

Dr Stevan LILIC,
profesor Pravnog fakulteta
u Beogradu

UDK 35.342.37 (497.11)
(25. V 1992)

UPRAVA U PARLAMENTARNOM SISTEMU PODELE VLASTI I USTAV SRBIJE

U radu se na kritički način razmatra uloga i položaj uprave u sistemu podele vlasti, kako sa stanovišta uloge i položaja uprave u »post-komunističkom« sistemu vlasti, tako i sa stanovišta pravnog statusa uprave o odnosu na nov Ustav Republike Srbije i novo zakonodavstvo. Preobražaj uprave dobija poseban značaj kada je potrebno utvrditi jasne programske ciljeve na osnovu kojih bi se u reformskoj i razvojnoj politici mogla odabrati opcija za model uprave koji stvarno odgovara savremenim svetskim standardima i koji je stvarno kompatibilan sa sistemom podele vlasti kako ga definišu evropska i svetska politička i pravna tradicija i praksa. U radu se daje analiza položaja uprave u odnosu na načelo podele vlasti u ustavnom sistemu Srbije i konstatuje da uloga uprave nije konsekvantno sprovedena u skladu sa opštim tradicionalnim standardima i praksom podele vlasti.

»Rečeno je da su posle starih Grka i Rimljana ljudi učinili svega dva iznalaska u oblasti političke veštine: jedan je predstavnička vlada, a drugi federalizam. Oba su iznalaska proizvod anglosaksonskog duha.«

Slobodan Jovanović¹

¹ Slobodan Jovanović, *Američki federalizam*, Biblioteka »Politika i društvo«, Beograd 1939, str. 5.

I. UVOD

1. Ukoliko se »predstavnička vlada« razume u smislu »parlamentarizma« i poveže sa koncepcijom podele vlasti, može se u tom kontekstu uzeti u razmatranje i uloga i položaj uprave. Za naše prilike, uloga i položaj uprave u sistemu podele vlasti danas su veoma aktuelni, kako sa stanovišta uloge i položaja uprave u »post-komunističkom« sistemu vlasti, tako i sa stanovišta pravnog statusa uprave, posebno imajući u vidu nov Ustav Republike Srbije i novo zakonodavstvo.

2. Strukturalne transformacije savremenog društva po pravilu počinju, ali se ne završavaju samo na reformama u ekonomskom i političkom sistemu. Efikasno rešavanje strukturnih disproporcija jedne složene društvene zajednice u postsocijalističkoj transformaciji pretpostavlja ne samo savremene reformske zahvate u oblasti privrednog, pravnog i političkog života, već i odlučno zalaganje za savremene orijentacije u strukturalnoj transformaciji organizacije i rada uprave. Niz indikatora (neefikasnost u radu, političko nasleđe, nezadovoljavajuća stručnost, enormni troškovi, nizak tehnološki nivo itd.), nedvosmisleno ukazuju da su se i u našim uslovima stekle sve okolnosti za otvaranje, razmatranje i rešavanje osnovnih pitanja u vezi sa ulogom i položajem uprave u ustavnom sistemu podele vlasti post-socijalističke Srbije.

3. U tom kontekstu, javljaju se i pitanja vezana za preobražaj i reformu uprave koja dobijaju poseban značaj kada je potrebno utvrditi jasne programske ciljeve na osnovu kojih bi se u reformskoj i razvojnoj politici mogla odabrati opcija za model uprave koji *stvarno* odgovara savremenim svetskim standardima i tendencijama i koji je *stvarno* kompatibilan sa sistemom podele vlasti kako ga definišu evropska i svetska politička i pravna tradicija i praksa. Iz ovih razloga, pri razmatranju pitanja u vezi sa upravom, posebno u našim uslovima, treba naročito ozbiljno uzeti upozorenje »da je onaj ko se bavi upravom, u opasnosti da ga zbune njeni ciljevi, organizacioni principi i pravna pravila, i da ga lako mogu zavarati zamisli, formulacije i opsesivne iluzije, iza kojih može stajati uverljivost ideologije, a da skoro uvek nedostaje mogućnost suštinske provere postavljane teze, jer nedostaju činjenice«.²

4. Razmatrajući problematiku o upravi, načela podele vlasti i novog ustavnog sistema Srbije, posebno se postavljaju tri nužna pitanja: a) teorijsko — od kojeg se referentnog modela upravnog sistema polazi; b) konceptualno — koji je modalitet načela podele vlasti prihvaćen u post-socijalističkom ustavnom sistemu Srbije, i c) analitičko-praktično: usklađenost stvarnog stanja sa normativnim pretpostavkama novog ustava i zakonodavstva.

² Eugen Pusić et alia, *Uprava i društvo*, Zagreb 1987, predgovor.

II. REFERENTNI MODELI UPRAVNOG SISTEMA

1. Iskustva i dostignuća razvijenih zemalja nedvosmisleno ukazuju da se savremenim upravnim sistemom ne može smatrati model uprave koji je koncipiran kao *aparatus vlasti*, niti da se savremeni upravni sistem može projektovati kao normativnopravni model *autoritativnih administrativnih struktura i procedura*. Istovremeno, iskustva zemalja suočenih sa razvojnim teškoćama takođe nedvosmisleno ukazuju da su autoritativni administrativni modeli iscrpili svoje organizacione, funkcionalne, tehnološke i finansijske mogućnosti, čime postaju praktično neupotrebljivi za savremene potrebe. Na ove okolnosti naročito ukazuje dinamika razvoja uprave u evropskim zemljama u poslednjih dvadesetak godina. Posebno ilustrativna je aktuelna situacija u postsocijalističkim zemljama centralne i istočne Evrope, u kojima nestaju čitava područja pod posebnim administrativnim režimima regulacije (npr. administrativna ograničenja slobode kretanja, nastanjivanja i prelaska granice; carinske, monetarne i trgovinske restrikcije itd.).

2. Za razliku od prevaziđenih modela uprave kao *aparatus vlasti*, savremeni upravni sistemi, kao kompleksni sistemi ljudske saradnje,³ ne mogu se koncipirati (niti se njima može delotvorno upravljati), samo na osnovu pozitivističkog pristupa i normativističke dogmatike. Ovo iz razloga što su upravni sistemi realni i otvoreni dinamički sistemi, a ne zatvorene i apstraktne misaono-logičke pravne konstrukcije. Tzv. državnopravni pristup, koji upravu vidi kao deo državnog *aparatus* sa osnovnim zadatkom da vrši *upravnu vlast*, nastao je u Nemačkoj u drugoj polovini prošlog veka, da bi praktično već posle Prvog svetskog rata bio napušten. Ovaj pristup upravi, međutim, stavljen u kontekst tzv. klasne suštine države i prava, naročito dolazi do izražaja u Sovjetskom Savezu krajem tridesetih, a puni zamah dobija tokom četrdesetih i pedesetih godina ovog veka. Istovremeno, model uprave kao *aparatus vlasti* (nazvan model »državne uprave«), biva prihvaćen i u drugim socijalističkim zemljama, uključujući i našu. Ilustracije radi, evo kako se uprava određuje u vodećem sovjetskom udžbeniku tog vremena (koji je svojevremeno korišćen i kod nas): »Uprava je (...) manifestacija vlasti koja u sebe uključuje prikupljanje poreza, političku represiju (progonstva i izgnanstva, hapšenja i t. sl.), upravljanje vojskom, organizaciju špijunaže i kontrašpijunaže itd.«⁴ Ovakav pristup (tj. da je upravna funkcija manifestacija političke vlasti), međutim, napušta se i u samom Sovjetskom Savezu: »Prema tome, nisu svi odnosi u oblasti javne uprave konstruisani po modelu vlasti i subordinacije.«⁵ Ono što je, međutim, posebno indikativno jeste da

³ Uporedi: Eugen Pusić, *Upravni sistemi I i II*, GZH, Zagreb 1985.

⁴ A. I. Denisov, *Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1949, str. 165.

⁵ Uporedi: Kolektiv autora, *Uvod u sovjetsko pravo*, Akademija nauka SSSR, Institut za državu i pravo (na španskom), Moskva 1988, str. 127.

se u radovima pojedinih naših autora iz ove oblasti ne polazi samo od autoritativnog modela uprave, već se izričito zalaže za vraćanje okvira proučavanja uprave za skoro čitav jedan vek unazad: »Upravno pravo bi se moglo definisati kao skup pravnih normi koje regulišu organizovanje, vršenje i kontrolu upravne vlasti. (...) Svođenje materije u ovakve okvire znači vraćanje *upravnog prava na onu sadržinu iz koje je bilo izvedeno u vremenu razvijanja državnog kapitalizma u građanskom društvu* (podvukao S. L.).«⁶

3. Modeli uprave koji danas preovlađuju u razvijenim zemljama (posebno evropskim), proizlaze iz koncepcije *socijalne funkcije* uprave i njene delatnosti.⁷ Prema ovom pristupu, u uslovima razvijenog materijalnog i kulturnog društvenog razvoja, država i državna vlast se transformišu od aparata vlasti i prinude u organizaciju sa socijalnom funkcijom pružanja javnih usluga građanima i obavljanja javnih službi (obrazovanje, socijalna politika, zdravstvena zaštita, naučna istraživanja, zaštita prirode, privredni razvoj itd.). U vršenju socijalne funkcije dolazi do tzv. preobražaja javne vlasti u javnu službu, odnosno do preobražaja uprave iz modela »državne« u model »javne uprave«. Polazeći od ovoga, u teoriji i praksi razvijenih zemalja posebno se ističe da se »savremena uprava mora razumeti kao posledica koncepta države koja pruža javne usluge (čime se) javne službe i javna uprava poistovećuju. (...) Prema tome, savremeni ustavni sistemi prvenstveno počivaju na konceptu države kao organizacije koja pruža javne usluge.«⁸

4. Iskustva i dostignuća razvijenih zemalja sa parlamentarnom demokratijom i tržišnom privredom potvrđuju da se savremeni upravni sistemi ne mogu svesti na *skup normi* (tj. na zakone i propise) koji regulišu upravu, pogotovu ne na skup normi koji regulišu državnu upravu. Ovo iz razloga što su upravni sistemi složeni i dinamički društveni sistemi *društvene regulacije*⁹ koji, pored pravnog, karakterišu brojni funkcionalni, organizacioni, tehnološki, psihološki, etički i drugi elementi. Otuda proizlazi da svaki savremeni projekat strukturalne transformacije uprave mora početi od modela *uslužno orijentisane javne uprave* (*service oriented public administration*) kao svoje konceptualne osnove.¹⁰

5. Koncept pravne države (*Rechtsstaat*) i princip vladavine prava (*rule of law*) velike su tekovine evropske i svetske civilizacije.¹¹

⁶ Pavle Dimitrijević, Ratko Marković, *Upravno pravo — I*, Službeni list SFRJ, Beograd 1986, str. 217—218.

⁷ Uporedi: Leon Digi, *Preobražaji javnog prava*, Geca Kon, Beograd 1929.

⁸ David Rosenbloom, *Public Administration and Law*, New York — Basel 1982, str. 3—4.

⁹ Uporedi: Eugen Pusić, *Društvena regulacija*, Globus, Zagreb 1989.

¹⁰ Uporedi: Nikola Stjepanović, Stevan Lilić, *Upravno pravo*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd 1991, str. 140—151.

¹¹ Uporedi: Zbornik radova *Pravna država*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd 1990; Zbornik radova *Pravna država — poreklo i budućnost jedne ideje*, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd 1991.

U odnosu na upravu, poseban značaj pravne države je u tome što obezbeđuje legalitet (zakonitost) upravnih odluka. Bez pravne države nezamisliv je svaki savremeni upravni sistem. Kao tvorevina XIX veka, koncept pravne države podrazumeva normativistički model uređenja društvenih odnosa, prema kojem se zakonima i drugim opštim aktima (naročito upravnim propisima) propisuju pravila društvenog ponašanja. Međutim, koncept pravne države u svom izvornom vidu (tj. da je neki postupak opravdan samim tim što je u skladu sa nekim propisom) danas ne bi mogao biti ostvaren bez velike opasnosti po opšte demokratske tekovine (dovoljno je samo pomenuti nacističke i rasističke režime) i međunarodno prihvaćene standarde ostvarivanja i zaštite ljudskih sloboda i prava građana.¹² Iz tih razloga, pravna država danas ne može predstavljati cilj, već samo *nužnu pretpostavku* za vladavinu prava, ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti, pravde i pravičnosti.

6. Za razliku od tradicionalnog koncepta pravne države, prema kojem državna vlast stiče legitimitet samim svojim postojanjem,¹³ odnosno prema kojem su državni postupci legitimni (opravdani) samim tim što su legalni (doneti po propisu), savremene koncepcije legitimiteta polaze od koncepta da postupci države i delovanje uprave mogu steći svoj legitimitet samo odgovarajućim delanjem. Prema tome, neki postupak *ne postaje legitiman samim tim što ga je preduzela država*, odnosno uprava, već se opravdanost svakog postupka mora ceniti i po osnovu njegove sadržine (npr. da li vređa osnovne ljudske slobode, dostojanstvo ličnosti itd.). S obzirom na veliki uticaj koji je francuska pravna misao imala u Srbiji, evo, primera radi, jedno karakteristično savremeno francusko gledište: »*Legitimitet vlasti ne može se više tražiti u njenom nastanku, već u njenom delanju*« (podvukao S. L.). Ovaj obrnuti red posmatranja ne samo da stavlja pod veliku sumnju tradicionalna pravna stanovišta o odnosu prava i uprave, već u značajnoj meri menja opšti pogled na upravu. Javna uprava prestaje biti sluškinja unapred postavljenog pravnog poretka i postaje pokretač društvenih tokova, u okviru kojih zauzima značajno, ako ne i najznačajnije mesto. Stoga je veoma ilustrativno posmatrati kako marksistički analitičari države (kao direktni nastavljači koncepta nemačkog idealizma), najveći značaj pridaju »*državnom aparatu*« (državnoj upravi), preko kojeg država deluje i od kojeg ona izvodi svoj legitimitet.¹⁴ Kako delatnost uprave ne postaje legitima samim

¹² Uporedi: Tematski broj *Četrdeset godina Univerzalne deklaracije o pravima čoveka*, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, Beograd br. 1—2, 1989; Tematski broj *Ljudska prava i njihova zaštita*, Znanstveni skup, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, br. 5—6, 1989.

¹³ Uporedi: Radomir Lukić, *Teorija države i prava*, Savremena administracija, Beograd 1956.

¹⁴ Serge Alain Mescheriakoff, *The Varieties of Administrative Legitimacy*, International Review of Administrative Science, Vol. 56 No. 2, 1990, str. 309.

svojim vršenjem, to i *koncept upravne vlasti mora ustupiti mesto konceptu opravdanosti upravnog delovanja*. Ovakav pristup označava i savremenu orijentaciju u određivanju uloge javne uprave, čime upravno delovanje *prestaje* biti samo pravna manifestacija državne vlasti i *postaje* aktivni pokretač brojnih društvenih tokova. U našim uslovima, transformacija uprave od aparata vlasti u pružaoca javnih usluga označila bi i ostvarenje socijalne (otvorene), umesto tzv. klasne (zatvorene) funkcije upravnog sistema.

III. USTAV SRBIJE (1990) I NAČELO PODELE VLASTI

1. Nakon kratke, ali »burne« političke debate,¹⁵ Ustav Republike Srbije usvojen je na zajedničkoj sednici svih veća Skupštine Socijalističke Republike Srbije 28. septembra 1990. godine.¹⁶ Ustavom Republike Srbije inaugurisan je politički sistem podele vlasti i parlamentarnog pluralizma kao pretpostavka *post-socijalističke transformacije* dosadašnje države u »demokratsku državu na osnovama sloboda i prava čoveka i građana, vladavine prava i socijalne pravde« (čl. 1. Ustava),

2. Princip podele vlasti Ustav normira tako što utvrđuje da:
a) Ustavotvorna i zakonodavna vlast pripada Narodnoj skupštini (čl. 9. st. 1; čl. 73—82); b) Republiku Srbiju predstavlja i njeno državno jedinstvo izražava Predsednik Republike (čl. 9. st. 2; čl. 83—89); c) Izvršna vlast pripada Vladi (čl. 9. st. 3; čl. 90—94); d) Sudska vlast pripada sudovima (čl. 9. st. 4; 95—106); d) Zaštita ustavnosti, kao i zaštita zakonitosti u skladu sa ustavom, pripada Ustavnom sudu (čl. 9. st. 5; čl. 119—131).

3. Kao *referentni izvor* teksta Ustava Republike Srbije može se koristiti edicija »Ustav Republike Srbije sa priložima«,¹⁷ iz razloga što »poluslužbeni« karakter ove edicije (izdavač je »Službeni glasnik Republike Srbije«) čini da napomene priređivača pod naslovom »O principima Ustava Republike Srbije«, mogu, bez posebne obrade, poslužiti kao dosta pouzdana osnova za identifikaciju i analizu glavnih motiva i obrazloženja kojim se rukovodio kako ustavotvorac (tj. Skupština Socijalističke Republike Srbije), tako i ustavopisac (Ustavna komisija Skupštine SRS) prilikom izrade teksta i opredeljivanja za pojedina konkretna rešenja. Priređivači, između ostalog, posebno ističu da je »Koncept-

¹⁵ Uporedi: Tematski broj *Novo ustavno uređenje Republike Srbije*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, br. 2—3, 1991; Joseph Marko, Tomislav Borić (Hg), *Slowenien-Kroatien-Serbien, Die neuen Verfassungen*, Böhlau, Wien-Köln-Graz 1991.

¹⁶ *Ustav Republike Srbije*, Službeni glasnik Republike Srbije br. 1/90.

¹⁷ Uporedi: Vladan Kutlešić, Bogoljub Milosavljević (priređivači), *Ustav Republike Srbije*, recenzent prof. dr Ratko Marković, IRO Službeni glasnik Republike Srbije, Beograd 1990.

cija novog ustavnog uređenja sadržana u Ustavu Republike Srbije zasnovana, u odnosu na naše dosadašnje ustavno uređenje, na nizu sasvim novih principa (podvukao S. L.) koji ovo novo ustavno uređenje potpuno bitno razlikuju i odlikuju. Ti principi su: standardni obim i sadržina ustava; suverenost građana; efektivne garancije sloboda i prava; podela vlasti kao princip organizacije vlasti; novo teritorijalno uređenje i opredeljenje za federativno državno uređenje Jugoslavije.¹⁸ Osim toga, iz napomena priređivača o principima Ustava Srbije mogu se razaznati motivi za uvođenje koncepta podele vlasti kao osnovnog principa (novog) državnog uređenja: »Jedna od najvećih novina u novom ustavnom uređenju Srbije je uvođenje principa podele vlasti u organizaciji državne vlasti, čime se napušta do sada neuspešno primenjen princip skupštinskog sistema — tzv. jedinstvo vlasti. Naime, napušta se princip prema kome je skupština, kao predstavničko telo, iako obavlja samo normativnu funkciju, preko kontrole i nadzora, izbora i razrešenja svih organa vlasti, posebno izvršne vlasti i upravnih organa, bila formalno najviši organ vlasti i formalni centar političkog života. Ovaj sistem organizacije vlasti nosi formalnu oznaku najdemokratskijeg sistema zbog toga što ovakvu poziciju formalno ima organ biran od strane svih građana. Međutim (...) ovaj organ je, u stvari sve vreme bio demokratska fasada i procedura za formalno izglasavanje već donetih odluka u organima i telima koji nisu bili ni stvarno odgovorni, a često ni javni. (...) Rešenje sadržano u novom ustavnom uređenju Srbije, u suštini je, parlamentaran sistem s izvesnim ugrađenim elementima predsedničkog sistema. (...) Organizacija državne vlasti zasniva se dakle na bicefalnoj izvršnoj vlasti — podeli izvršne vlasti na njen inokosni deo — šef države, i kolegijalni deo — vlada, dok se ustavotvorna i zakonodavna vlast nalazi u rukama Narodne skupštine.«¹⁹

4. Postavke Ustava Srbije, međutim, posebno u vezi sa primenom načela podele vlasti, osporavane su od strane priznatih i poznatih konstitucionalista i pravnika. Tako se, između ostalog, ističe da je »...Hendiker novog ustava Srbije (1990), pre svega u tome, što ga je donela jednostranačka skupština izabrana na jednostranačkim izborima. (...) Novi Ustav Republike Srbije je nesumnjivo izraz težnje da se prihvate oblici moderne demokratije, ali i da se ne izgubi vlast. Upravo to i čini da je Ustav Srbije u svojoj suštini u mnogo čemu jedan protivrečan tekst. Ta protivrečnost ogleda se u tome što su u njemu našla mesto rešenja svojstvena demokratskim ustavima, ali i rešenja koja su nedemokratska; rešenja koja su izraz raskida sa prošlošću (...), ali i rešenja koja čine kompromise, pa i ustupak prevaziđenim opredeljenjima nekadašnjeg vladajućeg establišmenta. (...) Ustav

¹⁸ Vladan Kutlešić, Bogoljub Milosavljević (priređivači), *Ustav Republike Srbije*, str. 107.

¹⁹ Vladan Kutlešić, Bogoljub Milosavljević (priređivači), *Ustav Republike Srbije*, str. 114—115, 116.

Republike Srbije, vraća se ideji o podeli vlasti, ali se pri tome ne opredeljuje za sistem koji bi doveo do istinske ravnoteže zakonodavne i izvršne vlasti. (...) Ustav Srbije, međutim, *uspоставlja jedan neobični sistem podele vlasti* (podvukao S. L.) koji otvoreno obezbeđuje prevagu izvršne vlasti u licu Predsednika Republike. (...) Ustav Republike Srbije nije i ne može da bude osnov za demokratizaciju Srbije, niti otvara put procesu prave demokratizacije. (...) Sve što je izneto o karakteru i sadržini ovog Ustava ukazuje na neophodnost njegovog radikalnog menjanja, tačnije rečeno ukidanja i donošenja novog ustava, razume se od Skupštine koja će imati legitimitet.²⁰ S tim u vezi, početkom 1992. godine, formulisana je i zahtev za izbor nove, višestranačke, ustavotvorne Skupštine Srbije.²¹

IV. PROTIVREČNOSTI ULOGE I POLOŽAJA UPRAVE I NAČELA PODELE VLASTI U USTAVNOM SISTEMU SRBIJE

1. Prema Ustavu Republike Srbije, Narodna skupština bira i razrešava predsednika, potpredsednika i ministre u Vladi (čl. 73, st. 1, tač. 10). Prema *Zakonu o Vladi Republike Srbije*,²² Vlada donosi *smernice i načelne stavove* za izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata. Vlada može *naložiti ministarstvu* da u određenom roku donese propis ili preduzme radnju za koju je ovlašćeno ili da podnese izveštaj o pojedinim pitanjima sa odgovarajućim predlozima. Vlada vrši *nadzor nad radom* ministarstava i posebnih organizacija na način koji utvrdi posebnim aktom. Vlada može u vršenju nadzora *ukinuti ili poništiti pojedinačne akte* ministarstva i posebne organizacije, osim akata određenih zakonom. Vlada *usmerava i usklađuje rad* ministarstava i posebnih organizacija. Ministarstvo i posebna organizacija podnose Vladi *izveštaj o svom radu* jedanput godišnje. Vlada u skladu sa zakonom odlučuje o *odgovornosti* funkcionera koje ona postavlja u Vladi, ministarstvima i posebnim organizacijama. Vlada donosi *uredbe, odluke, rešenja i zaključke*.

2. Prema Ustavu Republike Srbije (čl. 94) i *Zakonu o ministarstvima*,²³ »Poslove državne uprave obavljaju ministarstva».²⁴

²⁰ Pavle Nikolić, *Ustav Republike Srbije od 1990. godine i problemi demokratizacije*, Pravni život, Beograd, br. 1—2, 1991, str. 92—96.

²¹ Tzv. Demokratska opozicija u Srbiji formulisala je i politički zahtev za izbor nove, višestranačke, ustavotvorne Skupštine Srbije (kao i za ostavku Predsednika Republike). Uporedi: Proglas Predsedništva Srpskog pokreta obnove »9. mart 1991 — 9. mart 1992«, stav 5 (»Da se raspišu izbori za Ustavotvornu skupštinu«). Izvor: Srpska reč, br. 40, 17. februar 1992, str. 6.

²² Uporedi: *Zakon o Vladi Republike Srbije*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 5/91; *Poslovnik Vlade Republike Srbije*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 35/91, 1/92; *Uredba o Sekretarijatu Vlade Republike Srbije*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 44/91.

²³ Uporedi: *Zakon o ministarstvima*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 7/91; *Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije i lokalnoj samoupravi*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 47/91; *Uredba o načelima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima*

Ministarstva primenjuju zakone i druge propise i opšte akte Narodne skupštine i Vlade, kao i opšte akte Predsednika Republike, rešavaju u upravnim stvarima, vrše upravni nadzor i obavljaju druge upravne poslove utvrđene zakonom. Ministarstva su samostalna u vršenju Ustavom i zakonom određenih nadležnosti. Za obavljanje određenih poslova državne uprave obrazuju se organi uprave u sastavu ministarstva, a za vršenje stručnih poslova obrazuju se posebne organizacije.²⁵ Zakonom se uređuju organizacija i nadležnost ministarstava, organa uprave u njihovom sastavu i posebnih organizacija. Određena upravna ovlašćenja zakonom se mogu poveriti preduzećima i drugim organizacijama. Ministri su članovi Vlade. Ministar je za svoj rad, kao i za rad ministarstva kojim rukovodi odgovoran Narodnoj skupštini i Vladi. Ministarstva, sekretarijati, uprave, inspektorati, zavodi i direkcije dužni su narodnim poslanicima davati informacije i podatke iz svoje delatnosti na njihov zahtev. Narodni poslanik ima pravo da traži prijem kod nadležnog ministra ili drugog funkcionera organa ili organizacije u sastavu ministarstva radi obaveštenja o pojedinim pitanjima iz njihove nadležnosti, a ti funkcioneri su ih dužni primiti u roku od osam dana od dana zatraženog prijema. U okviru svojih ovlašćenja ministarstva donose pravilnike, naredbe, uputstva i rešenja.

3. Međutim, i pored ustavnog i zakonskog regulisanja uloge i položaja uprave, u vezi sa primenom načela podele vlasti javlja se i jedan broj protivrečnosti koje proističu kako iz neusklađenosti dosadašnjih koncepcija sa novim ustavnim realnostima, tako i iz novih normativnih rešenja. Te protivrečnosti, između ostalog, neposredno i posredno otvaraju niz pitanja »konzistencije« i usklađenosti uloge i položaja uprave sa novim ustavnim sistemom podele vlasti u Srbiji. Povode za analizu ovih protivrečnosti daju razni i često međusobno relativno nepovezani slučajevi: od rešavanja »upravnih stvari« od strane Vrhovnog suda Srbije, do statusa upravnog spora kao oblika »sudske kontrole« uprave. Ovom prilikom, primera radi, iznosimo neke od tih dilema:

a) U Zakonu o sudovima²⁶ javljaju se određene protivrečnosti koje direktno i indirektno kompromituju načelo podele vlasti. Tako, ovaj Zakon predviđa da je: »Vrhovni sud nadležan da

i posebnim organizacijama. Službeni glasnik Republike Srbije, br. 49/91, 5/92; Uredba o načinu vršenja poslova ministarstava i posebnih organizacija van njihovog sedišta, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 50/91 (van snage), 3/92.

²⁴ Donošenjem Zakona o ministarstvima Republike Srbije (SgRS br. 7/91) prestale su da važe odredbe Zakona o organizaciji republičke uprave (SgSRS br. 19/82, 14/86, 16/88, 27/89, 32/89, 53/89, 12/90, 14/90, 32/90, 46/90), koje se odnose na republičke sekretarijate i Sekretarijat za zakonodavstvo, kao i odredbe Zakona o državnoj upravi — prečišćen tekst zakona (SgSRS br. 52/89, 55/89, 24/90, 37/90, RS 6/90) koji nisu u skladu sa Ustavnom.

²⁵ Zakon o državnoj upravi, Službeni glasnik Republike Srbije 20/92.

odlučuje: ...u prvom stepenu u upravnim stvarima (podvukao (S. L.), ukoliko zakonom nije drugačije određeno...» (čl. 17. tač. d). Nije potrebno posebno isticati da ova situacija predstavlja nedvosmisleno povredu načela podele vlasti, koja se manifestuje u flagrantnoj »uzurpaciji« upravne funkcije od strane sudova. Čak i pod pretpostavkom da se radi o stvarima tzv. sudske uprave, ovakvo rešenje ne bi se moglo prihvatiti, s obzirom da prema načelu podele vlasti, autoritativno istupanje sudova može predstavljati samo sudsku, a ne i upravnu funkciju. Po istoj logici ne može se prihvatiti stav da sudovi u nekim stvarima vrše »sudsku vlast«, a u drugim stvarima »upravnu vlast«: u takvim slučajevima radi se o (npr. delimičnom) »jedinstvu« sudske i upravne vlasti.

b) Osim ovog relativno jednostavnog slučaja »uzurpacije« upravne vlasti od strane sudova, može se navesti i relativno složena situacija u vezi sa »uzurpacijom« upravne vlasti od strane sudova povodom upravnog spora kao »oblika sudske kontrole uprave«. Prema rasprostranjenim komentatorsko-pozitivističkim interpretacijama upravnog spora, između ostalog, ističe se da »U socijalističkoj Jugoslaviji upravni spor je od uvođenja (1952. godine) postavljen kao oblik sudske kontrole nad zakonitošću upravnih akata. (...) Takva koncepcija upravnog spora proizilazi, između ostalog, i iz odredbe člana 1. Zakona o upravnim sporovima, prema kojoj »sudovi u upravnim sporovima odlučuju o zakonitosti akata kojima državni organi, organizacije udruženog rada i druge samoupravne organizacije i zajednice rešavaju o pravima i obavezama u pojedinačnim upravnim stvarima.«²⁷ Ovakva shvatanja, karakteristična za »socijalistički sistem jedinstva vlasti«, međutim, ne mogu izdržati »probu vremena« (u uslovima post-socijalističke transformacije pravnog sistema Srbije i primene načela podele vlasti), iz jednostavnog razloga što je u novom ustavnom sistemu podele vlasti u Srbiji dosadašnja postavka »o sudskoj kontroli uprave« konceptualno u direktnoj suprotnosti sa odredbom Ustava Republike Srbije o podeli vlasti (čl. 9), kao i posrednoj suprotnosti sa odredbama Ustava o Vladi i ministarstvima (čl. 90—94) i sudovima i javnom tužilaštvu (čl. 95—106). Nije potrebno posebno dokazivati i obrazlagati da bi tumačenje upravnog spora kao »oblika sudske kontrole uprave« predstavljalo neposredno »mešanje« sudske vlasti u izvršnu i upravnu i, prema tome, protivustavnost »prvog reda«. Za razliku od toga, u sistemima (npr. u Francuskoj) u kojim je konsekventno sprovedeno načelo podele vlasti, upravni spor je institucija »upravne vlasti« (otuda i naziv »upravno sudstvo«, tj. sudstvo u okviru »uprave«), a ne institucija »sudske kontrole upra-

²⁷ Uporedi: Vera Bačić Zoran Tomić, *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*, Službeni list SFRJ, Beograd 1985, str. 7, 21

²⁸ *Zakon o sudovima*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 46/91.

ve« vezane za tzv. skupštinski sistem jedinstva vlasti.²⁸ Po sebi se razume da se institucija upravnog spora, kao tekovina pravne države, ne sme ugroziti, ali se mora saobraziti novim ustavnim realnostima. Uostalom, to je još pre 70 godina isticano i u našoj pravnoj teoriji.²⁹ U vezi s tim u savremenim pravnim sistemima se posebno ističe i značaj institucije *ombudsmana* — »zaštitnika sloboda i prava građana«,³⁰ kao korelativ sudskoj zaštiti i formalnoj pravnoj proceduri.

c) Nasuprot navedenim situacijama, protivrečnosti uprave i sudstva u novom ustavnom sistemu Srbije s obzirom na načelo podele vlasti mogu se uočiti i u slučajevima »uzurpiranja« sudskih ovlašćenja od strane uprave. Tako, može se reći da poseban oblik »mešanja« upravne vlasti u poslove sudske vlasti postoji u situaciji koju predviđa *Zakon o sudovima*: »Ministar pravde pribavlja mišljenje o stručnim, radnim i drugim uslovima za vršenje sudijske funkcije za sve prijavljene kandidate, od kolegijuma suda, organa ili organizacija u kojima su kandidati obavljali poslove pravne struke. Ministar pravde dostavlja mišljenje iz stava 1. ovog člana zajedno sa svojim mišljenjem (podvukao S. L.), nadležnom telu Narodne skupštine« (čl. 42. Zakona). Za razliku od prethodnog, u ovom slučaju uprava je ta koja se »meša« u sudstvo, tj. u njegova »personalna ovlašćenja«, čime je na posredan način u velikoj meri anulirana ustavna odredba prema kojoj su »sudovi samostalni i nezavisni u svom radu« (čl. 96. Ustava). U ovom kontekstu, može se postaviti i pitanje »mešanja« zakonodavne vlasti u sudsku, s obzirom da Narodna skupština vrši izbor sudija. Logika načela podele vlasti, međutim, podrazumevala bi i nezavisnost sudova u izboru sudija (uz moguću izuzetak predsednika Vrhovnog suda). Mnogo logičniju situaciju u pogledu izbora, međutim, predviđa *Zakon o javnom tu-*

²⁸ Uporedi: Slavoljub Popović, *Upravni spor u teoriji i praksi*, Zavod za izdavanje udžbenika SRS, Beograd 1968.

²⁹ Tako je, na primer, Slobodan Jovanović isticao: »Pitanje o odnosu između upravne i sudske vlasti naročito se postavlja kod administrativnih sporova. Koja bi vlast, po načelu podele vlasti, trebala da raspravlja te sporove: sudska ili upravna? (...) Ustanova administrativnih sudova potpuno odgovara načelu podele vlasti. Administrativni sporovi izazvani su nezakonitostima upravne vlasti; svoje nezakonitosti, ta je vlast dužna sama sobom da ispravlja; u njenom je vlastitom interesu da deluje saobrazno zakonskim propisima: jedna administracija koja ne bi u sebi samoj sadržavala sva jemstva protivu nezakonitih akata svojih organa, ne bi bila dobra administracija.« (Slobodan Jovanović: *O državi*, Treće pre gledano i dopunjeno izdanje, Geca Kon, Beograd 1922, str. 277, 281).

O pitanju odnosa uprave i sudstva u vezi sa upravnim sporovima kod nas posebno još i kod: Ljub. Radovanović, Božidar Protić, *Iz upravno-sudskog postupka*, Geca Kon, Beograd, 1928; Danilo Danić, *Razvoj administrativnog sudstva u Srbiji*, Geca Kon, Beograd 1926, i dr.

³⁰ Uporedi: Zbornik radova *Ombudsman — zaštitnik prava građana*, Pravni fakultet u Novom Sadu, Novi Sad, br. 3—4, 1990; Stevan Lilić, *Zašto je Ustav Srbije ostavio bez ombudsmana?*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 2—3, 1991, str. 261—272.

žilaštvu,³¹ prema kojem Republičkog javnog tužioca bira Narodna skupština, dok se za izbor ostalih tužilaca predviđa da »Pre utvrđivanja predloga za izbor, Republički javni tužilac pribavlja mišljenje o stručnim, radnim i drugim uslovima za vršenje javnotužilačke funkcije (...) Po pribavljenom mišljenju (...) Republički javni tužilac *utvrđuje predlog kandidata* (podvukao S. L.) za izbor i dostavlja ga Narodnoj skupštini.« (čl. 5, 31—33). Iz prikazanog proizlazi da je javno tužilaštvo »nezavisnije« od »nezavisnih i samostalnih« sudova, jer se, za razliku od izbora sudija (i pored izričite ustavne odredbe o nezavisnoj sudskoj vlasti), uprava (tj. Ministar pravde) svojim »mišljenjem« ne »meša« u javnotužilačku funkciju.

d) Kao ilustracija »mešanja« uprave u stvari pravosuđa, može da posluži i rešenje iz *Zakona o javnom pravobranilaštvu*³² koje predviđa: »Funkciju Republičkog javnog pravobranilaštva vrši Republički javni pravobranilac, kojeg postavlja Vlada (podvukao S. L.) na četiri godine i može biti ponovo biran« (čl. 3. Zakona). Kako se i poslovi javnog pravobranilaštva tradicionalno smatraju »pravosudnim« ovlašćenjima (tj. u širem smislu spadaju u sudsku vlasti), to se i ovde može govoriti o »uzurpaciji« sudske vlasti od strane uprave.

V. UMEMSTO ZAKIJUČKA

Iz izložene rasprave o ulozi i položaju uprave i načela podele vlasti u ustavnom sistemu Srbije proizlazi da uloga i položaj uprave nisu konsekventno sprovedeni u skladu sa opštim tradicionalnim standardima u praksi podele vlasti. Ova konstatacija se može ilustrovati i primerima direktnog »mešanja« sudske vlasti u poslove uprave (i obrnuto) koji proističu iz pojedinih konkretnih rešenja u novom post-socijalističkom zakonodavstvu Srbije (npr. rešavanje upravnih stvari od strane vrhovnog suda, institucija upravnog spora, izbor sudija i dr.). Iz tih razloga, neophodno je inicirati ozbiljne i produbljene rasprave od strane kompetentnih institucija (npr. udruženje pravnika, pravnih fakulteta, naučnih instituta i sl.) o otvorenim pitanjima transformacije uprave i upravnih institucija u uslovima novih društvenih i pravnih realnosti. Ovaj zahtev posebno postaje aktuelan i u situaciji mogućih novih ustavnih promena, s obzirom na sve veći broj argumentovanih ukazivanja, ne samo od strane političkih faktora, već i pravnih stručnjaka, da Ustav Republike Srbije od 1990. godine ne pruža zadovoljavajući osnov i okvir korenitijih reformi orijentisanih u pravcu propulzivnog društvenog razvoja demokratskog političkog pluralizma i evropskih i svetskih standarda razvoja pravne države i vladavine prava.

³¹ *Zakon o javnom tužilaštvu*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 43/91.

³² *Zakon o javnom pravobranilaštvu*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 43/91.

REFERENTNA LITERATURA I IZVORI

- BACIĆ, Vera, TOMIĆ, Zoran, *Komentar Zakona o upravnim sporovima sa sudskom praksom*, Službeni list SFRJ, Beograd 1985.
- DANIĆ, Danilo, *Razvoj administrativnog sudstva u Srbiji*, Geca Kon, Beograd 1926.
- DENISOV, A. I., *Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1949.
- DIGI, Leon, *Preobražaj javnog prava*, Geca Kon, Beograd 1929.
- DIMITRIJEVIĆ, Pavle, MARKOVIĆ, Ratko, *Upravno pravo — I*, Službeni list SFRJ, Beograd 1986.
- JOVANOVIĆ, Slobodan, *Američki federalizam*, Biblioteka »Politika i društvo«, Beograd 1939.
- JOVANOVIĆ, Slobodan, *O državi*, Treće pregledano i dopunjeno izdanje, Geca Kon, Beograd 1922.
- KOLEKTIV AUTORA, *Uvod u sovjetsko pravo*, Akademija nauka SSSR, Institut za državu i pravo (na španskom), Moskva 1988.
- KUTLESIC, Vladan, MILOSAVLJEVIĆ, Bogoljub (priređivači) *Ustav Republike Srbije*, recenzent prof. dr Ratko Marković, IRO Službeni glasnik Republike Srbije, Beograd 1990.
- LILIĆ, Stevan, *Zašto je Ustav Srbiju ostavio bez ombudsmana?*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 2—3, 1991.
- LUKIĆ, Radomir, *Teorija države i prava*, Savremena administracija, Beograd 1956.
- MARKO, Joseph, BORIĆ, Tomislav (Hg), *Slowenien-Kroatien-Serbien, Die neuen Verfassungen*, Böhlau, Wien-Köln-Graz 1991.
- MESCHERIAKOFF, Serge Alain, *The Vagaries of Administrative Legitimacy*, International Review of Administrative Science, Vol. 56, No. 2, 1990.
- NIKOLIĆ, Pavle, *Ustav Republike Srbije od 1990. godine i problemi demokratizacije*, Pravni život, Beograd, br. 1—2, 1991.
- POPOVIĆ, Slavoljub, *Upravni spor u teoriji i praksi*, Zavod za izdavanje udžbenika SRS, Beograd 1968.
- POSLOVNIK Vlade Republike Srbije Službeni glasnik Republike Srbije, br. 35/91, 1/92.
- PUSIĆ, Eugen, *Socijalna regulacija*, Globus, Zagreb 1989.
- PUSIĆ, Eugen, *Upravni sistemi I i II*, GZH, Zagreb 1985.
- PUSIĆ, Eugen et alia: *Uprava i društvo*, Zagreb 1987.
- RADOVANOVIĆ, Ljuba, PROTIC, Božidar, *Iz upravno-sudskog postupka*, Geca Kon, Beograd 1928.
- ROSENBLOOM, David, *Public Administration and Law*, New York—Basel 1982.
- STJEPANOVIĆ, Nikola, LILIĆ, Stevan, *Upravno pravo*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd 1991.
- TEMATSKI BROJ: *Četrdeset godina Univerzalne deklaracije o pravima čoveka*, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, Beograd, br. 1—2, 1989.
- TEMATSKI BROJ: *Liudska prava i njihova zaštita*, Znanstveni skup, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb, br. 5—6, 1989.
- TEMATSKI BROJ: *Novo ustavno uređenje Republike Srbije*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, br. 2—3, 1991.
- UREDBA o načelima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima i posebnim organizacijama, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 49/91, 5/92.
- UREDBA o načinu vršenja poslova ministarstava i posebnih organizacija van njihovog sedišta, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 50/91 (van snage), 3—92.
- UREDBA o Sekretarijatu Vlade Republike Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 44/91.
- USTAV REPUBLIKE SRBIJE, Službeni glasnik Republike Srbije br. 1/90.

- ZAKON o državnoj upravi, Službeni glasnik Republike Srbije 20/92.
ZAKON o javnom pravobranilaštvu, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 43/91.
ZAKON o ministarstvima, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 7/91.
ZAKON o sudovima, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 46/91.
ZAKON o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije i lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 47/91.
ZAKON o Vladi Republike Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 5/91.
ZBORNİK RADOVA *Ombudsman — zaštitnik prava građana*, Pravni fakultet u Novom Sadu, Novi Sad, br. 3—4, 1990.
ZBORNİK RADOVA *Pravna država*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, 1990.
ZBORNİK RADOVA *Pravna država — poreklo i budućnost jedne ideje*, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, 1991.