

*Др Драган Милков, редовни професор  
Правног факултета у Новом Саду*

## РЕФОРМЕ УПРАВНО-ПРОЦЕСНОГ ЗАКОНОДАВСТВА У СРБИЈИ<sup>1</sup>

**Сажетак:** Србија је као чланица тадашње Краљевине Југославије имала Закон о општем управном поступку још од 1930. године, свега пет година након Аустрије која је, као прва земља на свету, кодификовала управни поступак 1925. године. Тај пројекат је важио до краја друге светске ратне, а социјалистичка Југославија је свој први Закон о општем управном поступку донела 1956. године. Закон из 1956. године је више пута мењан и допуњаван, али ниједном суштински. Уместо тога, вршене су мање измене и допуне овог Закона, најчешће терминолошког карактера. Штавише, и важећи српски Закон о општем управном поступку је, суштински посматрано, тај исти пројекат, уз незнатне измене.

**Кључне речи:** управа, управно-процесно законодавство, управни поступак.

### 1. Уводне напомене

Једно од правно-техничких обележја норми које чине изворе управног права представља и динамичност. Наиме, норме управног права се веома често мењају и то толико често да се извори ове гране правног система мењају више пута годишње. Међутим, та карактеристика важи за материјално-правне изворе управног права, док се то не односи и на формалне, процесне изворе. Наиме, процесни извори управног права поседују много већу стабилност од материјалних извора и ако се може установити

---

<sup>1</sup> Рад је посвећен пројекту „Теоријски и практични проблеми стварања и примене права (Србија и ЕУ)“, чији је носилац Правни факултет у Новом Саду.

нека статистичка правилност, онда се може рећи да се промене Закона о општем управном поступку дешавају у просеку једном у деценији. При томе, треба истаћи и то да су промене Закона о општем управном поступку релативно малобројне, а да се у суштину овог прописа није много дирало. У том смислу, може се слободно рећи да је данашњи Закон о општем управном поступку са мањим изменама и допунама на снази практично од 1930. године. Промене које су вршене у овом пропису биле су условљене углавном променама у политичком и правном систему земаља у чијем саставу је Србија била, све до поновног настанка самосталне српске државе.

## 2. Историјски преглед

### 2.1. *Настањак Закона о општем управном поступку*

Након првог светског рата Србија је као независна земља ушла у заједничку државу јужних Словена, Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, која је од 1929. године променила своје име у Краљевину Југославију. С обзиром на велики политички и правни утицај Аустро-Угарске монархије, чији правни систем је чак чинио и део права делова заједничке јужно-словенске државе, није необично да је први југословенски Закон о општем управном поступку донет веома брзо након Аустројског закона и да је у великој мери рађен по његовом узору.

Кодификација управног поступка је по први пут извршена у Аустрији 1925.<sup>2</sup> године. Велику заслугу за примат Аустрије у доношењу првог систематског и заокруженог прописа о управном поступку има, с једне стране, правна пракса аустријског Врховног управног суда. Наиме, У Аустрији је управни спор уведен релативно рано. Његови корени се виде још од Уставног закона о судској власти из 1867. године, којим је било предвиђено да појединац који сматра да су му одлуком управне власти повређена каква права може заштиту остварити пред управним судом (члан 15).<sup>3</sup> Но, до реализације ове начелне одредбе дошло је тек 1875. године када је донет посебан Закон о управном суду. Тим законом је образован аустријски управни суд који је почео да врши своју делатност 1876. године, а она се протезала на читаво царство. Након престанка Аустроугарске монархије,

---

<sup>2</sup> У правној теорији се јавља и усамљено мишљење француског аутора Ги Бребана које одудара, од схватања готово свих аутора управног права, који прихватају примат Аустрије у кодификацији управног поступка. Наиме, овј аутор је сматрао да је први општи процесни закон донела Шпанија 1889. године (Guy Braibant, *Institutions administratives comparées*, Fondation Nationale des sciences politiques fasc. II, Paris, 1974-1975., стр. 379).

<sup>3</sup> Ближе о овоме Драган Милков, *Управно право III – Контрола управе*, Издавачки центар Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад, 2011., стр. 57.

законом из 1919. године је формиран нови Управни суд за подручје Републике Аустрије, који је у односу на стари закон као једину новину садржао другачији начин избора судија. У свим осталим елементима се примењивао и надаље закон из 1875. године. Штавише, према Закону о управном суду Аустрије, овај суд је, између осталог, био надлежан и да поништава одлуке управе због недостатака у поступку доношења. Са друге стране, веома значајна су била и достигнућа истакнутих аустријских правних теоретичара, од којих је несумњиво највећи утицај на кодификацију извршио Тецнер (Friedrich Tezner). Тецнер је анализирао праксу аустријског управног суда, који је због непостојања кодификованог управног поступка, сам морао да формулише одређена процесна правила. Систематску анализу рада Управног суда Тецнер је објавио 1896. године под насловом „Приручник аустријског административног поступка“, а 1922. је објавио прво издање књиге „Аустријски административни поступак“. Те књиге и пракса аустријског Управног суда, били су од великог утицаја на кодификацију управног поступка.

Аустријски Закон о управном поступку се састоји, у ствари, од четири закона: Закона о општем управном поступку, Управно-казненог закона, Закона о административном извршењу и Уводног закона за управно-процесне законе. Након другог светског рата овај Закон је поново проглашен у пречишћеном тексту 1950. године. 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.

Примером Аустрије кренуле су, најпре, суседна Чехословачка 1928. године, затим Пољска исте године, а 25. новембра 1930. године Закон о општем управном поступку је донела и Краљевина Југославија (ступио на снагу 26. фебруара 1931.).

Посматрајући први југословенски Закон о општем управном поступку из 1930. године, може се рећи да је рађен у великој мери по аустријском узору. Први пројекат овога Закона припремио је познати хрватски аутор професор Иво Крбек. Тај пројекат је, са одређеним изменама и допунама, усвојен 9. новембра 1930. године, а објављен 25. новембра са ступањем на снагу протеклом три месеца од објављивања. Мада је рађен по аустријском моделу, већ на први поглед се уочава да је југословенски ЗУП имао готово двоструко више чланова од аустријског (176). Разлог за овакво повећање налази се у томе што је југословенски законодавац унео у управни посту-

пак бројне одредбе парничног поступка. У том смислу, може се рећи, а то важи и данас, да се у Закону о општем управном поступку налазе многе норме које су више примерене природи парничног, а мање управног поступка. Промене које су вршене у Закону о општем управном поступку донеле су не само увећавање броја чланова, већ и уношење нових норми рађених по узору на парнични поступак.

## *2.2. Период њосле Другој свейској ратѡ*

Југословенски Закон о општем управном поступку из 1930. године формално је важио до Другог светског рата. После Другог светског рата, стварањем новог политичког уређења, прекинуло се са континуитетом у односу на раније прописе. На основу Закона о неважности правних прописа донетих пре 6. априла 1941. године и за време непријатељске окупације (Сл. лист ФНРЈ број 86/46) сви правни прописи су престали да важе, па тако и Закон о општем управном поступку. Но, поједине одредбе ранијих прописа, које нису биле у супротности са новим уређењем, могле су да се примењују и надаље, тако да су неке управно-процесне норме из предратног ЗУП-а налазиле своју примену у пракси. Поред тога, овај процесно-правни вакуум (од ослобођења до 1956. године у Југославији није постојао Закон о општем управном поступку) је био попуњаван и нормама неких посебних прописа (то се пре свега односи на Закон о народним одборима из 1952. године).<sup>4</sup>

Формално-правну празнину у погледу постојања процесног прописа којим се уређује начин рада приликом одлучивања у управним стварима Југославија је попунила тек једанаест година након краја Другог светског рата. Наиме, први послератни југословенски Закон о општем управном поступку донет је 19. децембра 1956. године. Ако се овај пропис упореди са предратним, може се рећи да су многе раније одредбе преузете и да су додате нове које треба да одражавају промене у политичком систему. Стога је у послератном Закону готово удвостручен број чланова (303 према 176), тако да је по свом обиму и садржини постао најразвијенији пропис 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 (покретање и ток поступка, општење органа и странака, утврђивање чињеница, доказивање и сл.), 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,

---

<sup>4</sup> в. Драган Милков, *Управно право II – управна делатност*, Издавачки центар Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад, 2012., стр. 72.

којима се још више наглашавају циљеви управног поступка, а то су потпуна заштита законитости и заштита права странака\*. Истовремено, као што је већ речено, у Закон о општем управном поступку је унет већи број норми примеренијих парничном, него управном поступку.

Закон о општем управном поступку из 1956. године је, суштински посматрано, важио у континуитету све до данас. Све што је чињено у међувремену, тиче се само уношења одређених измена и допуна. Никада није донет суштински нов Закон о општем управном поступку, а то се односи и на данашњи важећи Закон Републике Србије.

Измене и допуне Закона о општем управном поступку су по правилу следиле након доношења нових устава југословенске државе. Међутим, за разлику од устава, који јесу били скоро увек заиста нови, у суштинском смислу, Закон о општем управном поступку је само у мањем броју чланова мењан и допуњаван, али је увек задржавао своју суштину. Прве измене и допуне су вршене 1965. године (након доношења Устава из 1963. године), друге промене су биле 1977. након доношења чувеног Устава из 1974. године. Тим Уставом је у Социјалистичкој Југославији уведено самоуправљање и друштвена својина. У том смислу, одговарајуће промене су извршене и у Закону о општем управном поступку. Последње измене и допуне Закона о општем управном поступку пре распада заједничке државе извршене су 1986. године. Те промене су обухватиле свега 17 чланова и односиле су се на нормирање обавеза органа који води управни поступак у случају недоношења решења у законом предвиђеном року, на доказна средства, правна средства и на новчане казне.

### *2.3. Период након распада Југославије*

Почетком деведесетих година отцепљењем најпре Словеније, затим Хрватске, Босне и Херцеговине и Македоније престала је да постоји некадашња заједничка држава Југославија. Србија и Црна Гора су наставиле да живе у заједничког држави која се најпре звала Савезна Република Југославија, у периоду од 1992. до 2003. године, а затим, наговештавајући дефинитивну судбину заједнице, Србија и Црна Гора. Коначно, и Црна Гора се отцепила од Србије маја 2006. године.

Политичке промене које су вршене у карактеру државе у којој се налазила Србија, нису имале своје директне последице на Закон о општем управном поступку. Најпре су вршене промене овог прописа 1996-1997. године које се могу доводити у везу са Уставом Савезне Републике Југославије из 1992. године. Тек четири (пет) година након доношења Устава,

---

\* Што су уједно иједни од циљева контроле органа управе. в. Љубомир Стајић, Контрола полиције и служби безбедности, Издавачки центар Правног факултета у Новом Саду, 2012.

извршене су промене у Закону о општем управном поступку и то углавном термилошке природе. За ове измене и допуне је везан и један куриозитет, који није баш типичан за савремено законодавство. Наиме, тадашња скупштина Савезне Републике Југославије је била дводома и за усвајање прописа је било потребно да буде прихваћен у оба већа. Догодило се то да је у Већу Република усвојен један текст Закона о општем управном поступку, а у Већу грађана је усвојен други текст! Према тадашњем члану 92 Устава СРЈ, када није усаглашен текст привремено се примењује текст закона који је усвојен у Већу грађана. Тај текст остаје на снази до коначног усвајања у оба већа, а најдуже годину дана од почетка његове примене. Ако дотле не може да се усвоји закон у истом тексту у оба већа, долази до распуштања Скупштине. Текст усвојен у већу грађана је објављен у „Службеном листу СРЈ“, број 55 од 19. новембра 1996. године, а ступио је на снагу 19. децембра 1996. године. После тога, усаглашен текст је усвојен у оба већа јула 1997. године, а објављен је у „Службеном листу СРЈ“ број 33 од 11 јула 1997. године.

Промене Закона о општем управном поступку из 1996 (1997.) године служиле су углавном томе да се овај пропис термилошки прилагоди новој држави, односно новом уставном и правном систему. У том смислу, могло би се начелно рећи да су ове измене и допуне имале за циљ прилагођавање овога прописа променама које су се иначе одвијале у друштву, па и у правном систему.

Изменама и допунама Закона о општем управном поступку из 2001. године су само промењени износи новчаних казни.

#### *2.4. Ујравни јосиујак у самосјалној Србији*

Већ за време постојања државне заједнице Србија и Црна Гора, Уставном повељом је било предвиђено да републике чланице треба да донесу своје сопствене прописе о управном поступку. Тиме је напуштен дуго важећи принцип да је материја управног поступка у федералној надлежности. Ниједна република некадашње Југославије није имала свој сопствени Закон о општем управном поступку, већ је на снази био један заједнички савезни пропис. Тако се догодило да и данас међу прописима о управном поступку држава чланица некадашње Југославије још увек постоји велика сличност.

У складу са Уставном повељом, Црна Гора је искористила своје право и донела сопствени Закон о општем управном поступку 2003. године.<sup>5</sup> Србија то није учинила, већ је у њој и даље важио стари југословенски Закон, а на основу члана 20 Закона за спровођење Уставне повеље државне Срби-

---

<sup>5</sup> „Службени лист Републике Црне Горе“, број 60/2003.

ја и Црна Гора.<sup>6</sup> Наиме, некадашњи југословенски Закон о општем управном поступку је наставио да се примењује у Србији до доношења њеног сопственог Закона. При томе, треба истаћи да Србија ни након одвајања Црне Горе 2006. године, сада као самостална држава Република Србија, није донела свој нови Закон о општем управном поступку, већ је требало да прођу четири године па да се изврше само мање термилошке промене у некадашњем југословенском Закону. То је учињено Законом о изменама Закона о општем управном поступку маја 2010. године.<sup>7</sup>

Србија је као по правилу увек каснила са променама прописа и нерадо се растајала од старих правних аката. То је био случај и са Законом о општем управном поступку. Још 2004. године је група домаћих и страних експерата израдила за потребе тадашњег Министарства за државну управу и локалну самоуправу нацрте нових Закона о општем управном поступку и Закона о управним споровима.

У нацрту Закона о општем управном поступку из 2004. године унете су бројне суштинске новине, које су требале да побољшају овај пропис и да отклоне неке недостатке који у њему постоје. Поред термилошког усклађивања са насталим политичким и правним променама, у овом Нацрту је по први пут била дата дефиниција управне ствари, додате се начелне одредбе о немогућности изјављивања жалбе ако нема другостепеног органа, као и о начелном праву на жалбу у случају ћутања управе. У оквиру начела правноснажности по први пут је нормирано 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. Према Нацрту, ванбрачна заједница је била изједначена са брачном у погледу разлога за изузеће службеног лица, унете су одредбе које предвиђају савремене начине успостављања контакта органа са странкама преко електронских рачунара, као и коришћење других електронских уређаја. Тако су предвиђени 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 Нацрт је унета нова одредба којом је предвиђено да се не може ускратити разгледање делова списа који се воде као поверљиви, ако су употребљени као основ за одлучивање, а у одредбе о достављању су унете бројне новине које су требале да омогуће ефикаснији поступак достављања и спрече евентуално избегавање странке да прими писмено које јој је упућено. Одредбе Закона, да странка може остварити право на надокнаду трошкова поступка само ако су били оправ-

<sup>6</sup> „Службени лист Србије и Црне Горе“, број 1/2003.

<sup>7</sup> „Службени гласник Републике Србије“, број 30 од 7. маја 2010. године.

дани, је изостављена у Нацрту, а по први пут је било изричито нормирано када се сматра да не постоје услови за покретање поступка, као и у којим случајевима се управни поступак прекида. У Нацрту је по први пут била предвиђена заштита података о личности, тако што је регулисано да се подаци о личности могу прибавити само ако је то дозвољено законом или ако се сагласи странка, односно лице на које се подаци односе\*. Исто тако, према тексту Нацрта, побољшан је положај трећих заинтересованих лица (правних интересената), тако што је предвиђена обавеза органа да из позове да учествују у поступку, као и рок за жалбу у року од 90 дана од достављања странци ако им није признато својство заинтересованих лица. По први пут је нормирано да јавне исправе имају временски неограничену доказну снагу ако се односе на чињенице и околности које су по природи непроменљиве, што је тек знатно касније уређено другим прописима. Тиме је требало да се онемогући да органи сваки пут приликом подношења истоветног захтева странке траже поновно подношење већ раније поднетих јавних исправа. У Нацрту је прецизиран поступак у случају доношења сложених управних аката, а по први пут је изричито нормирано да се додаци (услов, рок, налог) смеју уносити у решење само ако је то изричито предвиђено законом. Прецизирано је да рок за доношење решења важи само у оним случајевима када се решење доноси по захтеву странке а за разлику од ранијег Закона, рокови су одређени на дане, при чему је за првостепено решење предвиђен рок од 30 дана у скраћеном поступку и 90 дана ако се води испитни поступак. Рок за доношење другостепеног решења је био усклађен са Законом о управним споровима, тако да је требало да износи 60 дана, а не два месеца како је још увек предвиђено у важећем ЗУП-у, што је још увек у супротности са Законом о управним споровима (тамо је предвиђено 60 дана). Изричито је било наведено да се жалба може изјавити због било које повреде материјалног закона, повреде процесног карактера или повреде надлежности, што се у важећем Закону само имплицитно налази. У погледу ванредних правних средстава било је предвиђено да повреда правила о праву на употребу језика није аутоматски разлог за понављање, него само ако је то било од битног утицаја на одлучивање, било је прецизирано у оквиру поништавања по праву надзора да је реч о кривичном делу принуде, изнуде или уцене, док је код оглашавања решења ништавим било предвиђено да је накнадни пристанак странке могућ само ако су иначе били испуњени услови да поступак буде покренут по њеном захтеву.

---

\* Детаљније о праву на заштиту података о личности види у: Љубомир Стајић, *Контрола полиције и служби безбедности*, Издавачки центар Правног факултета, Новом Саду, 2012., стр 30–32.



За разлику од важећег Закона, чије су одговарајуће одредбе потпуно нејасне, било је прецизирано да извршење решења спроводи орган локалне самоуправе у случајевима 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>8</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.

У погледу извршења новчаних казни у Нацрту је било предвиђено да то чине органи надлежни за извршење прекршајних новчаних казни, као и да органи локалне самоуправе спровode принудне мере за потребе недржавних субјеката који воде управни поступак.

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.

### **3. Уместо закључка**

Закон о општем управном поступку је по први пут кодификован у Аустрији 1925. године. Србија је у то време била чланица Краљевине Југославије, која је као четврта држава на свету донела свој Закон о општем управном поступку 1930. године. Тај пропис је формално важио до краја Другог светског рата, а први послератни пропис је усвојен 1956. године.

Закон о општем управном поступку представља процесни пропис који је показао велику стабилност и чврстину. Чак и данас прописи о управном поступку држава бивших чланица СФР Југославије имају велике

---

<sup>8</sup> Ни ова норма није мењана изменама ЗУП-а из 2010. године.

сличности. Овај пропис је, слободно се може рећи, суштински преживео и надживео све политичке турбуленције и правне промене које су се дешавале на овим просторима.

У тексту у којем је усвојен 1956. године, у тадашњој социјалистичкој Југославији, Закон о општем управном поступку је наставио да живи све до данас. Србија је имала прилику да донесе свој нови Закон, којим би се неке ствари и суштински промениле, али она ту прилику није искористила. Шта више, током 2004. године урађен је и нацрт новог Закона о општем управном поступку Србије, међутим, тај текст никада није званично ни ушао у законодавну процедуру.

*Dragan Milkov, Ph.D., Full Professor  
Faculty of Law Novi Sad*

## **Reforms of the Administrative-procedural Legislation in Serbia**

### *Abstract*

Serbia as a member of the Kingdom of Yugoslavia had the Law on General Administrative Procedure since 1930, only five years after Austria who was the first country in the world which codified administrative procedure 1925. This Law was applicable till the end of the World War II. A socialist Yugoslavia adopted its first law on general administrative procedure in 1956. This Law was amended several times, but never substantial. Instead, they carried out minor changes and amendments to this Act, mostly concerning only terminology.