку. *Зборник Радова Правног факултета у Новом Саду*. бр. 1. 85–99

Puigpelat, O.M. (2006). Das Verwaltungsverfahren in Spanien: Eine Einführung. *Die Öffentliche Verwaltung, Kohlhammer*. Stuttgart. бр. 20. 841–848

Pünder, H. (2011). у *Allgemeines Verwaltungsrecht*. H.U. Erichsen, D. Ehlers, W. Gruyter

Thienel, R. (2002). *Verwaltungsverfahrenrecht*. Verlag Österreich. Wien

**Dragan Milkov, LL.D.**

Full Professor,

Faculty of Law, University of Novi Sad

### **On the Need to Harmonize the Serbian Administrative Procedure with the EU Law**

#### *Summary*

At the beginning of 2014, the Republic of Serbia has become a candidate for membership in the European Union. As such, it is in the process of harmonizing its legal system with the EU legislation. On the one hand, Serbia will have to make some new regulations which are currently missing. On the other hand, along with the adoption of the new (missing) regulations, Serbia will have to amend or supplement some of the existing regulations, in order to make them comply with the EU law.

In this context, we may observe the need to harmonize the Serbian administrative procedure with the EU legislation. The key issue is to which extent the process of harmonizing the Serbian regulations with the EU law extends to the basic administrative procedure regulations governing the work of public administration and public services in deciding on particular cases. Does the General Administrative Procedure Act diverge from the EU law and does it have to be harmonized with the EU law?

EU member states are not obliged to harmonize their administrative procedure legislations with EU regulations as the applicable principle in this respect is the principle of procedural autonomy of each Member State. Moreover, there are member states that do not have a codified administrative procedure. On the other hand, there are significant differences among the EU member states which have codified their administrative procedures. Some countries have regulated only general procedural issues, while other countries have enacted detailed administrative procedure acts.

Serbia has had the General Administrative Procedure Act since 1930 (as a member of the former Yugoslavia) and this legislative act falls into the category of high-quality procedural laws. All the principles established by the European Court of Justice are already built into the current Serbian General Administrative Procedure Act. Therefore, Serbia has a legislative act which is by no means inferior to those enacted in many EU member states; moreover, the quality of some administrative procedure solutions may be said to be superior to the legal solutions enacted in many EU member states. Therefore, we may conclude that the existing General Administrative Procedure Act of the Republic of Serbia is not an obstacle on the road to the European Union.

**Key words:** Administrative Procedure, EU Law, Harmonization.