

# PRAVNI ŽIVOT

---

ČASOPIS ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU

---

*»Pravni život«, časopis za pravnu teoriju i praksu pojavio se 1952. godine kao zajedničko glasilo udruženja pravnika Srbije i Bosne i Hercegovine, a nešto docnije i Udruženja pravnika Crne Gore.*

*Pošto su ostala dva udruženja počela izdavati sopstvene časopise, »Pravni život« 1969. godine postaje glasilo Udruženja pravnika Srbije.*

*Časopis objavljuje teorijska istraživanja i studije iz jugoslovenskog i uporednog prava kao i materijale sa naučnih i stručnih skupova. U njemu se poklanja pažnja u svemu onome što se u pravnom životu zbiva. Na njegovim stranama objavljuju se izabrane odluke iz sudske i arbitražne prakse, osvrti i prikazi novih knjiga kao i raznovrsni prilozi iz svakodnevne prakse. Kao glasilo Udruženja pravnika Srbije, časopis prati delatnost pravničke organizacije i o njima obaveštava čitaoce.*

*Dosadašnji urednici »Pravnog života« bili su: Mihailo Dorđević (1952–1969), dr Živojin Aleksić (1969–1975) i dr Milan Petrović (1975–1980).*

---

Broj 5–6/1996 / Godina XLV / Knjiga 424  
str. 1–144

---

B e o g r a d

DEJAN MILENKOVIĆ

Dr STEVAN LILIĆ

»ZUP i ZUS« (sa komparativnim zakonodavstvom  
i registrom pojmova)

IŠP »Savremena administracija«,  
Beograd, 1997, str. 264.

U izdanju Izdavačko-štamarskog preduzeća »Savremena administracija« iz Beograda, pojavila se knjiga »ZUP i ZUS« (sa komparativnim zakonodavstvom i registrom pojmova) dr Stevana Lilića, profesora upravnog prava na Pravnom fakultetu u Beogradu.

U svom dosadašnjem naučnom radu profesor Lilić je objavio veći broj studija, eseja, članaka, udžbenika, monografija, prikaza i drugih naučnih i stručnih radova iz oblasti upravnog prava, a ovaj poslednji, pod nazivom »ZUP i ZUS sa komparativnim zakonodavstvom i registrom pojmova« nova je generacija stručnih studija (komentara) za praktične potrebe.

Klasifikacija je pogodna i pregledna za praćenje. *Prvi deo* tiče se upravnog postupka i nosi naziv »Zakon o opštem upravnom postupku«, a sačinjavaju ga tri segmenta.

Uvodna studija je onaj deo ovog rada koji u sebi sadrži komparativno-teorijske elemente koji na koncizan i precizan način ukazuje

---

Dejan Milenković, dipl. pravnik, student poslediplomskih studija upravnog smera na Pravnom fakultetu u Beogradu.

na osnovne karakteristike upravnog postupka. U uvodnoj studiji o upravnom postupku naročito treba istaći deo koji se odnosi na »status« novog ZUP-a. U tom smislu profesor Lilić ističe »da se danas mogu razlikovati dva, odnosno, tri sistema pravnog regulisanja upravnog postupka: a) pravni sistemi koji upravni postupak ne tretiraju kao posebnu vrstu pravne procedure (npr. Francuska i Nemačka); b) pravni sistemi u kojima je upravni postupak na opšti način zakonski regulisan (npr. Austrija, bivša Čehoslovačka, Poljska, Jugoslavija, SAD, Mađarska, Španija), kao posebna vrsta pravne procedure koja se razlikuje od sudske procedure, posebno od parničnog postupka, i c) mešoviti pravni sistemi u kojima, iako ne postoje pravila opšteg upravnog postupka, postoje oblici pravne regulacije pojedinih instituta upravnog postupka.

U grupu pravnih sistema u kojima nema opštih pravila upravne procedure, pre svega, spada Francuska, a u određenoj meri i Nemačka (koja je ovu oblast zakonom regulisala tek 1976. godine). Tako se za Francusku, u kojoj je inače upravno pravo veoma razvijeno, može reći da nema opšti upravni postupak, jer se pod pravilima postupka, koji se u Francuskoj naziva upravni postupak, uglavnom podrazumevaju pravila upravno-sudskog postupka (upravnog spora). Sa druge strane, postupak upravnih organa kada rešavaju upravne stvari više predstavljaju neku vrstu internih pravila administrativne procedure koje propisuje sama uprava, nego što predstavljaju pravila opšteg upravnog postupka. To je i osnovni razlog što su pravila o upravnom postupku u Francuskoj, kao i u mnogim drugim situacijama u vezi sa pravnim regulisanjem rada uprave; pre svega, rezultat prakse Državnog saveta. U novije vreme, međutim, i za Francusku je karakteristično donošenje zakona koji na opšti način regulišu neke posebne upravne postupke. Tako se, prema Zakonu broj 78 (6. januar 1978), koji se odnosi na informatiku, službene evidencije građana i slobode građanina garantuje pristup podacima koje upravni organi o njima vode u službenim i nekim drugim evidencijama i propisuje postupak njegovog ostvarivanja i zaštite.

U drugu grupu pravnih sistema, koji bi se mogli nazvati mešoviti sistemi, spadaju ona prava i upravna zakonodavstva koja, s jedne strane, prihvataju upravni postupak kao posebnu vrstu pravnog postupka, ali koja, sa druge strane, ne poznaju opštu zakonsku regulaciju upravne procedure. U ovim sistemima, pravila upravnog postupka nisu u potpunosti izdvojena, koncentrisana i sistematizovana u okviru jedinstvenih

zakonskih tekstova (zakonika, kodifikacija i sl.), već su fragmentarna i rasuta po raznovrsnim i brojnim izvorima upravnog prava (npr. u specijalnim zakonima, sudskim presudama precedentnog karaktera, u opštim običajnim načelima pravde i pravičnosti, itd.). Karakteristično je za ove pravne sisteme da opšti pravni i procesni principi koji važe za sudsku proceduru, u načelu važe i za upravno postupanje. Tako je, recimo, za Englesku i druge zemlje koji su pod uticajem engleskog common law sistema (npr. Australija, Južnoafrička Republika i dr) karakteristično da se u okviru upravnog postupanja primenjuju principi kao što su princip *due process of law* (što bi u evropskokontinentalnom sistemu, uopšte uzev, odgovaralo načelu zakonitosti), zatim princip *audiatur et alter pars* (načelo saslušanja druge strane, veoma karakteristično za sudske postupke), itd. Kako se ističe, u ovim zemljama, ... sa svojim shvatanjima o tome kako se odlučuje o pravima i obavezama građana i drugih (pravnih) lica kao kvazi-sudske funkcije (tzv. adjudikacija), postoji obaveza organa uprave da poštuju osnovna pravila *fair* odnosa u okviru postupka koji ovi organi primenjuju (*due process*).

U mešovite sisteme, moglo bi se reći da spadaju i većina zemalja Latinske Amerike (naročito one koje su bile pod uticajem Španije), kao i neke evropske zemlje (npr. Italija i Portugal).

U treću grupu pravnih sistema spadaju zemlje u kojima su opšta pravila upravnog postupka regulisana jedinstvenim zakonom o (opštem) upravnom postupku. U ovu grupu, pre svega spada Austrija koja je prva donela zakon o opštem upravnom postupku 1925. godine. Kako se ističe, ... zakon o opštem upravnom postupku Austrije rezultat je dugogodišnje stvaralačke prakse bečkog Vrhovnog upravnog suda i bogate stručne literature brojnih austrijskih teoretičara upravnog prava (između ostalih Adamoviča, Herita i Merkla). Osnovni motivi za donošenje posebnog zakona o opštem upravnom postupku u Austriji bili su utvrđivanje samostalnosti upravnog postupka u odnosu na druge, pre svega, sudske postupke, ali i posebna procesna zaštita prava građana u odnosima sa upravom. Nakon Austrije, posebne zakone o upravnom postupku donele su Čehoslovačka (1928), Poljska (1928), i Kraljevina Jugoslavija (1930). U grupu zemalja sa posebnim zakonima o upravnom postupku kasnije su se uključile Sjedinjene Američke Države (1947), Jugoslavija (1956), Mađarska (1957), Španija (1958), Izrael (1958), Bugarska (1970), itd.

Delimično pod opštim uticajem *common law*-a, delimično i pod uticajem sve veće uloge administracije u svakodnevnom društvenom i privrednom životu zemlje, Sjedinjene Američke Države donele su 1947. godine poseban zakon o administrativnoj proceduri, poznat kao FAPA (*Federal Administrative Procedure Act*). Tako, ... FAPA je ocenjen kao početak nove ere u administrativnom pravu SAD. Kao zakon, on je vrlo kratak dokument, koji je, kako se navodi, pisan hiper konciznim stilom. FAPA se, pre svega, primenjuje na upravno postupanje federalnih upravnih organa, odnosno administrativnih agencija (*federal administrative agencies*). Obeležja FAPA, kao zakona o opštem upravnom postupku, proističe iz okolnosti da se ima koristiti u slučajevima kada njegova primena nije isključena specijalnim propisima. Međutim, za razliku od evropskih zakona koji regulišu opšti upravni postupak, FAPA, osim pravila o donošenju upravnih akata u užem smislu (rešenja), sadrži i pravila o donošenju upravnih propisa, pravila o sudskoj kontroli akata uprave, kao i još neka pravila o organizaciji i radu upravnih organa.

Završavajući prvi segment profesor Lilić ukazuje na jedan proceduralni problem koji je nastao u vezi sa donošenjem novog Zakona o opštem upravnom postupku. Naime »Zakon o opštem upravnom postupku usvojen je u tekstu koji je usvojilo Veće građana Savezne Skupštine, u skladu sa članom 92. stav 1. Ustava Savezne Republike Jugoslavije. To znači da tekst novog ZUP-a nije usvojen u istovetnom tekstu i u Veću republika Savezne Skupštine. Kao posledica toga, a u skladu sa Ustavom SRJ, novi ZUP (u tekstu usvojenom u Veću građana) može se primenjivati najduže godinu dana od dana stupanja na snagu (tj. 20. decembra 1997. godine).

Prema proceduri koja je propisana Ustavom Savezne Republike Jugoslavije (čl. 90-93) ... »Savezni zakon koji se privremeno primenjuje ostaje na snazi do konačnog usvajanja u oba veća, a najduže jednu godinu od početka njegove primene. Ako se za vreme privremene primene saveznog zakona taj savezni zakon ne usvoji u oba veća, u skladu sa Ustavom, Saveznoj skupštini prestaje mandat«.

U drugom segmentu sadržane su konkretne norme novog Zakona o opštem upravnom postupku uz neophodne napomene i upute. Komparativnim upoređivanjem autor naročito ukazuje na neke propuste koje sadrži tekst novog zakona (npr. u vezi sa pravom na žalbu gde je u

članu 225. umesto izraza »pravo na žalbu« upotrebljen, po svoj prilici, omaškom redaktora, raniji izraz »pravo žalbe«).

*Prvi deo*, autor završava trećim segmentom u kome je sadržan registar pojmova Zakona o opštem upravnom postupku.

\*  
\*   \*  
\*

Zadržavajući identičnu preglednu i upotrebljivu klasifikaciju i u *drugom delu* koji se odnosi na upravni spor, u uvodnoj studiji, ukazujući na to da je »predmet upravnog spora zakonitost upravnog akta« autor ističe da »Srbija u upravnim sporovima ima dugu tradiciju koja je bila vezana za položaj i ulogu njenog *Državnog saveta*. Kako se ističe, ... istorija srpskog administrativnog sudstva, ustvari je istorija razvitka *Državnog saveta*. Kao što je poznato, *Državni savet* ima svoj začetak još za vreme *Karadordeve* vlade. To je bio najviši organ ondašnje državne uprave u kome je usredsređena celokupna državna vlast: zakonodavstvo, uprava i sudstvo bili su u njegovim rukama. Sa pojavom *Ustava* iz 1886. godine (kojim Srbija postaje ustavna monarhija), udareni su temelji pravnoj državi. Upravna vlast dolazi sada pod zakonodavnu i sudsku kontrolu. Sudsku kontrolu nad upravnom vlašću vrši *Državni savet*, koji se sada prvi put javlja kao administrativni sud«.

... »U posleratnoj Jugoslaviji stvorenoj nakon Drugog svetskog rata (1945), *Državni savet* i upravni sudovi ne samo da nisu preuzeti, već su izričito bili ukinuti. U tom periodu, nije postojala sudska kontrola uprave, a kontrola rada uprave u osnovi se svodila na pojedine oblike političke i administrativne kontrole karakteristične za sisteme administrativnog socijalizma (npr. kontrola od strane viših upravnih organa, nadzor predstavničkih organa državne vlasti, nadzor kontrolnih komisija, sporadičan nadzor sudova, i sl.). Ipak, s obzirom na tradiciju u upravnom sudovanju, Jugoslavija je donošenjem *Zakona o upravnim sporovima* 1952. godine, prva od tzv. socijalističkih zemalja uvela sudsku kontrolu uprave i upravni spor kao redovan i sistematski vid kontrole zakonitosti upravnih akata, što je, između ostalog, i u svetu tada imalo veoma dobar odjek. Nov, tj. drugi jugoslovenski *Zakon o upravnim sporovima* donet je 1977. godine. Nakon prestanka (raspada) socijalističke Jugoslavije 1991, i stvaranja nove Savezne Republike Jugoslavije 1992. godine, Za-

kon o upravnim sporovima ostao je na snazi, sve do usvajanja novog (trećeg) jugoslovenskog ZUS-a, oktobra 1996. godine«.

U drugom segmentu, sadržane su konkretne, odredbe najnovijeg Zakona o upravnim sporovima uz neophodne komentare i napomene. Komparativnim upoređivanjem profesor Lilić ukazuje na izvesne propuste koje nalazi u tekstu novog zakona (npr. da odredba člana 57, nije tekstualno ujednačena sa ostalim odredbama ovog Zakona jer je upotrebljen izraz »pravna sredstva« umesto izraza »pravni lekovi«).

Studiju završava treći segment *drugog dela* – registar pojmova.

Iako ima mnogo radova komentarskog karaktera u odnosu na ZUP i ZUS poseban kvalitet »ZUP i ZUS« profesora Lilića je u tome što mu je pošlo za rukom da uspostavi optimalnu ravnotežu između bitnih teorijskih osnova, pozitivnog prava i upotrebljivosti ovog priručnika. Neopterećen kvantitativnim pristupom, ali ukazujući na bitne novine a naročito diskrepancije, priručnik je idealan za svakog profesionalnog pravnika koji se bavi upravnim poslovima i koji ima iskustvo u tom radu. S druge strane, priručnik može biti veoma koristan i onima koji se tek upoznaju sa materijom upravnog postupanja, posebno studentima prava.